



Broj: 03-352/22  
Podgorica, 31.03.2022. 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:	31. 03.	2022	GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	00-72/22 - 7		
VEZA:			
EPA:	L16 XVII		
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 Godišnji izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2021.godinu.

Ostale primjerke Godišnjeg izvještaja o radu Zaštitnika za 2021.godinu, dostavićemo nakon završenog štampanja i korićenja u što kraćem roku.

S poštovanjem,

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore  
mr Siniša Bjeković



CRNA GORA  
ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA

**IZVJEŠTAJ O RADU  
ZA 2021. GODINU**

Podgorica, mart 2022. godina



# SADRŽAJ

I UVODNA RIJEČ ZAŠTITNIKA .....	7
II OBLICI RADA ZAŠTITNIKA .....	16
3.1. Prijem građana, Dani Zaštitnika .....	16
3.2. Saradnja sa medijima i sa javnošću: .....	17
3.3. Saradnja sa institucijama .....	21
3.4. Saradnja sa NVO .....	25
3.5. Međunarodna saradnja .....	27
III POSTUPANJE ZAŠTITNIKA PO PRITUŽBAMA I SOPSTVENIM INICIJATIVAMA .....	33
3.1. Statistički pokazatelji o radu Zaštitnika .....	33
3.1.1. Organi na koje su se pritužbe odnosile .....	34
3.1.2. Broj pritužbi prema teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca .....	35
3.1.3. Urgencije .....	35
3.2. Način okončanja postupka po pritužbama .....	37
3.2.1. Pritužbe okončane zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za postupanje i upućivanja na druga pravna sredstva .....	38
3.2.2. Pritužbe okončane nakon sprovedenog ispitnog postupka .....	39
3.3. Pregled okončanih pritužbi po organima .....	40
3.3.1. Pritužbe na rad sudova, Ustavnog suda i Državnog tužilaštva .....	41
3.3.1.1. Pritužbe na rad sudova i Ustavnog suda .....	41
3.3.1.2. Pritužbe na rad Državnog tužilaštva .....	42
3.3.2. Pritužbe na rad državnih organa, organa državne uprave i drugih organizacija .....	42
3.3.2.1. Pritužbe na rad Uprave policije .....	43
3.3.2.2. Pritužbe na rad javnih službi i drugih nosioca javnih ovlašćenja .....	44
3.3.2.3. Pritužbe na rad lokalne samouprave i lokalne uprave .....	44
3.4. Prava na čiju su povredu podnosioci ukazivali u pritužbama .....	45
3.5. Mišljenja sa preporukama .....	49
IV ZAKONODAVNE INICIJATIVE I MIŠLJENJA .....	68
V UPRAVA I PRAVOSUĐE .....	70
5.1. Uprava .....	70
5.1.1. Ukupan broj pritužbi i uporedba indeksa rasta unazad 3 godine u ovoj oblasti .....	71
5.1.2. 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 .....	72
5.1.3. Pravo i sloboda čija se zaštita traži (Ustavom i Konvencijom zaštićeno pravo) pritužbom ...	76
5.1.4. Način odlučivanja, sa posebnim osvrtom na broj predmeta okončanih na način što je povreda otklonjena u toku ispitnog postupka .....	77
5.1.5. Kratak pregled i obrada određenih predmeta koji su okončani donošenjem Mišljenja u 2021. godine (uključujući predmete primljene u 2020. godini i okončane u 2021. godini) .....	79
5.1.6. Pregled i kratka obrada predmeta primljenih u 2021. godini a prenešenih u 2022. godini ...	82
5.1.7. Identifikovani problemi u oblasti rada organa državne uprave i ukazivanja, upozorenja i preporuke u cilju prevazilaženja uočenih problema i prevencije mogućeg kršenja prava koja su data različitim subjektima, kao i pregled uočene dobre prakse u radu organa državne uprave .....	83

5.1.7.1. 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 analogno tome člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.....	83
5.1.7.2. Pravo na obrazloženu odluku i nedostatak pouke o pravnom lijeku (segment prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 EKLJP) .....	90
5.1.7.3. 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) .....	93
5.1.7.4. 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 .....	97
5.1.7.5. Pravo na svojinu/imovinu iz člana 58 Ustav Crne Gore i analogno tome člana 1 Protokola 1 uz Konvenciju .....	99
5.1.7.6. Pravo na zdravstvenu zaštitu.....	102
5.1.7.7. Pravo na životnu sredinu iz člana 23 Ustava Crne Gore, prepoznato kao pravo na privatni i porodični život i dom iz člana 8 EKLJP .....	103
5.1.7.8. Pravo na rad garantovan članom 62 Ustava Crne Gore .....	107
5.1.8. Posebna korektivna i preventivna nadležnost Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, koje crpi iz člana 20 stav 1 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda .....	110
5.1.9. Pravo na slobodu izražavanja i medijske slobode .....	113
5.2.Pravosuđe .....	122
5.2.1. Prikaz primljenih i okončanih predmeta .....	122
5.2.2. Pravo i sloboda čija se zaštita traži (zagarantovano Ustavom i međunarodnim ugovorom) pritužbom na rad sudova, državnog tužilaštva, javnih izvršitelja i Ustavnog suda Crne Gore.....	124
5.2.3.Organi na čiji rad i postupanje su se odnosile pritužbe okončane u 2021. godini .....	124
5.2.4. Pregled i kratka obrada određenih predmeta koji su okončani donošenjem mišljenja u 2021. godini.....	125
5.2.5. Pregled i kratka obrada predmeta primljenih u 2021. godini, a prenešenih u 2022. godini	127
5.2.6. Identifikovani problemi u odnosu na rad sudova, Ustavnog suda Crne Gore, državnih tužilaštava i javnih izvršitelja i ukazivanja i preporuke date u cilju prevazilaženja uočenih problema i prevencije budućeg kršenja .....	128
5.2.7.Pritužbe u odnosu na rad sudova .....	128
5.2.8.Dugo trajanje sudskih postupaka (suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 EKLJP).....	132
5.2.9.Neizvršavanje sudske odluke .....	134
5.2.9.1.Zloupotreba procesnih ovlašćenja .....	137
5.2.9.2 Pritužbe na rad Ustavnog suda Crne Gore .....	138
5.2.9.3.Pritužbe na rad državnog tužilaštva .....	139
5.2.9.4.Pritužbe na rad Javnih izvršitelja .....	148
5.2.9.5.Pritužbe na rad Advokatske komore i advokata .....	150
VI ZAŠTITA OD TORTURE.....	151
6.1. Prava lica lišenih slobode i zaštita od zlostavljanja .....	151
6.2. Statistički podaci o pritužbama .....	151
6.2.1. Pritužbe na rad UIKS –a .....	152
6.2.2. Radni angažman lica na izdržavanju kazne zatvora .....	154

6.2.3. Zdravstvena zaštita u UIKS-u .....	154
6.2.4. Materijalni uslovi .....	156
6.2.5. Navodi o zlostavljanju u UIKS-u.....	156
6.3. Pritužbe na rad Uprave policije .....	157
6.3.1. Postupanje policijskih službenika za vrijeme javnih okupljanja na Cetinju .....	160
6.4. Pritužba na rad Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru .....	161
6.5. Prinudna udaljenja stranih državljana .....	161
6.6. Readmisija crnogorskih državljana iz Njemačke .....	162
6.7. Međunarodna saradnja .....	162
6.8. Predstavljanje ranije datih mišljenja Zaštitnika – obuke .....	163
VII PRAVA DJETETA , MLADI I SOCIJALNA ZAŠTITA .....	164
7.1. Praćenje ostvarivanja pojedinačnih prava djeteta .....	168
7.1.1. Statusna prava.....	169
7.1.2. Pravo na privatnost.....	170
7.1.3. Privatnost djece u medijima .....	170
7.1.4. Porodica i privatnost djeteta.....	171
7.1.5. Pravo na život sa roditeljima i održavanje odnosa sa roditeljima .....	171
7.1.6. Izdržavanje djece .....	173
7.1.7. Porodični smještaj i usvojenje.....	174
7.1.8. Smještaj u ustanovu - JU Dječji dom “Mladost” Bijela.....	175
7.1.9. Nasilje i zanemarivanje u porodici .....	176
7.1.10. Vršnjačko nasilje .....	177
7.1.11. Prava djece kao članova društvene zajednice .....	178
7.1.12. Savjet za prava djeteta .....	178
7.1.13. Djeca u Parlamentu .....	179
7.1.14. Pravo na obrazovanje.....	179
7.1.15. COVID-19 mjere i online nastava .....	179
7.1.16. Obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju .....	180
7.1.17. Učenički standard - Domovi učenika.....	182
7.1.18. Bezbjednost djece u školi .....	184
7.1.19. Bezbjednost djece u predškolskoj ustanovi .....	185
7.1.20. Pravo na zdravstvenu zaštitu .....	186
7.1.21. Djeca sa autizmom – tretmani koje dobijaju u Institutu za bolesti djece KCCG-a - Centar za autizam, razvojne smetnje i dječju psihijatriju .....	186
7.1.22. Logopedsko – defektološki tretman djece sa smetnjama u razvoju van Crne Gore.....	187
7.1.23. Pravo djeteta na socijalnu zaštitu .....	187
7.1.24. Usluge u sistemu socijalne zaštite .....	188
7.1.25. Kulturna prava i slobodno vrijeme.....	189
7.1.26. Sportske aktivnosti.....	189
7.1.27. Pravosudno zaštitna prava .....	190
7.1.28. Zaštita djece u sukobu sa zakonom - maloljetničko pravosuđe .....	191
7.1.29. Izdvojena područja zaštite prava djece .....	192
7.1.30. Zaštita djece od zloupotrebe.....	193
7.1.31. Zloupotreba obrazovno-vaspitne ustanove u religijske i političke svrhe.....	193

7.1.32. Prosjačenje .....	194
7.1.33. Trgovina ljudima i ugovoreni brakovi .....	195
7.1.34. Druge zloupotrebe djece .....	197
7.1.35. Bezbjednost djece u javnim ustanovama .....	197
7.1.36. Nasilje putem interneta .....	198
7.1.37. Djeca u digitalnom okruženju .....	200
7.2. Normativne aktivnosti .....	201
7.3. Istraživački rad .....	202
7.4. Mreža zlatnih savjetnika Zaštitnika .....	203
7.5. Međunarodne aktivnosti .....	205
7.6. Saradnja sa NVO .....	206
7.7. Edukacije službenika .....	207
7.8. Obilasci javnih ustanova .....	207
7.9. Mladi .....	208
7.10. Socijalna zaštita .....	209
7.11. ZAKLJUČNE OCJENE .....	211
VII ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE, RANJIVIH GRUPA I RODNE RAVNOPRAVNOSTI .....	213
7.1. Uvod .....	213
7.2. Pravni okvir .....	215
7.2.1. Strateški okvir .....	219
7.3. Statistika predmeta u postupcima pred Zaštitnikom .....	220
7.4. Podaci iz pravosudne i upravne nadležnosti .....	227
7.5. Podaci iz pravosudne nadležnosti .....	227
7.6. Podaci iz upravne nadležnosti .....	232
7.7. Posebni oblici / osnovi diskriminacije .....	233
7.7.1. Diskriminacija po osnovu invaliditeta .....	233
7.7.2. Rodna ravnopravnost .....	239
7.7.2.1. Diskriminacija po osnovu pola .....	241
7.7.2.2. Nasilje u porodici i rodno zasnovano nasilje .....	244
7.7.3. Diskriminacija po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije .....	247
7.7.4. Govor mržnje .....	249
7.7.5. Diskriminacija po osnovu nacionalne pripadnosti i veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom .....	250
7.8. Informacije savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica .....	252
7.9. OCJENE I ZAKLJUČCI SEKTORA ZA ZAŠTITU OD DISKRIMINACIJE, RANJIVIH GRUPA I RODNE RAVNOPRAVNOSTI .....	259
VIII DOSTIGNUTO, IZAZOVI I PLANOVI .....	260
IX OCJENE I ZAKLJUČCI .....	263
X O INSTITUCIJI I FINANSIJSKIM SREDSTVIMA .....	265

# I UVODNA RIJEČ ZAŠTITNIKA



Poštovane/i poslanice/i Skupštine Crne Gore,

Čini mi čast da vam u trećoj godini svog mandata predam na razmatranje godišnji izvještaj o radu institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, koja je na Međunarodni dan ljudskih prava (10.decembar) 2021. godine obilježila 18 godina rada.

U skladu sa članom 47 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, izvještaj sadrži opšti statistički prikaz predmeta po kojima je postupano, statistički prikaz po oblastima rada, ocjenu o stanju ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori, preporuke i mjere koje Zaštitnik predlaže za unaprjeđenje ljudskih prava i otklanjanje uočenih propusta.

U skladu sa ustanovljenom praksom, pokušaću u ovom uvodnom dijelu da podsjetim na neka od ključnih dešavanja i okolnosti koje su uticale na atmosferu u društvu, svakodnevni život građana i građanki<sup>1</sup>, kao i na ostvarivanje njihovih prava i

sloboda.

Za svima nama je jedna teška godina, sa puno zdravstvenih, ali i društveno-političkih izazova.

Generalno posmatrano, prisustvo koronavirusa, njegove posljedice, kao i mjere za sprječavanje širenja ove zarazne bolesti, u velikoj mjeri uticali su na život stanovnika Crne Gore tokom 2021. godine, samim tim i na ostvarivanje njihovih prava i sloboda. Nažalost, kao država suočili smo se sa velikim i nenadoknadivim gubitkom ljudskih života u odnosu na broj stanovnika (1729 smrtnih slučajeva u izvještajnoj godini, prema dostupnim podacima sa sajta IJZCG)<sup>2</sup>. Takođe, određen broj građana imao je teške oblike bolesti, a kako se bližio kraj godine bilježili smo i rekorde broja zaraženih (posljednjih dana decembra po više od 1,7 hiljada novopozitivnih slučajeva infekcije SARS-CoV-2 u jednom danu).

Još tragičniji scenario spriječen je vakcinacijom građana, koja je počela 20.februara 2021. godine za prioritete kategorije, dok je masovna vakcinacija počela 4. maja. Narednih mjeseci rastao je broj onih koji su odlučili da prime neku od raspoloživih vakcina, a važno je istaći da su potrebne doze bile dostupne tokom cijele godine. Nastojao sam i da ličnim primjerom doprinesem povećanju svijesti građana o značaju vakcinacije i poštovanju mjera, pa sam o svojoj imunizaciji, ali i iskustvu suočavanja sa bolešću, javno govorio u više navrata. Zadovoljstvo mi je istaći da su i naši zaposleni, gotovo svi, vakcinisani.

Tokom godine Ministarstvo zdravlja donosilo je i prilagođavalo mjere aktuelnoj epidemijskoj situaciji, što je u pojedinim situacijama izazivalo nezadovoljstvo dijela stanovništva, uglavnom zaposlenih čije djelatnosti i zanimanja su bili podvrgnuti restriktivnijim mjerama. Određen broj takvih primjedbi bio je upućen i instituciji Zaštitnika, o čemu detaljnije možete čitati u nastavku izvještaja.

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

<sup>2</sup> <https://www.ijzcg.me/me/novosti/covid19-presjek-stanja-31-decembar-u-1730h>  
<https://www.ijzcg.me/me/novosti/covid-19-presjek-stanja-31-decembar-2021-godine>



Zdravstvena situacija nije značajnije uticala na organizaciju našeg rada, iako smo u dva talasa imali istovremeno po trećinu inficiranih službenika. Prijem građana organizovan je u skladu sa preporučenim mjerama, a veći broj građana u odnosu na prethodne godine obraćao nam se putem elektronske ili tradicionalne pošte i telefonskim putem.

Osim pomenutih velikih izazova na polju javnog zdravlja, crnogorsko društvo suočavalo se i sa burnim društveno-političkim događajima. Tako je čin ustoličenja mitropolita Srpske pravoslavne crkve g. Joanikija početkom septembra na Cetinju, postao ozbiljna prijetnja javnom redu i miru i funkcionisanju građana u zajednici, praćen naraslim tenzijama, podjelama u društvu, protestima i incidentima. Zaštitnik je i ovim povodom imao formirane predmete po sopstvenoj inicijativi i po obraćanju građana. Ova dešavanja su nedjeljama, pa i mjesecima prije i nakon organizovanja, uticala na atmosferu u društvu i brojne druge događaje, pa smo imali i značajno interesovanje medija i javnosti generalno za stavove Zaštitnika o pojedinačnim refleksijama i posljedicama u vidu incidentnih situacija, primjera netolerancije, grubih uvreda, omalovažavanja, zloupotrebe slobode izražavanja i sl. Takođe, u susret pomenutom činu ustoličenja mitropolita SPC, posjetio sam i Prijestonicu Cetinje i razgovarao sa lokalnim vlastima. Nakon sastanka uputili smo poruku da svi društveni akteri i organi javne vlasti moraju pokazati visok stepen odgovornosti i omogućiti nesmetan tok društvenog života i građanskog aktivizma - u kome će svakome biti garantovana sloboda govora i sloboda mirnog okupljanja, sloboda misli i vjeroispovijesti, ali i lična sloboda i sigurnost kao preduslov ostvarivanja svih drugih građanskih prava i sloboda.

Budući da svi izborni ciklusi imaju posljedice na atmosferu u društvu, jer osim političkih konfrontacija otvaraju i druga pitanja, a najčešće etnička, nacionalna, vjerska, rjeđe ekonomska i socijalna, to su i lokalni izbori u Nikšiću (mart), Petnjici, Mojkovcu i na Cetinju (decembar), predstavljali nove izazove.

Posebno osjetljiva situacija bila je u Nikšiću. Nekoliko sedmica prije izbornog dana posjetio sam ovaj grad, gdje sam sa saradnicima obavio nekoliko sastanaka sa predstavnicima nadležnih organa kako bi što bolje sagledali aktuelne događaje i prikupili informacije o navodima za potencijalno kršenje prava pojedinaca i grupa.

Kako je godina odmicala, komplikovala se i politička situacija u vezi sa izvršnom vlašću, sa predlozima za njenu rekonstrukciju, za izbor nove manjinske Vlade, kao i za vanredne parlamentarne izbore.

Podsjećamo da je od juna Crna Gora bez ministra pravde, ljudskih i manjinskih prava (funkciju vršio ministar unutrašnjih poslova), a tokom 2021. godine bila je i bez predsjednika Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužioca, dvoje sudija Ustavnog suda, sa nepotpunim Sudskim savjetom, a crnogorski advokati bili su u gotovo 70-o dnevnom štrajku tražeći izmjene Zakona o fiskalizaciji. Iako se više govori o nosiocima najviših funkcija, a ne samim institucijama, logično je da nedostatak na ključnim kadrovskim pozicijama može ugroziti njihovo stabilno funkcionisanje. Sve ove institucije, uz instituciju Ombudsmana, predstavljaju "krvotok sistema zaštite ljudskih prava i sloboda", tako da su navedene okolnosti mogle uticati i na ostvarivanje prava i sloboda građana.

U većini pomenutih slučajeva i okolnosti, pravo poprište i izvorište brojnih neprihvatljivih i nezakonitih izjava koje su podsticale klimu netolerancije i netrpeljivosti u Crnoj Gori dolazile su iz onlajn sfere društvenih mreža i kroz komentare na portalima. Ovaj problem bio je zaista veoma izražen u izvještajnom periodu i usmjeren kako prema nosiocima javnih funkcija, tako i među samim građanima. O primjerima neprikladnih, mizoginih, opskurnih, opasnih sadržaja i objava izvještavali su i tradicionalni mediji, a veliki broj tema, emisija kao i različitih javnih skupova bio je posvećen traženju odgovora kako smanjiti, ograničiti i prevenirati zloupotrebu slobode izražavanja i govor mržnje. U moru takvih diskusija i analiza, zapažen mi je ostao slogan "sloboda govora mržnje", koji spaja nespojivo, ali ipak vrlo precizno oslikava realno. O važnosti uspostavljanja efikasnijih mehanizama borbe protiv ovih pojava i prevencije brojnih

štetenih posljedica koje one mogu imati na društvo u cjelini, govori i to što su ključne međunarodne organizacije koje djeluju u Crnoj Gori – Savjet Evrope, Delegacija EU, sistem Ujedinjenih nacija i Misija OEBS-a, prepoznale u svojim izvještajima i posvetile im važne aktivnosti i kampanje. Značajan doprinos u tom pravcu dao je svakako i civilni sektor.

Tokom godine o ovim temama razgovarao sam i sa nosiocima najviših državnih funkcija i sa predstavnicima diplomatskog kora i međunarodnih organizacija.

O izraženosti problema i pokušajima da se stanje promijeni, svjedoči i to da sam najveći broj medijskih upita dobio upravo povodom tema i situacija u vezi sa govorom mržnje i drugim formama diskriminatornog izražavanja, a na brojne od njih reagovali smo i saopštenjima za javnost. Ispostaviće se da uprkos nastojanjima svih aktera koji su djelovali na ovom polju, ipak kao da je nedostajalo djelotvornosti svih tih apela za dijalog, toleranciju, suživot, demokratske načine razrešenja spornih situacija ili odgovora na njih.

U jednoj od izjava, na pitanje šta je najveći izazov u nastavku pristupnih pregovora Crne Gore sa Evropskom unijom (EU) u kontekstu poglavlja 23 i 24, izdvojio sam upravo – stabilizaciju prilika u zemlji<sup>3</sup>.

Nažalost, osim verbalnog nasilja, u kratkom roku suočili smo se i sa užasnim i vrlo tragičnim slučajevima porodičnog/partnerskog nasilja koji su rezultirali smrtnim ishodom žena. S razlogom se mjesecima govorilo o femicidu, uzrocima, odgovornosti institucija, načinima unaprjeđenja odgovora nadležnih organa, adekvatnoj pomoći ženama koje trpe nasilje, zaštiti djece i slično.

Napadima i uvredama bili su izloženi i novinari i drugi medijski radnici, nerijetko ometani u vršenju radnog zadatka na javnom mjestu.

Ovo je bio kratak presjek nekih od najvažnijih događaja, odnosno onih koji su najviše uticali na društveno-političke procese u zemlji, a koji su na direktan ili indirektan način uticali i na naš rad i postupanje. U nastavku podsjećamo na neke od najznačajnijih aktivnosti Institucije tokom 2021. godine.

\*\*\*

Poštovani poslanici i drugi uvaženi čitaoci ovog Izvještaja,

Imajući u vidu prethodno opisan kontekst dešavanja u Crnoj Gori, jasno je da je u 2021. godini bilo izazova za ostvarivanje ljudskih prava i sloboda građana i očuvanje demokratskih standarda i principa u pojedinim oblastima.

Generalno posmatrano, ljudska prava i slobode ipak su poštovana u zadovoljavajućoj mjeri, odnosno nije primijećeno masovno ni sistematsko ugrožavanje i kršenje. Međutim, u pojedinačnim slučajevima bilo je ozbiljnih propusta u radu sistema javne uprave, koji su građanima uzrokovali brojne probleme i komplikacije u ostvarivanju prava i sloboda. Važno je naglasiti da se nijedan pojedinačni slučaj kršenja ne smije relativizovati ni zanemarivati, odnosno da se moraju pružiti adekvatni mehanizmi zaštite podnosiocima pritužbi.

Kao i ranijih godina, građani su nam se najčešće obraćali pritužbama na rad državnih organa, organa državne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja.

---

<sup>3</sup> <https://mina.news/crnagora/bjekovic-stabilizacija-prilika-u-zemlji-najveci-izazov/>

U 2021. godini zadržan je trend povećanja broja pritužbi, pa je Zaštitnik u radu imao 1123 pritužbe, od kojih je 968 primljeno u izvještajnoj, a 155 pritužbi prenešeno iz 2020. godine. Od ukupnog broja pritužbi u radu, riješeno je njih 80,50 %. Ovaj podatak treba sagledati iz perspektive naglog uvećanja broja predmeta posle 5. septembra i relativno sporog postupanja organa u ovim predmetima. Nakon sprovedenog ispitnog postupka, Zaštitnik je u 124 predmeta utvrdio povrede prava i dao mišljenja sa 343 preporuke nadležnim organima i drugim subjektima.

U predmetima u kojima je postupak okončan u izvještajnoj godini građani su u najvećem broju ukazivali na povrede prava iz korpusa „ostalih građanskih prava“ (prava lica lišenih slobode, pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu, pravo obraćanja, zabranu mučenja, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja, pravo na privatnost, pravo na slobodu i sigurnost ličnosti...) kao i ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (pravo na mirno uživanje imovine, prava iz socijalne zaštite, pravo na rad i prava iz radnih odnosa, pravo na zdravstvenu zaštitu i osiguranje, pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje...). Slijede obraćanja zbog zaštite prava djece i mladih (pravo na obrazovanje, zaštita od zanemarivanja i zlostavljanja, odgovornost roditelja, pravo na roditeljsko staranje, na zdravstvenu i socijalnu zaštitu, prava djece sa smetnjama u razvoju i td), kao i zbog zaštite od diskriminacije (u oblasti rada i zapošljavanja, u postupcima pred organima javne vlasti, zbog govora mržnje, diskriminaciji u unutrašnjim poslovima i policijskom postupanju, socijalnoj zaštiti, penzijsko-invalidskom osiguranju, zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju, zbog rodno zasnovanog nasilja i td). Kada je u pitanju povreda prava na pravično suđenje podnosioci pritužbi uglavnom su ukazivali na zloupotrebu procesnih ovlašćenja, pravo na suđenje u razumnom roku, pravo na odbranu, na pristup sudu, neizvršavanje sudskih odluka i sl.

Kada govorimo o generalnim ocjenama, uvijek skrećemo pažnju na status pojedinih društvenih grupa, onih koje se smatraju ranjivim po više osnova i potrebu da se njihov položaj unaprjeđuje i adekvatno tretira.

Tu svakako mislimo na osobe sa invaliditetom, žrtve nasilja u porodici, pripadnike romske i egipćanske populacije, socijalno ugrožene porodice, LGBTIQ zajednicu, staračka domaćinstva, naročito žene u seoskim područjima i naravno djecu iz svih navedenih kategorija.

Osim rada po pritužbama građana, razgovora sa strankama, upoznavanja sa pravnim mogućnostima i upućivanja na eventualno druge oblike zaštite prava i sloboda, prije obraćanja našoj instituciji, tokom godine sprovodimo i brojne druge aktivnosti, koje su sastavni dio mandata institucije i umnogom doprinose jačanju njene pozicije, povjerenju i saradnji sa drugim organima/institucijama. To se odnosi na promotivne i projektne aktivnosti, sprovođenje istraživanja, izradu izvještaja, publikacija, organizovanje tematskih skupova ili učešće naših predstavnika na njima, medijsku zastupljenost, međunarodnu saradnju, terenske posjete, razmjenu informacija i pripremu odgovora za potrebe različitih upitnika i slično, o čemu potpunija informacija slijedi u narednim poglavljima izvještaja.

U skladu sa dosadašnjom praksom, u nastavku izdvajamo neke od aktivnosti od posebnog značaja, a koje su bile karakteristika našeg rada:

-U 2021. godini, u saradnji sa Misijom OEBS-a u Crnoj Gori, sačinili smo publikaciju „*Analiza odluka sudova za prekršaje Crne Gore, sa osvrtom na praksu Ombudsmana i ESLJP*“<sup>4</sup>. Analiza, čiji autori su prof dr Nebojša Vučinić, zaštitnik Siniša Bjeković, glavna savjetnica u sektoru za zaštitu od diskriminacije Dina Knežević i viši savjetnik Nemanja Dujović, proizvod je istraživanja u okviru projekta *Identifikacija problema u borbi protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama*. U skladu sa epidemijskom situacijom u aprilu 2021. godine, ovaj dokument predstavljen je na onlajn konferenciji, sa koje je poručeno da će oštija

---

<sup>4</sup> [https://www.ombudsman.co.me/img-publications/42/\\_mne%20analiza%20odluka%20suda%20za%20prekršaje.pdf](https://www.ombudsman.co.me/img-publications/42/_mne%20analiza%20odluka%20suda%20za%20prekršaje.pdf)

kaznena politika, dosljedna primjena propisa i sinhronizovana reakcija nadležnih institucija unaprijediti sistemski odgovor na izraženi problem nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja.

-U junu smo organizovali konferenciju za medije na kojoj smo predstavili *izvještaj "Položaj djece u domovima učenika/internatima u Crnoj Gori"*<sup>5</sup>. Nalazi i rezultati istraživanja, koje je u tu svrhu sprovedeno prethodne dvije godine, pokazalo je da je ostvarivanje i zaštita prava djece u domovima učenika na nezadovoljavajućem nivou, kao i da neke ustanove nemaju licence za rad. Zbog toga je Zaštitnik uputio preporuke Vladi Crne Gore, između ostalog: da uredi i uskladi regulativu o učeničkom standardu zasnovanu na dječjim pravima, u cilju ostvarivanja najboljeg interesa djeteta kao i da uspostavi odgovarajuće finansiranje usluge smještaja i ishrane u domovima/internatima, u skladu sa razvojnim potrebama djeteta.

-Tokom 2021. godine sproveli smo *istraživanje i sačinili poseban izvještaj o uticaju mjera za sprječavanje širenja koronavirusa na mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori*, koji će javnosti biti predstavljen u prvom kvartalu 2022. godine. Ovo istraživanje nastalo je u okviru višegodišnje uspješne saradnje i uz podršku UNICEF-a .

-Institucija Zaštitnika i ove godine, u koorganizaciji sa partnerskim organizacijama/institucijama – Građanska alijansa, Delegacija EU i Savjet Evrope, nizom aktivnosti obilježila je *Međunarodni dan ljudskih prava 10.decembar*, ujedno 18. rođendan institucije. Zaštitnik je bio gost TV debate na javnom servisu, na temu porodičnog nasilja, a učestvovao je i u tradicionalnoj humanitarnoj fudbalskoj utakmici. Zaštitnik i zamjenica Snežana Mijušković održali su interaktivna predavanja studentima Pravnog i Fakulteta političkih nauka. Centralnu konferenciju posvetili smo takođe problemu nasilja u porodici, odnosno "Kako zaštititi porodicu od porodičnog nasilja". Jedna od poruka konferencija bila je da institucije sistema ne smiju ostaviti nezaštićene žrtve nasilja u porodici, kao i da je propuste u preduzimanju mjera i propisanih aktivnosti potrebno adresirati i konkretizovati odgovornost.

-U skladu sa zakonskom obavezom izrađeni su i *izvještaji o radu Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture*<sup>6</sup>, kao i *polugodišnji Izvještaj o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za period 1. januar-31.jul 2021.godine*<sup>7</sup>

-Od kraja februara izvještajne godine, građanima i ostalim subjektima koji prate rad institucije dostupan je *redizajniran sajt institucije Zaštitnika*, sa novim sadržajima i platformama, naročito u oblasti prava djeteta i zaštite od diskriminacije. Glavnu novinu predstavljaju podsajtovi za svaku pojedinačnu oblast rada Zaštitnika-Javna uprava i pravosuđe; Zaštita od zlostavljanja, bezbjednost i NPM; Prava djeteta mladih i socijalne zaštite; Zaštita od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti. Na adresi [www.ombudsman.co.me](http://www.ombudsman.co.me), detaljnije, preglednije i sistematičnije dat je pregled vijesti, mišljenja i drugih akata Zaštitnika, domaćih i međunarodnih propisa, koji se vezuju za rad pojedinačnih sektora. Na glavnoj stranici postavljen je i elektronski obrazac koji omogućava podnošenje pritužbe stranaka putem sajta. Takođe, značajnu novinu predstavlja i to što je sajt prilagođen osobama sa invaliditetom (posebnim čitačima koje oni koriste, sa mogućnošću korišćenja kontrasta slike i uveličavanja teksta). Nov sadržaj je i interaktivna mapa pristupačnosti objekata u javnoj upotrebi, prilagođena u saradnji sa Udruženjem paraplegičara Podgorica. Najveće izmjene vidljive su u okviru podsajta namijenjenog pravima djeteta kojim se unapređuje pristup institucije Ombudsmana djeci i mladima, čije izmjene su podržane u okviru

<sup>5</sup><https://www.ombudsman.co.me/img-publications/43/polo--aj%20djece%20u%20domovima%20u--enika-internatima%20u%20cg.pdf>

<sup>6</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1646642012\\_godi--nji%20izvje--taj%20npm%20za%202020\\_final.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1646642012_godi--nji%20izvje--taj%20npm%20za%202020_final.pdf)

<sup>7</sup>[https://www.ombudsman.co.me/docs/1639560831\\_final\\_08122021\\_polugodis--nji%20izvjes--taj%20o%20zas--titi%20od%20diskriminacije%2022112021-1.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1639560831_final_08122021_polugodis--nji%20izvjes--taj%20o%20zas--titi%20od%20diskriminacije%2022112021-1.pdf)

sveobuhvatne inicijative "Jednak pristup djece pravdi" koja se implementira u Crnoj Gori uz tehničku podršku UNICEF-a i finansijsku podršku Vlade Kraljevine Norveške.

-Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore Siniša Bjeković i predstavnik Kancelarije Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR) u Crnoj Gori, Žan-Iv Bušardi, potpisali su *Sporazum o saradnji u oblasti zaštite, praćenja i unapređenja ljudskih prava i osnovnih sloboda tražilaca azila, izbjeglica, raseljenih i osoba bez državljanstva*. Sporazum predviđa nastavak strateškog partnerstva kroz preduzimanje zajedničkih aktivnosti i projekata u ovoj oblasti, a koji se tiču promocije i zaštite prava na pristup teritoriji i postupku azila, uslove prijema, poštovanje zagarantovanih ljudskih prava u skladu sa načelom zabrane vraćanja, integracije izbjeglica, upisa u matične knjige i pristup imovinskim pravima i sl.

-U ovoj godini uspostavljena je i *saradnja sa turskom Agencijom za međunarodnu saradnju i koordinaciju (TIKA)*. Na sastanku zaštitnika Siniše Bjekovića sa koordinatorom Kancelarije za programsku koordinaciju u Podgorici, g. Abdurrahman Toprakom i njegovim saradnicima dogovoreno je da institucija u narednom periodu razvije platformu saradnje, na bazi koje će TIKA podržati aktivnosti koje jačaju naše stručne i administrativne kapacitete.

-Na obostrano zadovoljstvo nastavljena je saradnja i sa *AIRE Centrom*, koji je *uz podršku Britanske ambasade u Crnoj Gori* u decembru organizovao *okrugli sto za zaposlene u instituciji Zaštitnika i državne tužioce*. Na otvaranju skupa zaštitnik je ukazao da standardi ljudskih prava na nivou Crne Gore moraju biti ujednačeni, bez obzira na organ koji ih primjenjuje. Naglasio je i važnost međuinstitucionalne saradnje, kako bi se unaprijedila implementacija ljudskih prava, a izbjegla konfuzija i kolizija u tumačenju prava.

-Kao rezultat saradnje sa *AIRE Centrom* iz Londona finalizovana je publikacija "Pravo na poštovanje privatnog života (član 8 EKLJP): vodič kroz konvencijsko i nacionalno pravo i praksu". Vodič je nastao kao izraz nastojanja da relevantne aktere upozna sa kompleksnim korpusom prava zaštićenih pod pojmom "privatnog života" i metodološkim pristupom Evropskog suda za ljudska prava u procjeni da li je došlo do njegove povrede.

-Budući da su pojedini periodi godine imali povoljniju epidemijsku situaciju, to smo iskoristili za nastavak posjeta lokalnim sredinama-organizovanje *Dana Zaštitnika*, što je ostalo zapostavljeno tokom 2020.godine zbog pojave koronavirusa.

Dani Zaštitnika organizovani su u Šavniku, Plužinama, Petnjici, Andrijevići, Plavu i Gusinju. Nakon razgovora sa lokalnim rukovodstvima i zainteresovanim građanima, zaštitnik Bjeković ocijenio je da ljudska prava ostaju u sjenci nagomilanih socio-ekonomskih problema građana malih opština na sjeveru Crne Gore. Kao dominantni problemi izdvajaju se odlazak stanovništva, siromaštvo i nezaposlenost. I pored zalaganja i evidentne energije koju predsjednici opština sa saradnicima ulažu u cilju prevazilaženja brojnih problema koji utiču na životni standard lokalnog stanovništva, opšti utisak je da je za „oživljavanje“ sjevera neophodna sistemska i održiva pomoć sa centralnog nivoa. Takođe, smatramo neophodnom i inicijativu za povezivanje i bolju saradnju među samim opštinama, kako bi zajedničkim snagama uticale na promjene od zajedničkog interesa.

-Uz sve tekuće obaveze trudili smo se da se odazovemo na skoro sve pozive za brojna učešća na okruglim stolovima, konferencijama, diskusijama i drugim javnim skupovima. Zaštitnik je takođe bio domaćin brojnih sastanaka i u 2021. godini nismo obustavljali prijeme, koje smo organizovali poštujući epidemijske mjere.

U izvještajnom periodu ipak gotovo da nije bilo međunarodnih putovanja, budući da su gotovo svi sastanci i aktivnosti ombudsmanskih mreža čiji smo članovi, bili održani onlajn.

Izuzetak su peta regionalna konferencija tijela za jednakost Jugoistočne Evrope, koja je održana u Sloveniji u organizaciji institucije Zagovornika za jednakost, sastanak Mreže NPM-ova Jugoistočne Evrope (Budimpešta), u organizaciji Kancelarije Komesara za osnovna prava Mađarske i obuka za posmatrača prinudnog povratka, u okviru aktivnosti projekta koji finansira Evropska komisija „Regionalna podrška upravljanju migracijama osjetljivim na zaštitu na Zapadnom Balkanu i Turskoj, faza II“, u organizaciji Kancelarije Međunarodne organizacije za migracije (IOM). Predstavnici institucije Zaštitnika bili su učesnici ovih događaja.

-Ono što nam je dalo dodatan i veoma važan podstrek u radu bio je i poslednji izvještaj Evropske komisije (EK) za Crnu Goru. Zaštitnik je u izjavi za medije kazao da je zadovoljan stavovima koji se odnose na našu instituciju, ocjenjujući ih i kao obavezu za unaprjeđenje rada u narednom periodu.

„Regulatorni i institucionalni okvir za funkcionisanje Ombudsmana (status B) je uspostavljen i Ombudsman se i dalje doživljava kao institucija sa najboljim uticajem i povjerenjem u pogledu promocije i zaštite prava građana. Kapaciteti Institucije za rješavanje pritužbi i kvalitet njenih odluka nastavili su da se poboljšavaju“, kaže se u Izvještaju.

U dokumentu se, između ostalog, navodi da je institucija ojačala svoju komunikaciju sa nadležnim organima i javnošću, kao i vidljivost svojih aktivnosti.

Između ostalog, ocijenjeno je da su kapaciteti nacionalnog mehanizma za prevenciju, koji je dio institucije Ombudsmana, dodatno ojačani, kao i da je NPM ispunio svoj godišnji plan posjeta za 2020. EK smatra da su poboljšani kapaciteti Ombudsmana, kao tijela za zaštitu od diskriminacije, kao i da institucija ima potrebne kompetencije za rješavanje pritužbi za diskriminaciju. Ukazano je i da je budžet smanjen za pet odsto 2021. godine u odnosu na 2020.

Na osnovu svega navedenog, cijenimo da je za nama još jedna vrlo izazovna godina, kako u pogledu društveno-političkih dešavanja, atmosfere u društvu, tako i zaštite i unaprjeđenja ljudskih prava i sloboda građana, ali i rada same institucije. Nadamo se da smo uspjeli da potvrdimo našu otvorenost, kooperativnost i efikasnost, čemu u prilog ide i nastavak trenda rasta obraćanja građana, medija, brojnih drugih subjekata koji su zainteresovani za saradnju sa institucijom Zaštitnika. Čini nam čast da smo prepoznati kao kredibilna i važna adresa za rasprave o brojnim temama, imajući u vidu broj poziva koje dobijamo za učešće na skupovima. U skladu sa nastojanjem da budemo adresa sa koje stižu utemeljena i pravična mišljenja, u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava i sloboda, trudićemo se da osnažimo mehanizam praćenja poštovanja preporuka koje upućujemo kroz naša mišljenja.

Crna Gora mora da nastavi da gradi sistem javne uprave u kom važne odluke i određeni procesi ne mogu isključivo zavisiti od personalnih rješenja, odnosno odluka pojedinaca. Sistem javne uprave mora efikasno i transparentno biti na usluzi građanima i onda kada se dešavaju događaji koji mogu u određenom obimu da ometaju ili usporavaju društvene procese. Dnevna politika ne smije biti smetnja u ostvarivanju prava i sloboda građana, a oni moraju biti slobodni da sve nepravilnosti i probleme prijave nadležnim organima i institucijama. Zajedno treba da se izborimo da, koliko god o pojedinim pitanjima imali oprečna mišljenja i očekivanja, nikada ne dozvolimo da od toga zavisi bezbjednost države i bezbjednost nas kao građana. Događaji iz 2021, ali i 2020. godine opominju nas da opasna klima netolerancije, podjela i mržnje veoma lako prelazi u nasilje, pa danima i mjesecima od jednog događaja kontinuirano izaziva nove sukobe i netrpeljivost. Nadamo se da će ekonomske i socijalne teme, u

kontekstu unaprjeđenja životnog standarda građana, preuzeti primat u javnom diskursu i da to može biti neka nova vezivna nit u narušenim odnosima i šansa za uspostavljanje povjerenja i saradnje.

*Prizković Lina*

# 2021 INFOGRAFIK



anketiran 1281 učenik u istraživanju o uticaju mjera COVID19 na mentalno zdravlje





## II OBLICI RADA ZAŠTITNIKA

### 3.1. Prijem građana, Dani Zaštitnika

Drugu godinu zaredom suočavamo se sa pandemijom COVID-19, kao i većina zemalja svijeta. Pandemija je za kratko vreme promijenila način života građana i direktno ili indirektno zahvatila sve oblasti društva, sa različitim nacionalnim odgovorima koje sprovode vlade. U okolnostima kao što su globalne pandemije, građanima su potrebne institucije i javne službe više nego ikad. Naša uloga kao korektivnog mehanizma u postupanjima institucija i službi javne uprave se pokazala važnom. Nastavili smo da koristimo svoj uticaj da pozitivno utičemo na živote ljudi rješavajući njihove pritužbe.

U toku 2021.godine prijem građana je organizovan u skladu sa povoljnijom epidemijskom situacijom. Nastavljen je rad dodatne mobilne linije, uvedene tokom prve godine pandemije, koja se pokazala efiksanom za održavanje kontakta stranaka sa savjetnicima. Sa ponosom ističemo da smo uprkos inficiranju/obolijevanju većeg broja službenika u dva navrata, uspjeli organizovati rad Službe za prijem građana. Zadatak Službe je da pruži informacije o načinu rada i funkcionisanja Institucije, o nadležnostima, da pomogne u proceduri podnošenja pritužbe kad god je to potrebno, da daju informacije o toku postupka, upute na drugu nadležnu instituciju u slučajevima kada je to potrebno i sl. Građani su nam se obraćali, u većem broju, mejlom, poštom, putem društvene mreže Instagram ali i lično, dolaskom u Instituciju. Uglavnom su se žalili na dugo trajanje postupaka kod određenih organa (državnih organa, organa lokalne samouprave i određenih javnih ustanova), na nezaposlenost, problem oko ostvarivanja prava na rad i radnog odnosa, isplatu obeštećenja, prava na imovinu i mirno uživanje imovine, na određena socijalna pitanja, na nepostupanje određenih inspeksijskih organa, sticanja crnogorskog državljanstva porijeklom, vršnjačkog nasilja i drugo. Građani su u razgovoru sa savjetnicima dobili odgovore na koji način da riješe administrativne probleme, ispitivali smo složena i systemska pitanja i davali smo mišljenja sa preporukama za unaprjeđenje ljudskih prava.

Rješavajući pritužbe građana, Ombudsman nastoji da ukazivanjem na probleme i davanjem preporuka za postupanje doprinese unaprjeđenju rada državnih organa i organa lokalne samouprave, kao i drugih nosilaca javnih ovlašćenja. Koristeći svoj mandat i resurse institucija Zaštitnika je pokazala spremnost da se afirmiše princip ravnopravnosti, jednakih mogućnosti i tolerancije prema nacionalnim, etničkim, vjerskim, seksualnim i drugim manjinama i na taj način doprinese uspostavljanju sistema vrijednosti u kome se različitost ljudskih identiteta prihvata.

Zahvaljujući povoljnijoj epidemijskoj situaciji u 2021. godini organizovali smo „**Dane Zaštitnika**“ u šest (6) crnogorskih opština i to: Petnjica, Andrijevica, Plav, Gusinje, Šavnik, Plužine.

„Dani Zaštitnika“ se organizuju u javnom interesu sa ciljem unaprjeđenja i podizanja svijesti građana o njihovim pravima i slobodama, o načinima obraćanja i zaštite ljudskih prava, kao i mogućnosti da građani u direktnom razgovoru sa Zaštitnikom iznesu svoje probleme i bolje se upoznaju sa postupanjem institucije u predmetima. Takođe, to je i prilika da se institucija Zaštitnika promoviše i približi svoj mandat građanima kako bi se povećao stepen povjerenja u institucije i podržao demokratski razvoj države.

Tokom posjeta opštinama održani su sastanci sa lokalnim rukovodstvom kao i sa predstavnicima relevantnih organa i ustanova. Sastanci su bili fokusirani na problematiku na koju su u razgovorima ukazivali građani, na generalne probleme stanovništva tog kraja, na poteškoće sa kojima se suočavaju organi lokalne uprave u obavljanju svojih aktivnosti i na značaj postupanja po preporukama Zaštitnika.

U razgovorima Zaštitnika sa rukovodstvima ukazano je da je stanovništvo ovog kraja dominantno usmjereno na pomoć dijaspore kao i da je većina stanovništva zaposlena u organima lokalne uprave. Ukazano je na veliki broj socijalnih slučajeva, staračkih domaćinstava, dotrajalu infrastrukturu, na siromaštvo i migraciju stanovništva a što negativno utiču na ljudska prava, te da se građani uglavnom obraćaju sa zahtjevima za posao i jednokratne pomoći. Za „oživljavanje“ sjevera neophodna je sistemska i održiva pomoć sa centralnog nivoa, ali i inicijativa za povezivanje i bolju saradnju među samim opštinama kako bi zajedničkim snagama uticali na promjene od zajedničkog interesa. Zajedničko za navedene opštine je i to što se i pored brojnih podsticajnih mjera dramatično smanjuje broj djece, samim tim i učenika, kojima je teško organizovati prevoz do škola.

Nakon posjeta i održanih sastanaka, opšti utisak je da ljudska prava ostaju u sjenci nagomilanih socio-ekonomskih problema građana malih opština na sjeveru države, u kojima su dominantni problemi odlazak stanovništva, siromaštvo i nezaposlenost. Zaštitnik je mišljenja da je mnogo više toga što spaja ove opštine i da to treba iskoristiti kao osnovu da se boljom međusobnom saradnjom i komunikacijom rješavaju pitanja građana.

### **3.2. Saradnja sa medijima i sa javnošću:**

I tokom 2021. godine nastavili smo svakodnevnu intenzivnu i otvorenu saradnju sa medijima. Ovaj segment našeg rada nije uvijek lako uklopiti sa dnevnim obavezama zaštitnika i njegovih saradnika, ali svjesni važnosti pravovremenog i objektivnog informisanja građana, trudimo se da bez odlaganja odgovorimo na sve upite iz naše nadležnosti. Situacija izazvana pandemijom COVID-19 nije uticala na našu ažurnost i dostupnost u ovom pogledu, tako da smo tokom cijele godine bili otvoreni za posjete medijskih kuća i gostovanja.

Više nego ranije, u prethodne dvije godine dominirala su pitanja iz oblasti slobode izražavanja, odnosno komentari na slučajeve govora mržnje, uvredljiv i diskriminatoran govor, podjele i tenzije u društvu, kao i druge incidentne situacije izazvane burnim političkim dešavanjima.

Štampani mediji tradicionalno iskazuju veliko interesovanje za ishod predmeta, odnosno mišljenja i preporuke Zaštitnika (u kojima se odlučuje po pritužbama građana ili po sopstvenoj inicijativi). Ove „priče običnih ljudi“, koje oslikavaju realne situacije u kojima se građani nađu kada imaju problem da pred organima javne uprave ostvare neko od svojih prava i sloboda ili su diskriminirani, u značajnoj mjeri preuzimaju i prenose portali, a ovakav publicitet najbolja je promocija našeg mandata i postupanja.

Ono što nam posebno znači jeste da potvrdu naših zalaganja za konstatntnim unapređenjem rada i transparentnosti prepoznaju i bilježe izvještaji Evropske komisije o Crnoj Gori, pa se i u izvještajnoj godini između ostalog našla ocjena „da je institucija ojačala svoju komunikaciju sa nadležnim organima i javnošću, kao i vidljivost svojih aktivnosti.“

U drugoj godini od otvaranja Instagram profila institucije, namijenjenog za promociju naših dnevnih aktivnosti i podizanje svijesti javnosti o temama iz oblasti ljudskih prava i sloboda, povećao se broj obraćanja građana koji su ovim putem željeli da postave pitanje o svom problemu, dobiju savjet ili podnesu pritužbu (u poslednjem slučaju bivaju upućeni da to učine mejlom, tradicionalnom poštom ili dolaskom u instituciju). Istovremeno, zbog prirode posla sektora za prava djece i drugačijih interesovanja djece i mladih i dalje je aktivna Facebook stranica „Djeco pišite Ombudsmanu“, kao i Instagram profil Zlatnih savjetnika Ombudsmana.

U februaru je pušten u rad redizajniran sajt institucije, sa novim sadržajima i platformama, naročito u oblasti prava djeteta i zaštite od diskriminacije. Nova organizacija sajta obezbjeđuje lakše snalaženje

posjetiocima i daje mogućnost da odabirom određenog podsajta (koji se odnosi na svaki sektor pojedinačno) dobiju objedinjene informacije koje se tiču samo konkretne oblasti rada Zaštitnika. I u izvještajnoj godini sajt bilježi veliki broj objava, oko 180 vijesti, sortiranih kroz saopštenja za javnost i novosti/obavještenja.

Kao što smo naveli, mediji su iskazali veliko interesovanje za rad institucije u svim oblastima, kao i za naše stavove o dnevno-političkim temama, pa u nastavku izdvajamo neke od najviše prenošenih izjava, kao i mišljenja Zaštitnika (akti) koji oslikavaju i naš rad i interesovanje javnosti na teme iz oblasti ljudskih prava i sloboda:

- Bjeković: Kod kovid potvrda prevagnuo interes javnog zavlja nad ostalim pravima
- Zamjenica Ombudsmana Mirjana Radović položila zakletvu u Skupštini Crne Gore
- Od početka godine Zaštitniku ljudskih prava i sloboda stigle 53 pritužbe pritvorenika i osuđenih lica, u jednom slučaju utvrđeno
- Sprovođnici prekoračili ovlašćenja, UIKS nije prijavio
- Ombudsman utvrdio da ustanovi fale stručnjaci i prostor: Centar za autizam bez uslova za liječenje 5.000 djece
- Konferencija za Dan ljudskih prava: Za šest mjeseci više od 1,3 hiljade predmeta zbog nasilja u porodici
- Preporučili ministarstvima da uspostave mogućnost privatno - javnog partnerstva u oblasti pružanja tretmana logopeda
- Povrijeđeno pravo na zdravstvenu zaštitu
- Većinu femicida moguće spriječiti uz hitnu društvenu akciju
- Bjeković: Standardi ljudskih prava moraju biti ujednačeni
- Armenko dala dvije preporuke Specijalnom državnom tužilaštvu
- Ombudsman: SDT povrijedio ustavno pravo crnogorskom državljaninu
- Bjeković: Svaka peta žena u Crnoj Gori žrtva nasilja, stvarni broj mnogo veći
- Ombudsman ispituje slučaj maloljetne žrtve bigamije iz Plava
- Donacija za Dom učenika u Plužinama; Bjeković: U malim sredinama rastu veliki ljudi
- Formiran predmet u slučaju direktora HE Piva
- Ombudsman: Prosvjetna radnica putem Vibera i bez obrazloženja smijenjena sa projekta "Uči doma"
- Ombudsman poručio: Opreznije sa izjavama
- Ombudsman: Osuda diskriminatornih i krajnje uvredljivih izjava upućenih poslanici
- Ombudsman: Političari podstiču govor mržnje, bez odgovora institucija
- Predstavnici Zaštitnika i Odbora za ljudska prava saglasni: Ubrzati rješavanje problema građana
- Siniša Bjeković komentarisao izvještaj EK: Ombudsman zadovoljan stavovima EK o toj instituciji
- Ombudsman utvrdio da je djeci sa smetnjama u razvoju povrijeđeno pravo na zdravstvenu zaštitu, jer ne mogu da se liječe u svojoj državi: Za tretmane u Beogradu godišnje pola miliona eura
- Zlatna savjetnica Zaštitnika Jasmina Beriša nominovana za svjetsku dječiju nagradu za mir
- Armenko upozorila MUP i Komisiju za žalbe da ne smiju odlagati postupanja: Država bi mogla da ispašta
- Zaštitnik preporučio pokretanje postupka inspekcijskog nadzora: Nadležni ignorisali što podgorički vrtić nije prilagođen OSI
- Bjeković: Socijalna prava na margini zbog korone
- Ombudsman utvrdio: Sudiju Bilafer nezakonito hapsili
- Utvrđene povrede propisa u slučaju učešća učenika OŠ Llovčenski partizanski odred" na proslavi: Djeca zloupotrijebljena u političke svrhe
- Ombudsman sa predstavnicima Savjeta Evrope: Smanjiti podijeljenost u društvu
- Ombudsman utvrdio neustavno i nezakonito postupanje prema pripadniku vojske: Zbog traženja prava gonjen disciplinski
- Preporuke Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Centru bezbjednosti Nikšić: Nikšićanina neopravdano priveli

- Ombudsman utvrdio neadekvatno postupanje institucija prema maloljetnicima u sukobu sa zakonom: Tri djeteta smještena iza rešetaka
- Moguće dugoročne posljedice i na njihov razvoj, obrazovanje i mentalno zdravlje: Mijušković i Perović: Djeci nije mjesto na masovnim okupljanjima
- Zaštitnik ljudskih prava i sloboda traži od vlade da odgovori na zahtjeve građana iz Bara kraljskih: Mještani ne žele rijeke u cijevima, mogu da tuže državu zbog MHE
- Ombudsman: Postojanje i subjektivitet CPC se ne može poreći
- Ombudsman Siniša Bjeković o naraslim tenzijama u društvu: Vlast i opozicija da iniciraju dijalog, intelektualna elita da doprinese smirivanju tenzija
- Događaji na CT-Ombudsman: Građani da podnesu pritužbe ako smatraju da je došlo do povrede njihovih prava
- Bjeković: Sada i političari i građani da kažu dosta je
- Preporučio policiji da preduzme mjere na identifikaciji i utvrđivanju odgovornosti, Zaštitnik: Policajci tukli osumnjičenog
- Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda: Djeca zanemarivana, kritike za Ministarstvo
- Zamjenica Zaštitnika mišljenja je da treba razmotriti uzroke i odgovornost: Zabrinjava ravnodušno posmatranje dječjeg nasilja
- Ombudsman osudio napade na medijske radnike
- Kaščelan i Bjeković: Prioritet očuvanje mira i stabilnosti, građani da budu dostojanstveni i razboriti
- Bjeković: Dječak iz Andrijevice simbol našeg besmisla
- Ombudsman uputio apel Ministarstvu prosvjete: Informisati učenike i roditelje o školskoj godini
- Neprimjerena retorika u javnom diskursu, čini se da je osnovni cilj uvrijediti nekoga na ličnoj osnovi
- Ombudsman Siniša Bjeković nakon posjete sjeveru ukazuje: Ljudska prava u cjenci ekonomskih problema
- Nacionalni preventivni mehanizam tokom posjete Kotoru utvrdio: OB nije po standardima
- Djeca djelili paketiće sa likom Svetog Save: Bez paketića sa religijskim obilježjima
- Bjeković: Stabilizacija prilika u zemlji najveći izazov u nastavku EU integracija
- Armenko upozorila podgoričku Carinarnicu: Nedopustivo dalje prolongiranje spora
- Progres pita - zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore mr Siniša Bjeković odgovara
- Zamjenica zaštitnika utvrdila da podnosiocu predstavke nije pruženo blagovremeno i valjano pisano obrazloženje: S vitiligom se ne može donirati krv
- Zamjenica Zaštitnika Nerma Dobardžić dala preporuku Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta: Onemogućeno ostvarivanje prava
- Ombudsman: Tužilaštvo i Centar za socijalni rad ignorisali uhođenje i prijetnje kidnapovanjem
- Mijušković: Hraniteljstvo najbolji oblik zaštite djece bez roditeljskog staranja
- Ombudsman: Nijesmo bili spremni za onlajn nastavu
- Ombudsman: Izostala je reakcija nadležnih, nijesu prepoznali nasilje
- Morala se mjeriti buka i u stanu
- Ombudsman objavio izvještaj o položaju djece u domovima učenika/internatima u Crnoj Gori
- Zaštita prava djece u domovima nije na zadovoljavajućem nivou
- Predstavnici mreže Zlatnih savjetnika Ombudsmana: Koronavirus uticao na ostvarivanje prava i potreba djece
- NVO I Ombudsman upozoravaju da su fizički obračuni đaka i dalje veliki problem: Ne radi linija za prijavu vršnjačkog nasilja
- Bjeković - Popa: Za sprovođenje demokratskih principa ključna transparentnost institucija i smanjenje polarizacije u društvu
- Ombudsman utvrdio ugrožavanje interesa maloljetnika kojem je izrečena vaspitna mjera: Dijete smjestili u zatvor sa odraslim licima
- Ombudsman: Neprihvatljivi bilo kakvi pritisci i ugrožavanja slobode medija
- Reflektor: -Kako iz stanja konstantne polarizacije do kompromisa?

- Zaštitnik: Pacijent se ugušio hranom u bolnici
- Brine što nema predmeta zbog govora mržnje
- Izveštaj Ombudsmana za 2019.i 2020.godinu: Crna Gora ima samo jednog dječjeg psihologa
- Poslanici najavili podršku izvještajima Zaštitnika ljudskih prava: Preporuke Ombudsmana da budu obavezujuće
- Zaštitnik ljudskih prava i sloboda otkrio zabrinjavajuće ponašanje u populaciji od 14 do 18 godina:Tenzije u društvu potpiruju govor mržnje maloljetnika
- Ombudsman: Javni servis da obezbijedi jednakost u pravima i obavezama zaposlenih
- Novinarka RTCG diskriminisana zbog učešća na litijama
- Ombudsman tražio izjašnjenje Doma zdravlja Pacijent ne može da dođe do ljekara
- Prošajčenje godinama prisutno u Crnoj Gori, nema strategije i političke volje da se problem riješi
- Video kampanja UMHCG: Evropski dan samostalnog života, ombudsman Bjeković
- Ombudsman preporučio bolnici u Dobroti da sprovede hitnu obuku svih službenika zbog incidenta: Stomatolog pesnicom slomio nos pacijentu
- Ombudsman dobija desetine pritužbi: Politički konflikti doveli do opasnog govora mržnje
- Ombudsman: Ako zaboravimo doprinos medija, vratićemo se deceniju unazad
- Ombudsmanova Analiza odluka sudova za prekršaje - porodično i rodno zasnovano nasilje: Kazne za porodično nasilje uglavnom novčane i uslovne
- Ombudsman: Onlajn nastava imala negativne efekte
- Ombudsman: Stagnacija u poštovanju ljudskih prava pod uticajem koronavirusa
- Tim Ombudsmana obišao granični prelaz: Kontrolisali uslove
- Ombudsman: Slučaj napada na Šofranca podriva slobodu medija
- Ombudsman: Otac prodao maloljetnu ćerku, nadležni organi zakazali
- Ombudsman Bjeković: Napadi na žene ne smiju se tolerisati
- Društvo politizovano i polarizovano, dijalog neophodan
- Ombudsman: Slučaj iz Pljevalja ozbiljno opominje, šovinističke poruke opasne
- Institucija Zaštitnika: Epidemija donijela brojna kršenja ljudskih prava
- Zaštitnik ljudskih prava i sloboda za Vijesti Bjeković: Tenzije rastu kad odgovorni začute
- Veća zaštita izbjeglica: Ombudsman i UNHCR potpisali sporazum
- Sastanak premijera i ombudsmana:Smiriti tenzije i očuvati društvo
- Tema: Blage kazne za pedofile, gosti u studiju Zdravko Begović i Snežana Mijušković
- Bjeković poziva političare na smirivanje tenzija
- Ombudsman upozorio na nejednakost: Simuliranje dvoglavog orla bez kazne
- Crveni krst Crne Gore u saradnji sa Glavnim gradom i Ombudsmanom obilježio Svjetski dan Roma
- Ombudsman i Univerzitet Crne Gore unapređuju saradnju: U fokusu radnopravni status zaposlenih
- Dijeljenje paketića sa religijskim sadržajem: Ombudsman konstatovao izostanak reakcije Ministarstva
- Romi imaju zadovoljavajući tretman prilikom korišćenja zdravstvenih usluga
- Zaštitnik ljudskih prava i sloboda izradio izvještaj o posjeti Specijalnoj bolnici za psihijatriju Dobrota: Benzodiazepin ne smije biti hronična terapija
- Djeca su dovedena u situaciju neizvjesnosti, Mijušković: Zbog porodičnog spora, razmisliti o Konvenciji Savjeta Evrope
- Institucija Zaštitnika preporučila preduzimanje mjera: OŠ "Milorad Musa Burzan" od đaka nije smjela da uzimaju novac
- Bjeković osudio napad na Kočana
- Preporuke nakon pritužbi iz jedne NVO,
- Ombudsman: Ministarstvo da izda jasna uputstva direktorima o prijemu poklona i donacija
- Upozorila na nepostupanje podgoričke komisije za povraćaj i obeštećenje
- Armenko: Država bi mogla ispaštati
- Napad na Sadikovića "još jedna opomena"
- Ombudsman: Izboriti se sa opasnom klimom netolerancije i sklonosti nasilju

- Dijete se povrijedilo u vrtiću, a vaspitačice nijesu zvale roditelje
- Ombudsman upozorio: Pogoršano zdravstveno stanje žena u zatvoru
- Ombudsman o položaju žena Bjeković: Žene i dalje podređene u društvu
- NVO, Ombudsman, Krivokapić i pojedine partije osudile napad na pripadnika LGBT populacije
- Novi sajt Zaštitnika, prilagođen djeci i OSI
- A1 Bjeković: Građani nisu zaštićeni od uvreda na društvenim mrežama
- Ombudsman: Djeca ne smiju biti diskriminisana  
Predloženi model dodjele dječjeg dodatka nije u skladu sa zakonom
- Ombudsman utvrdio da je policija profesionalno obavila prinudno udaljenje stranaca koji nijesu imali dokumenta za boravak u našoj državi: Deportacija turskih državljana po propisu
- Ombudsman osudio nacionalističke incidente u Nikšiću
- Ombudsman jasan: Etička komisija povrijedila pravo na privatnost Šoškića i odlukom bez obrazloženja prekršila Ustav
- Ombudsman utvrdio nezakonito postupanje policajaca u Bijelom Polju
- Bjeković u Nikšiću: Smiriti tenzije ili ulazimo u anarhiju
- Krivokapić sa Bjekovićem: Pomirenje nasušna potreba, podjele nametnute
- Bečić - Bjeković: Skupština će raditi na promociji ljudskih prava
- Ombudsman: Status novinara i dalje ne odražava značaj uloge koju imaju
- Ombudsman utvrdio da je podgoričko Tužilaštvo ugrozilo pravo na život Ulcinjaninu  
Ćutali 15 godina i omogućili da zastari pokušaj ubistva
- Bjeković: Nedostaju bitne odrednice  
Pravni poredak nespremno dočekao pandemiju
- Ombudsman konstatovao da u većini jedinica nedostaju psihološki tretmani policajaca - Zaposlenje psihologa u specijalnoj policiji prvi korak ka boljoj podršci službenicima
- Ombudsman: Učestale prijetnje pojedincima iz političkog života, posljednji je trenutak da se reaguje

### 3.3. Saradnja sa institucijama

COVID19 je naglasio potrebu za globalnom saradnjom kako bi se spriječile, ublažile i riješile prijetnje kao što su pandemije, klimatske promjene, sukobi i nesigurnost. Uspostavljanje, razvoj i njegovanje saradnje sa državnim institucijama, organima javne uprave i organima lokalne samouprave je jedno od prioriteta Zaštitnika od samog osnivanja. Osim važne uloge u jačanju odgovornosti državnih organa i institucija, Zaštitnik doprinosi podizanju kvaliteta rada i podizanja svijesti državnih službenika o očekivanjima javnosti u vezi sa dobrom upravom. Davanjem savjeta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti, djelujemo preventivno u cilju unaprjeđenja rada organa uprave i zaštite ljudskih sloboda i prava. Od Zaštitnika se očekuje da promoviše i osigura poštovanje i zaštitu ljudskih prava, demokratskih principa i jačanje vladavine prava u svim okolnostima i bez izuzetka.

U svom radu više puta smo ukazivali na važnost međuinstitucionalne saradnje, a u cilju unaprjeđenja implementacije ljudskih prava. Oblast ljudskih prava i sloboda traži jedinstvene, usaglašene i primjenjive standarde, koji se implementiraju na nivou cijele države. Saradnja Zaštitnika sa institucijama se iz godine u godinu unaprjeđuje i odvija u nekoliko pravaca koji uključuju rad po pritužbama, poštovanje/ispunjenje preporuka Zaštitnika i promotivne aktivnosti, zajedničke kampanje i drugo.

Jedan od pokazatelja saradnje sa institucijama i poštovanja ustavnih i zakonskih rješenja od strane državnih organa, jeste i odnos ovih organa prema preporukama Zaštitnika. Kada je ovaj dio rada u pitanju, Zaštitnik je zadovoljan opsegom poštovanja i ispunjavanja pojedinačnih preporuka. U slučaju nepoštovanja preporuke ili ignorisanja zahtjeva Zaštitnika za izjašnjavanje nakon podnijetog zahtjeva, Zaštitnik kontaktira neposredno viši organ. U instituciji smo svjesni da su za realizaciju određenih preporuka potrebne sistemske promjene i duži vremenski period, jer zahtijevaju donošenje strateških

dokumenata i značajnija finansijska sredstva. Međutim, nije dobro kada se državni organi ponašaju kao da Zaštitnik nije donio akt kojim ukazuje na problem i preporučuje način njegovog prevazilaženja. U takvim situacijama, svaki pojedinačni slučaj rješavamo prema konkretnim okolnostima, bilo putem obavještanja medija, bilo upoznavanjem neposredno višeg organa, Vlade ili Skupštine. Upravo iz razloga što mišljenja nisu pravno obavezujuća, Zaštitnik se trudi da mišljenjima da adekvatnu i autoritativnu pravnu težinu - slijedeći pravni put kako to čini Evropski sud za ljudska prava (ESLJP), davanjem opštih principa i primjenom tih principa na konkretan predmet.

Važan segment saradnje se odnosi i na promotivne i edukativne aktivnosti, pa su naši predstavnici učesnici brojnih skupova i sastanaka koje organizuju organi, institucije ili nadležna tijela sve tri grane vlasti-izvršne, zakonodavne i sudske.

Imajući u vidu važnu ulogu Skupštine Crne Gore kada je u pitanju institucija Zaštitnika, u 2021. godini, nastavili smo intezivnu saradnju. Uvažavajući značaj institucije Zaštitnika u demokratskim društvima, probleme građana u svakodnevnim životnim okolnostima, zaštitnik Siniša Bjeković je imao sastanak sa predsjednikom Skupštine Crne Gore Aleksom Bečićem. Na sastanku je razgovarano o pozitivnim pomacima, ali i izazovima u društvu, sa osvrtom na pitanja zaštite od diskriminacije, unaprjeđenja ljudskih prava i sloboda, te uopšte uvažavanja zakona i međunarodnih konvencija.

Instituciju Zaštitnika posjetili su predstavnici Odbora za ljudska prava i slobode Crne Gore predsjednik Jovan Vučurović, članica Odbora poslanica Jelena Božović, sekretarka Slava Burić i Sonja Jokić iz stručne službe. Na sastanku je dogovoreno intenziviranje saradnje i aktivnosti, s ciljem unaprjeđenja dinamike primjene preporuka koje Zaštitnik upućuje državnim organima.

U izvještajnoj godini, Skupštini Crne Gore i matičnom Odboru za ljudska prava i slobode, dostavljeni su godišnji izvještaj o radu Zaštitnika za 2020. godinu, godišnji izvještaj NPM-a i polugodišnji Izvještaj o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja Institucije. Govoreći o izvještaju, Zaštitnik je predstavio strukturu i ključna zapažanja, a posebnu pažnju poslanika izazvalo je novo poglavlje u kom je opisano stanje ljudskih prava u doba pandemije COVID19. Uvodne napomene za Izvještaj Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture za 2019. godinu, dala je glavna savjetnica Zaštitnika Mirjana Radović. Pomenuti izvještaji su usvojeni jednoglasno. Odbor je razmatrao i jednoglasno podržao i Predlog zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava Zaštitniku za 2021. godinu.

Zaštitnik i saradnici su bili dio i drugih aktivnosti u organizaciji Skupštine Crne Gore i odbora od kojih u nastavku navodimo neke:

- Zaštitnik Bjeković je govorio na 13. zasjedanju Ženskog parlamenta na temu "Vodeći aspekti doprinosa (ekonomija i neplaćeni rad) i dodatnih opterećenja žena tokom pandemije COVID19", koje je organizovao Odbor za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore, a povodom Dana žena;
- Zamjenica Nerma Dobardžić povodom Dana romskog jezika, učestvovala je u radu tematske sjednice Odbora za ljudska prava. Ukazala je na značaj posebnih, tematskih sjednica Odbora "jer se sa važnog mjesta, kakav je Parlament, podiže svijest građana i ukazuje na važnost brojnih pitanja od značaja za ljudska prava ranjivih društvenih grupa";
- Zaštitnik Siniša Bjeković, prisustvovao je okruglom stolu u Skupštini Crne Gore, koji su organizovali Ženski klub Skupštine i NVO Centar za ženska prava, povodom prezentacije i diskusije o Nacrtu zakona o privremenom izdržavanju djece, kojim je predviđeno osnivanje Alimentacionog fonda. Zaštitnik je ukazao na niz pitanja koje bi trebalo riješiti ovim zakonom, navodeći da su ključni organizaciono-finansijski, procesno-pravni i materijalno-pravni aspekti, napomenuo je da nema materijalnih pokazatelja o tome sa koliko slučajeva raspolažemo i koja su sredstava potrebna za izvršenje ovog zakona;

Institucija Zaštitnika djeluje kao čuvar prava građana i blisko saraduje sa državnim organima, organima uprave i organima lokalne samouprave. U izvještajnoj godini, a nakon određenih društvenih i političkih dešavanja, zaštitnik Siniša Bjeković i predsjednik Vlade prof. dr Zdravko Krivokapić, održali su u dva navrata sastanke povodom smirivanja tenzija i prevazilaženja pitanja koja duboko dijele javnost i podstiču klimu netolerancije i nasilja. U razgovorima je iskazana potreba da se intenziviraju naponi na očuvanju temeljnih građanskih principa, kao što su dobri međuljudski odnosi, uvažavanje nacionalnih, vjerskih i etničkih razlika i osobenosti, suživot i tolerancija.

U prošloj godini održana su dva sastanka Savjeta za vladavinu prava, kojim je presjedavao potpredsjednik Vlade Dritan Abazović. Zaštitnik Bjeković, kao član Savjeta za prava djeteta, učestvovao je u radu sjednice na kojoj je razgovarano o mogućnostima otvaranja Dječje kuće - po modelu multidisciplinarnog rješavanja pitanja nasilja nad djecom. Na sjednici je saopšteno da bi se Dječja kuća, po uzoru na „Barnahus“, bavila slučajevima seksualne traume i zlostavljanja djece i služila bi za paralelni i koordinisani rad na krivičnoj istrazi i ispitivanje koje sprovodi sektor socijalnog staranja, vodeći istovremeno računa o tome da se usluga pruža u bezbjednom okruženju prilagođenom potrebama djeteta.

Takođe, u radu konstitutivne sjednice Savjeta za prava djeteta učestvovala su zamjenica Zaštitnika Snežana Mijušković kao i predstavnica Mreže Zlatnih savjetnika Ombudsmana, Lana Jovanović. Predsjednik Savjeta dr Dritan Abazović kazao je da će rad ovog tijela biti jedan od prioriteta rada izvršne vlasti i da će se baviti koordinacijom zaštite i unaprjeđenjem prava djeteta u oblastima socijalne i dječje zaštite, zdravstvene zaštite, vaspitanja, obrazovanja i drugim oblastima od značaja za zaštitu prava i interesa djeteta, posebno u periodu ranog razvoja i adolescencije.

Zaštitnik Siniša Bjeković i gradonačelnik Prijestonice Cetinje Aleksandar Kaščelan razgovarali su na Cetinju, zbog tenzija, netolerancije i netrpeljivosti u Crnoj Gori, a povodom ustoličenja mitropolita Crnogorsko-primorskog Joanikija u Cetinjskom manastiru. Ocijenili su da očuvanje mira i stabilnosti, uz poštovanje prava i sloboda svih građana Crne Gore i Cetinja, mora biti apsolutni prioritet u kontekstu društveno-političkih događanja u našoj zemlji.

Tokom 2021. godine, a na inicijativu Univerziteta Crne Gore upriličena je prva posjeta predstavnika Univerziteta instituciji Zaštitnika. Sagovornici su razgovarali o pitanjima radnopravnog statusa zaposlenih na Univerzitetu, u kontekstu donošenja novog Zakona o visokom obrazovanju, te pitanja položaja akademskih poslenika i saradnika u nastavi, ostvarivanja rodne jednakosti, odnosno ravnopravnosti polova u procesu sticanja uslova i jednakog položaja žena i muškaraca prilikom postupka izbora u zvanje na Univerzitetu Crne Gore.

U skladu sa svojom nadležnošću, Institucija je postala prepoznata po otvorenom i pristupačnom stavu za različite inicijative koje doprinose unaprjeđenju ljudskih prava i sloboda, a Zaštitnik, zamjenici i savjetnički kadar i u izvještajnom periodu bili su gotovo svakodnevno učesnici različitih aktivnosti, od kojih neke navodimo u nastavku:

- Zamjenica Zaštitnika Snežana Armenko učestvovala je na drugoj godišnjoj konferenciji Mreže parlamentarnih odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost Zapadnog Balkana (HUGEN). Jedna od ocjena sa skupa je da se institucije ombudsmana u regionu Zapadnog Balkana i dalje susrijeću sa izazovima kada govorimo o primjeni preporuka iz godišnjih izveštaja o radu, pa je potrebno posvetiti više pažnje pronalaženju efikasnijih mehanizama za njihovu realizaciju;
- Zaštitnik Bjeković i vršilac dužnosti direktora Uprave za sport i mlade Marko Begović održali su sastanak i ocijenili da je potrebno mijenjati Zakon o sportu i usaglasiti ga sa međunarodnim standardima i zakonodavstvom u cilju bolje zaštite prava i interesa sportista i sportskih radnika. Naglašena je potreba aktivnijeg angažmana u prevenciji i reakcijama na slučajeve rasizma u sportu i zaštiti od diskriminacije;



- Zaštitnik je sa dekanicom Pravnog fakulteta prof. dr Anetom Spaić i advokatom Dragoljubom Đukanovićem činio evaluacioni tim u debatnom takmičenju na hipotetičku temu „Smrtna kazna i krivično djelo silovanja“, na kojem su nastupili predstavnici Fakulteta političkih nauka i Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore. Događaj su organizovali Pravni fakultet UCG i Evropska asocijacija studenata prava u CG (ELSA) u CG;
- Najveća štetnost diskriminacije leži u tome što ona obesmišljava postojanje svih drugih ljudskih prava, na način što ih čini selektivnim, kazao je viši savjetnik u instituciji Zaštitnika Nemanja Dujović koji je bio učesnik regionalne konferencije - *Višestruka diskriminacija lica sa invaliditetom*, koju je organizovalo Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava;
- Predstavnici Ombudsmana, Crvenog krsta i Glavnog grada su na Koniku posjetili grupu preduzetnika-pripadnika ovih manjinskih naroda i nacionalnih zajednica, a povodom Dana Roma. Tokom posjete ukazano je na važnost njihovog obrazovanja, ekonomskog osnaživanja, dalje integracije u zajednicu, smanjenja etničke distance, netolerancije i stigmatizacije;
- Glavna savjetnica Marina Perišić učestvovala je u radionici povodom izrade Strategije za reformu javne uprave 2022-2026, čiju izradu je započelo Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija;
- Službenici institucije Zaštitnika završili su trodnevni andragoški seminar u organizaciji Centra za stručno obrazovanje. Zahvaljujući seminaru proširili su i unaprijedili znanja i vještine u vezi sa nastavnim aktivnostima i metodama prenošenja znanja ciljnim grupama sa kojim rade. Zahvaljujući sveobuhvatnim predavanjima i o moderaciji obrazovnog procesa, evaluaciji u obrazovanju odraslih, samoevaluaciji, konceptu cjeloživotnog učenja i komunikacijskim tehnikama - službenici su imali priliku da kroz praktične primjere oprobaju svoje predavačke uloge iz nešto drugačije perspektive, u skladu sa novim informacijama i savjetima stručnjaka u ovoj oblasti;
- Savjetnica Zaštitnika Duška Šljivančanin održala je prezentaciju o načinu izrade Protokola o postupanju organa, ustanova i organizacija sa djecom uključenom u život i rad na ulici, budući da primjena ovog dokumenta nije zaživjela. Imajući u vidu ulogu institucije Zaštitnika u izradi dokumenta, ukazano je na one djelove koje bi sa aspekta institucije bilo dobro unaprijediti;
- Marijana Sindić, savjetnica Zaštitnika, prisustvovala je sastanku Multidisciplinarnog tima za sprječavanje zloupotrebe droga na teritoriji Glavnog grada, sa kojeg je poručeno da korisnici psihoaktivnih supstanci kroz različite aktivnosti, terapijske procese i programe rehabilitacije treba da postanu aktivni i pomažući članovi društva, čemu treba da doprinese i rad ovog tima;
- Glavna savjetnica Dina Knežević, povodom Evropskog dana sjećanja na romske žrtve holokausta, prisustvovala je skupu koji su organizovali Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava - Direkcija za inkluziju Roma i Egipćana u saradnji sa Crnogorskim narodnim pozorištem. U okviru programa prikazana je digitalna izložba fotografija koje svjedoče stradanju Roma i Sinta, žrtava Holokausta;
- Savjetnik Zaštitnika Mensur Bošnjak, učestvovao je na drugoj mentalno – taktičkoj obuci sa posebnim osvrtom na sprječavanje zlostavljanja za pripadnike Uprave policije - Sektora policije posebne namjene, koja je održana u Herceg Novom. Obuku je organizovao Savjet Evrope u saradnji sa Upravom policije;
- Dina Knežević, glavna savjetnica za zaštitu od diskriminacije, bila je predavačica na obuci “Rodna ravnopravnost u javnoj upravi”, koju je organizovala Uprava za kadrove i UNDP Crne Gore. Na skupu je istakla da su i dalje prisutne društvene, političke, ekonomske i kulturne nejednakosti primjer za to su razlike u platama, nejednaka zastupljenost u političkom životu, neravnomjerna podjela rada i odgovornosti u privatnoj sferi;
- Zaštitnik je na poziv Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava govorio na okruglom stolu „Jednake mogućnosti za sve članove društva- uklanjanje arhitektonskih, administrativnih i drugih barijera koje onemogućavaju ravnopravan položaj u društvu“. Kazao je da posvećena i dosljedna borba protiv diskriminacije i marginalizacije, kroz obezbjeđivanje pristupa osnovnim pravima, uslugama i resursima će povećati mogućnosti da osobe sa invaliditetom ostvare jednakost u društvu. Poručio je da invaliditet ne predstavlja hendikep, već smanjenu mogućnost funkcionisanja zbog nepristupačne sredine;
- Zaštitnik Bjeković govorio je na otvaranju VIII regionalne konferencije „Uticaj epidemije COVID-19 na rad u ustanovama za smještaj odraslih i starih“, koju je JU Dom starih „Grabovac“ organizovao u Kotoru.

Institucionalno zbrinjavanje starijih u vremenu pandemije, izazvane virusom COVID-19, predstavlja višeslojnu problematiku, a istovremeno zahtijeva multisektorski pristup u zaštiti temeljnih prava i sloboda. Zaštitnik je posebno naglasio posvećenost osoblja i njihovu ulogu u radu ovih ustanova od izbijanja pandemije, sa napomenom da korona ostavlja trajne posljedice po čovječanstvo u cjelini i da su države, osim obaveze poštovanja ljudskih prava i sloboda, morale ustanovljavati svojevrjne prioritete u načinu njihovog stvarivanja;

-Predstavnici institucije Zaštitnika održali su posljednju u nizu radionica za zaposlene u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS) i Uprave policije, tokom kojih su predstavljena naša mišljenja i preporuke u odnosu na ove organe. Savjetnici Zaštitnika su u prethodnim mjesecima intezivno radili na promociji mišljenja Zaštitnika koja su data u odnosu na Upravu za izvršenje krivičnih sankcija i Upravu policije. Posljednja iz serije planiranih radionica održana je na Policijskoj akademiji, čime je zaokružen ciklus planiranih aktivnosti.

### **3.4. Saradnja sa NVO**

Tokom 2021.godine, uprkos različitim epidemijskim mjerama, Institucija je ostala veoma otvorena za saradnju. Nevladine organizacije i civilno društvo imaju značajnu ulogu u zaštiti i promociji ljudskih prava. Zaštitnik nastoji da ojača plodnu saradnju koju je izgradio sa civilnim društvom posljednjih godina, koju veoma cijenimo jer nam omogućava da uključimo „spoljašnje“ partnere za naš svakodnevni rad. U krajnjem to omogućava da identifikujemo manje poznate ili ponekad čak i potpuno nove probleme u oblasti zaštite ljudskih prava. Njihovo djelovanje i angažman podstiču pozitivne promjene i donose inovativnost i dobra rješenja, zbog čega je saradnja sa nevladinim/civilnim sektorom pri vrhu naše liste prioriteta.

Zaposleni u NVO sektoru i medijima su i zaštitnici ljudskih prava, na čijoj zaštiti i promociji na globalnom nivou insistiraju međunarodne organizacije i institucije koje se bave ljudskim pravima i slobodama. Oni predstavljaju svojevrni glas građana i treba raditi na jačanju svijesti da je nevladin/civilni sektor potpora državnoj upravi, da svojim radom utiče na njenu efikasnosti i proaktivnost. Smatramo da ima još prostora za intenzivnije uključivanje civilnog društva u kreiranju odluka i javnih politika, unaprijeđenju transparentnosti organa/institucija, osnaživanju uloge javnosti u procesu donošenja odluka, a u cilju razvoja demokratije. Građani prepoznaju nevladin sektor kao mehanizam za izražavanje mišljenja o pitanjima iz svakodnevnog života.

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

U 2021.godini, institucija Zaštitnika uspostavila je saradnju sa NVO „Mreža ženskih i dječijih prava“ u čijem fokusu su zaštita žena i djece žrtvi porodičnog nasilja. Na sastanku zamjenice Zaštitnika Nerme Dobardžić i izvršne direktorice ove organizacije Olge Marković, bilo je riječi o ulozi državnih organa u borbi protiv nasilja u porodici kao i postupku izvršenja-predaje djeteta.

U nastavku navodimo još neke od aktivnosti Zaštitnika:

- Zaštitnik je bio učesnik okruglog stola “Između zakona i prakse: ključne prepreke i izazovi u oblasti zaštite prava LGBTIQ osoba u Crnoj Gori”, koji je organizovao Centar za monitoring i istraživanje (CeMI), u okviru projekta „Jednakost LGBTIQ osoba pred zakonom – Unaprijeđenje prava LGBTIQ osoba u sudskom postupku“;

- Zaštitnik je uručio nagrade pobjednicima konkursa za najbolju novinarsku priču o promociji kulture i jezika Roma i Egipćana. Svečanost je organizovala Građanska alijansa u okviru projekta koji realizuje u saradnji sa Ministarstvom pravde, ljudskih i manjinskih prava. Zaštitnik Bjeković je na dodjeli nagrada

kazao da kultura nije samo ekskluzivitet onih koji se njom mogu baviti kao jednom od najznačajnijih djelatnosti;

- Zaštitnik Bjeković je i ove godine dao podršku globalnoj kampanji „Milijarda ustaje protiv nasilja nad ženama“. Kampanja zbog epidemijske situacije nije obilježena na tradicionalan način, okupljanjem, plesom i porukama aktivistkinja/a civilnog sektora, predstavnika/ca državnih institucija, medija, građanki/a ali je bila prilika da putem društvenih medija i drugih kanala komunikacije podsjetimo na njen značaj i pozovemo na poštovanje prava žena;

- Na sastanku Zaštitnika sa predstavnicama NVO CAZAS saopšteno je da građani Crne Gore nisu u dovoljnoj mjeri upoznati sa pravima pacijenata i procedurama njihove zaštite, a posebnu pažnju treba posvetiti edukaciji i tretmanu ranjivih grupa, na oblast zaštite prava pacijenata, mehanizme njihove zaštite, kao i saradnju sa relevantnim institucijama kako bi se povećala svijest građana o ovim pitanjima;

- Zaštitnik Bjeković govorio je na panelu Sloboda govora u službi demokratije. Skup je organizovala NVO 35 mm, u saradnji sa The Southeast Europe Coalition on Whistleblower Protection, European Center for Whistleblower Rights i organizacijom Whistleblowing International. Na konferenciji je saopšteno da je otvorenost institucija ka građanima obaveza, a slobodan pristup informacijama jedan od temelja demokratije. Učesnici konferencije poručili su da institucije sistema moraju imati pojačan senzibilitet prema zviždačima i obezbijediti im adekvatnu zaštitu;

- Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) organizovao je Akademiju o Evropskoj Konvenciji o ljudskim pravima i slobodama za savjetnike/ce u pravosuđu i instituciji Ombudsmana: zaštita od diskriminacije lica sa invaliditetom u praksi crnogorskog pravosuđa i Evropskog suda za ljudska prava. Akademija je bila dio projekta „Zajedno za inkluziju lica sa invaliditetom“, koji je finansijski podržalo Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava. Zaštitnik je upoznao učesnike/ce sa mandatom institucije, kao i sa praksom crnogorskog pravosuđa u zaštiti od diskriminacije lica sa invaliditetom;

- Zaštitnik je bio panelista na skupu „Ništa o nama bez nas“, koji su organizovali LGBT Forum Progres i LGBTIQ Socijalni Centar. Na panel diskusiji povodom Mjeseca ponosa ocijenjeno je da je u Crnoj Gori neophodan veći stepen tolerancije među svim kategorijama u društvu, posebno prema LGBTIQ populaciji, koja je i dalje izložena diskriminaciji i govoru mržnje;

- Zamjenica Zaštitnika Nerma Dobardžić, u ulozi ekspertkinje-moderatorke, bila je učesnica seminara „Svi za zabranu diskriminacije LSI“, koji je Centar za demokratiju i ljudska prava organizovao uz podršku Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava. Skup je bio namijenjen predstavnicima medija, NVO sektora, Uprave za inspeksijske poslove, ministarstava i centara za socijalni rad. Na seminaru je razgovarano o izazovima, dostignućima, preprekama i preporukama za zaštitu od diskriminacije lica sa invaliditetom, kao i podizanju svijesti stručne i laičke javnosti o važnosti poštovanja ljudskih prava i antidiskriminacije;

- Osobe s invaliditetom (OSI), koje su žrtve nasilja, u velikoj mjeri ostaju nevidljive za sistem, zbog čega je neophodna edukacija samih OSI, njihovih porodica, stručne i laičke javnosti o nasilju i njegovim posljedicama, kao i izmjene zakonodavstva u skladu sa modelom pristupa zasnovanog na ljudskim pravima, saopšteno je na konferencije *Pristup pravdi i mehanizmi zaštite od nasilja OSI*, koju je organizovalo Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore (UMHCG), a na kojoj je panelistkinja bila i glavna savjetnica Zaštitnika Dina Knežević;

- Zamjenica Zaštitnika Nerma Dobardžić učestvovala je na radionici „Diskriminacija i zaštita od diskriminacije žena oštećenog vida“. Zamjenica je ukazala da žene oštećenog vida, kao ranjiva društvena kategorija su izložene višestrukoj diskriminaciji, da institucija u intenzivnoj saradnji sa NVO koje se bave zaštitom prava osoba sa invaliditetom prepoznaje osobe oštećenog vida kao posebno „pogođenu“ kategoriju, koja se i dalje susrijeće sa barijerama u funkcionisanju u svakodnevnom životu.

- Zamjenica Zaštitnika za oblast diskriminacije, rodnu ravnopravnost i prava manjina bila je panelistkinja na javnoj diskusiji Instituta za medije – „Za mržnju nemamo kad (kako unaprijediti regulaciju i samoregulaciju u Crnoj Gori kako bi se smanjilo širenje govora mržnje u medijima)“. Zamjenica Dobardžić je ukazala da je govor mržnje naročito izražen u tenzičnim i osjetljivim vremenima kada na dnevni red dođu teme, kao što su identitetska i druga pitanja koja duboko dijele društvo;

- Zamjenica Dobardžić bila je panelistkinja na konferenciji „Ja znam šta je diskriminacija, znaš li ti?“, koju je organizovao Savez slijepih Crne Gore, u okviru projekta „Vrijeme je da kažemo ne diskriminaciji osoba oštećenog vida“. Zamjenica je ukazala da normativne garancije nijesu obezbijedile da osobe sa invaliditetom u Crnoj Gori žive samostalno, obrazuju se, zarađuju i učestvuju u životu zajednice u punom kapacitetu i bez barijera, navodeći da postignuti napredak nije dovoljan.

-Zamjenica Zaštitnika bila je predavačica na CEDEM-ovoj „Školi za podizanje svijesti o multikulturalizmu“ i kazala da je diskriminacija je jedna od najčešće korišćenih riječi u javnom diskursu, ali da građani i dalje nedovoljno poznaju njene pojavne oblike i mehanizme zaštite.

### **3.5. Međunarodna saradnja**

Epidemija korona virusa nije značajnije uticala na obim i intezitet saradnje institucije Zaštitnika na međunarodnom planu. Uprkos što je veći dio godine na snazi bila zabrana službenih putovanja, uspjeli smo učestvovati u raznim aktivnostima i razvijati saradnju 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.

U 2021. godini Zaštitnik i zamjenici su imali niz sastanaka sa ambasadorima i međunarodnim partnerima, onlajn učešća na seminarima/obukama/konferencijama i drugim aktivnostima od značaja za rad Zaštitnika. Ostvarili smo saradnju sa Ombudsmanom Republike Azerbejdžana, Agencijom za međunarodnu saradnju i koordinaciju (TIKA), nastavili saradnju sa dugogodišnjim partnerima. Intezivna komunikacija sa regionalnim i međunarodnim organizacijama i institucijama, kao i njihovim specijalizovanim tijelima je nastavljena.

Uspostavljena saradnja s ombudsmanima drugih država i saradnja u okviru mreža čiji smo članovi se odvijala uglavnom kroz onlajn sastanke mreža, sastanke radnih grupa, konferencija i drugih skupova.

Međunarodni dan ljudskih prava proslavili smo u saradnji sa tradicionalnim partnerima NVO Građanska alijansa, Savjetom Evrope i Delegacijom EU u Crnoj Gori na temu „Kako zaštititi porodicu od porodičnog nasilja“. Jedna od poruka konferencije je da Institucije sistema ne smiju ostaviti nezaštićene žrtve nasilja u porodici, a propuste u preduzimanju mjera i propisanih aktivnosti potrebno je adresirati i konkretizovati odgovornost.

Na sastanku Zaštitnika Siniše Bjekovića sa Nj.E. šeficom Delegacije Evropske unije, ambasadoricom Oanom Kristinom Popom je ocijenjeno da poštovanje i unaprjeđenje ljudskih prava i slobodu mora ostati u fokusu dalje integracije Crne Gore, a da su za sprovođenje demokratskih principa u praksi ključni transparentnost institucija, smanjenje polarizacije u društvu i inkluzija. Zaštitnik je ambasadorici i programskoj menadžerki za demokratiju i ljudska prava u Delegaciji gđi Mladenki Tešić predstavio mandat institucije, organizacionu strukturu i angažman na relativno novim nadležnostima u vezi sa praćenjem prinudnog udaljenja stranaca i primjene UN Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom.

U 2021. godini uspostavljena je saradnja sa turskom Agencijom za međunarodnu saradnju i koordinaciju (TIKA). Ova Agencija ima predstavništva u 60 zemalja svijeta, a djeluje u njih 120 i usmjereni su na razvoj društava u brojnim oblastima, uključujući i ljudska prava i vladavinu prava. Zaštitnik je na sastanku sa koordinatorom Kancelarije za programsku koordinaciju u Podgorici g. Abdurrahman Toprakom i saradnicima dogovorio da institucija u narednom periodu razvije platformu saradnje, na bazi koje će TIKA podržati aktivnosti koje jačaju naše stručne i administrativne kapacitete. Neke od oblasti za koje je iskazano interesovanje su postupanje sa migrantima, uključujući i praćenje procesa readmisije, djelovanje tijela za jednakost i zaštitu od diskriminacije (naročito u uslovima pandemije), postupanje

Ombudsmana u kriznim situacijama, jačanje međunarodne saradnje u kontekstu članstva i uticaja u različitim mrežama i strukovnim tijelima, te promotivni rad i jačanje vidljivosti.

Zaštitnik Bjeković održao je sastanak sa novoimenovanim rezidentnim koordinatorom Ujedinjenih nacija u Crnoj Gori Peter Lundbergom ukazujući na kvalitetnu dosadašnju saradnju sa sistemom UN-a, posebno UNICEF-om i UNHCR-om. Sa sastanka je poručeno da su Crnoj Gori i dalje potrebne reforme u oblasti vladavine prava i ljudskih prava, a za brži napredak neophodno je i jačanje povjerenja građana u institucije sistema.

Imajući u vidu dugogodišnju partnersku saradnju institucije Zaštitnika sa Kancelarijom Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbjeglice (UNHCR) u Crnoj Gori, zaštitnik Bjeković i predstavnik UNHCR-a, Žan-lv Bušardi potpisali su sporazum o saradnji u oblasti zaštite, praćenja i unapređenja ljudskih prava i osnovnih sloboda tražilaca azila, izbjeglica, raseljenih i osoba bez državljanstva. Sporazum predviđa nastavak strateškog partnerstva kroz preduzimanje zajedničkih aktivnosti i projekata u ovoj oblasti, a koji se tiču promocije i zaštite prava na pristup teritoriji i postupku azila, uslove prijema, poštovanje zagarantovanih ljudskih prava u skladu sa načelom zabrane vraćanja, integracije izbjeglica, upisa u matične knjige i pristup imovinskim pravima i sl.

Shodno zaključenom sporazumu o saradnji i u skladu sa utvrđenom metodologijom između Zaštitnika i UNHCR-a, savjetnici Zaštitnika Jelena Nedović i Mensur Bošnjak sa predstavnikom ove organizacije, gospodinom Aleksandrom Čadenovićem obavili su kontrolnu posjetu Prihvatilištu za strance. Tokom posjete obišli su prostorije u kojima borave lica koja se smještaju u Prihvatilištu, ostvarili uvid u dokumentaciju i obavili povjerljivi razgovor sa zatečenim licima.

U okviru višegodišnje saradnje sa kancelarijom UNICEF-a u Podgorici i realizacije različitih projekata za dobrobit djece i u 2021. godini, sproveli smo istraživanje o uticaju mjera za sprječavanje širenja koronavirusa na mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori, a poseban izvještaj o ovoj temi biće predstavljen u prvom kvartalu 2022. godine.

Zaštitnik Siniša Bjeković održao je sastanak sa specijalnom savjetnicom Generalnog sekretara UN za prevenciju genocida Alis Vairimu Nderitu. Gospođa Nderitu i rezidentni koordinator UN sistema u Crnoj Gori g. Peter Lundberg ukazali su na važnost mandata institucije Zaštitnika kao i njene saradnje sa UN agencijama. Zaštitnik je predstavio nadležnost institucije s fokusom na oblast ostvarivanja prava manjinskih naroda i zajednica i ukazao na trend porasta broja pritužbi u posljednjih nekoliko godina.

Instituciju Zaštitnika posjetile su savjetnica za ljudska prava UN sistema u Crnoj Gori Anjet Lanting i predstavnica Misije UNICEF-a u Crnoj Gori Nada Đurović, koje su razgovarale sa zaštitnikom Bjekovićem o istraživanju UN sistema o položaju ranjivih grupa tokom pandemije, s fokusom na prava osoba u prostorijama zadržavanje, pritvorskim jedinicama i zatvoru, uključujući i maloljetnike u Crnoj Gori.

Saradnja sa Kancelarijom Savjeta Evrope je veoma uspješna, posebno imajući u vidu realizovane projektne aktivnosti kroz PREDIM, SOCCER i Horizontal Facility programe. I u izvještajnoj godini je nastavljena saradnja, posebno u oblasti zaštite prava Roma i u oblasti antidiskriminacije. Tim povodom zaštitnik Bjeković je imao sastanak sa šeficom Kancelarije Savjeta Evrope (SE) u Crnoj Gori Evgenijom Jakumopulu. U razgovoru sa Zaštitnikom ona je predstavila plan za naredni četvorogodišnji period u čijem fokusu je unapređenje položaja Roma u lokalnim sredinama (Ulcinj, Bar, Tivat, Herceg Novi, Berane, Bijelo Polje, Nikšić i Podgorica) u okviru projekta "ROMACTED - Promovisanje dobrog upravljanja i osnaživanja Roma na lokalnom nivou".

Takođe, na drugom sastanku zaštitnika i šefice Kancelarije Savjeta Evrope u Crnoj Gori Evgenijom Jakumopuluom i projektnim koordinatorom Ninoslavom Mladenovićem, je iskazano zadovoljstvo višegodišnjom kvalitetnom saradnjom. Zaštitnik je pohvalio sadržaj i obuhvat programa koji se u Crnoj Gori sprovode kroz Projekat Horizontal Facility II, a koji doprinose napretku na polju vladavine prava i ljudskih prava i od kojih benefita ima i institucija Zaštitnika.

Zaštitnik Siniša Bjeković je govorio na otvaranju kampanje Savjeta Evrope i Evropske unije "Blokiraj mržnju. Podijeli ljubav!" i kazao da je aktivna uloga Zaštitnika na sprječavanju govora mržnje prirodna društvena potreba i institucionalna reakcija koja se očekuje, koja se traži i na kojoj se insistira u očuvanju ljudskog dostojanstva i elementarnih prava svih ljudi, čije su slobode ugrožene zloupotrebom slobode izražavanja.

Zaštitnik i glavna savjetnica iz oblasti zaštite od zlostavljanja, bezbjednost i NPM Mirjana Radović bili su učesnici petog sastanka Upravnog odbora projekta Horizontal Facility II „Dalje unapređenje zaštite ljudskih prava pritvorenih i zatvorenih lica u Crnoj Gori“. Zaštitnik je pohvalio izradu i distribuciju instrukcije o postupanju policijskih službenika prema licima lišenim slobode i zadržanim licima, kao i Informativnog lista za zadržano lice kao važnih garancija uspostavljenih u cilju prevencije zlostavljanja.

Zamjenica Zaštitnika Snežana Armenko učestvovala je na onlajn radnom sastanku na kojem je predstavljena Analiza o pravima lica lišenih slobode u nekrivičnom postupku (Procesna prava lica lišenih slobode u postupku koji nije krivični: standardi EKLJP i EU i njihova primjena tokom pandemije COVID-19). Na skupu koji je organizovao Savjet Evrope, zamjenica je kroz svoje izlaganje pohvalila Analizu, dajući određene sugestije i kratak pregled rada Zaštitnika u po ovom pitanju.

Sa panel diskusije "Odgovor na govor mržnje i zločine iz mržnje", koju je organizovala Programska kancelarija Savjeta Evrope u Podgorici povodom početka Međunarodne nedjelje borbe protiv homofobije, transfobije i bifobije (IDAHOT 2021) u Crnoj Gori, poručeno je da se govoru mržnje ne može prići samo iz ugla krivičnog zakonodavstva ili represivnog aparata. Tom pitanju treba da se posveti čitavo društvo, a nadležne institucije i organizacije civilnog sektora da djeluju zajedno kako bi taj problem efikasno bio riješen.

Saradnja sa Misijom OEBS-a je nastavljena i u 2021. godini. Publikovana je Analiza odluka sudova za prekršaje Crne Gore, sa osvrtom na praksu Ombudsmana i ESLJP. Analiza čiji autori su prof dr Nebojša Vučinić, zaštitnik Siniša Bjeković, glavna savjetnica u sektoru za zaštitu od diskriminacije Dina Knežević i viši savjetnik Nemanja Dujović proizvod je istraživanja u okviru projekta Identifikacija problema u borbi protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama.

Zaštitnik Siniša Bjeković održao je predavanje predstavnicima Ombudsmana Republike Azerbejdžan o mandatu, zakonodavnom okviru, metodama rada i referentnim slučajevima koji su bili u radu institucije. Predavanje je realizovano u okviru Regionalnog projekta koji realizuje Savjet Evrope, a podržava Evropska unija, pod nazivom "Jačanje pristupa pravdi kroz ne-sudske mehanizme za žrtve diskriminacije, zločina iz mržnje i govora mržnje u okviru Istočnoevropskog partnerstva". Cilj projekta je unaprjeđenje kapaciteta kroz praktičnu obuku o postupanju u slučajevima diskriminacije.

Predstavnici Zaštitnika učestvovali su na okruglom stolu „Pravo na privatni život - Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i relevantno crnogorsko zakonodavstvo i praksa“, koji su organizovali Vrhovni sud Crne Gore i AIRE centar iz Londona. Predstavljena je publikacija "Pravo na privatni život", koju je priredio AIRE Centar, primarno za potrebe pravosudnih institucija, ali i za ostale pravnike profesionalce, uključujući i stručnu službu Zaštitnika. U stvaranju ove publikacije učestvovali su, kao nacionalni eksperti, zaštitnik Siniša Bjeković i savjetnica zaštitnika Milena Krsmanović.

Na osmom godišnjem Regionalnom forumu o vladavini prava za Jugoistočnu Evropu pod nazivom "Nezavisnost i nepristrasnost pravosuđa", koji su organizovali AIRE centar iz Londona, Civil Rights Defenders i Fondacija Konrad Adenauer, učestvovala je kao moderatorka zamjenica Zaštitnika Snežana Armenko. Panelisti su bili sadašnje i bivše sudije ESJLP, koji su predstavili najnoviju sudsku praksu u vezi sa ovom temom, nakon čega su nacionalni hubovi iz regiona imali priliku da postave pitanja. Zaključke nacionalne radne grupe organizatorima Foruma i sudijama Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, predstavile su - kao moderatorke Foruma u Crnoj Gori, zastupnica Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu Valentina Pavličić i zamjenica zaštitnika Snežana Armenko.

Na sastanku zaštitnika Siniše Bjekovića sa šeficom Misije OEBS-a ambasadorkom Domik Vag, ocijenjeno je da je u Crnoj Gori potrebno jačati odgovornost za primjenu zakona i strateških dokumenata, što će uticati na unaprjeđenje stanja ljudskih prava i sloboda građana. Zaštitnik i ambasadorka razmijenili su stavove o medijskoj situaciji u Crnoj Gori i saglasili se da su govor mržnje, lažne vijesti i prijetnje novinarima najveći izazovi sa kojima se treba suočiti u ovoj oblasti.

Zamjenica zaštitnika Nerma Dobardžić je na konferenciji "Ni jedna više"! u organizaciji UNDP ocijenila da za unaprjeđenje sistemskog odgovora na porodično nasilje u Crnoj Gori nije dovoljna samo izmjena zakonodavnog okvira, već i efikasna primjena propisa, snažnija koordinacija organa i službi, kao i kaznena politika koja pored zaštitnih mjera, podrazumijeva proporcionalne i odvraćajuće sankcije za počinioce.

Zamjenica Zaštitnika Nerma Dobardžić učestvovala je na petoj regionalnoj konferenciji tijela za jednakost Jugoistočne Evrope, koja je održana u Sloveniji u organizaciji institucije Zagovornika za jednakost. Na panelu Pandemija COVID-19 kao izazov za ostvarivanje jednakosti, zamjenica je podsjetila da među najranjivije društvene grupe spadaju građani slabog imovnog stanja, nezaposleni, stariji (naročito u ruralnim sredinama), osobe sa invaliditetom, Romi, žene žrtve nasilja, djeca, LGBTIQ zajednica.

U toku prošle godine imali smo više posjete ambasadora i u nastavku navodimo neke od njih:

Na inicijativu/poziv ambasadora Francuske, Nj.E. gospodina Kristijana Timonijea, održan je sastanak sa zaštitnikom Bjekovićem. Na sastanku je ocijenjeno da je dijalog svih društvenih aktera neophodan za napredak i demokratizaciju društva, sa ciljem punog uvažavanja i poštovanja različitosti, pri čemu je neophodno nastaviti sa daljim usaglašavanjem međunarodnih standarda ljudskih prava na nacionalnom nivou. Zaštitnik Bjeković je u sadržajnom razgovoru upoznao ambasadora i njegove saradnike sa mandatom i nadležnostima Institucije, organizacionom strukturom; finansiranjem; oblastima rada u pojedinačnim sektorima; statističkim podacima, kao i aktivnostima na polju promocije.

Nj.E. ambasador SR Njemačke Robert Veber posjetio je instituciju Zaštitnika i sa Ombudsmanom razgovarao o aktuelnim temama iz oblasti ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori, kao i o funkcionisanju institucije. Sa sastanka je poručeno da Institucija Ombudsmana ima veoma važnu ulogu za društvo i državu u zaštiti ljudskih prava i sloboda i neophodno je da ima adekvatna finansijska sredstva i kadar za sprovođenje svog kompleksnog mandata, da su ombudsmanske institucije godinama od uspostavljanja dobijale na značaju u zemljama EU i da je tako i u zemljama kandidatima za članstvo.

Predstavnice Ambasade Sjedinjenih Američkih Država u Podgorici, Siddha Page i Milena Labović posjetile su instituciju Zaštitnika kako bi se upoznale sa glavnim aktivnostima i zapažanjima iz domena naše nadležnosti. Sastanak je upriličen povodom razmjene informacija u okviru pripreme izvještaja o ljudskim pravima koji svake godine objavljuje State Department.

Zaštitnik Siniša Bjeković tokom sastanka sa ambasadorom Austrije u Crnoj Gori, Nj.E. Karl Milerom je kazao da crnogorskom društvu i dalje nedostaje inkluzivan dijalog, a da važan potencijal za njegovo iniciranje leži u akademskog sektoru. Ombudsman je ukazao da se nastavlja trend povećanja broja pritužbi u gotovo svim sektorima unutar institucije, ali da nema neke specifične oblasti i grupe u kojoj su kršenja prava izražena. Nj.E. Ambasador istakao je važnu ulogu institucije Ombudsmana u očuvanju vladavine prava i demokratskih vrijednosti svakog društva. Prema njegovim riječima, zbog isprepletanih uticaja više faktora, posao u zaštiti i unaprjeđenju ljudskih prava nikad se ne može smatrati završenim.

Takođe, navodimo još neke od aktivnosti u okviru mreža čiji smo članovi:

U okviru Evropske mreže nacionalnih institucija za ljudska prava/ENNHRI/ učestvovali smo u izradi drugog <sup>8</sup>izvještaja o vladavini prava. Ovaj izvještaj prikuplja izvještaje institucija za ljudska prava u Evropi o situaciji u vezi sa vladavinom prava u njihovoj zemlji. On identifikuje ključne trendove širom regiona i opisuje specifičnu situaciju u svakoj zemlji, uključujući i u kontekstu odgovora vlada na pandemiju COVID-19.

Zaštitnik Bjeković je kao član Biroa Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI), govorio na panelu "Značaj obučavanja sudija shodno monitoringu koji vrši Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije", na prezentaciji i pokretanju HELP onlajn kursa na temu „Antidiskriminacije”. Polaznici kursa bili su sudije, državni tužioci, advokati i pravnici koji se bave pitanjima antidiskriminacije, uključujući i zaposlene u instituciji Zaštitnika.

Zamjenica Nerma Dobardžić je bila panelistkinja konferencije „Borba protiv anticiganizma kao preduslov za postizanje jednakosti za Rome - Uloga institucija zaštitnika za ljudska prava i slobode i tijela za jednakost“, koju je organizovala Evropska mreža tijela za jednakost /EQUINET/. Ukazala je i da je diskriminacija prema Romima problem kojem institucije i javne politike posvećuju pažnju, ali rezultati ukazuju na to da je potrebno jačati postojeće i graditi nove kapacitete u sveobuhvatnoj antidiskriminacionoj politici i eliminisanju predrasuda prema pripadnicima ove populacije.

U organizaciji Ombudsmana Mađarske održan je prvi sastanka NPM mreže Jugoistočne Evrope u 2021. godini. Savjetnica Zaštitnika Jelena Nedović upoznala je kolege da su predstavnici Institucije realizovali više posjeta karantinima širom Crne Gore, kao i da je većina sprovedena u saradnji sa Institutom za javno zdravlje, te da su u njima su učestvovali epidemiolozi.

Na online konferenciji na temu "Uloga NPM-ova u implementaciji presuda Evropskog suda za ljudska prava i CPT preporuka", učesnici su bili savjetnici Zaštitnika Mirjana Radović, Jelena Nedović, Marijana Sinđić i Mensur Bošnjak. Na skupu u organizaciji Savjeta Evrope ocijenjeno je i da NPM-ovi u svojim matičnim državama mogu doprinijeti reformama i poštovanju prava kroz pojačanu ulogu na terenu i da poštovanje presuda Evropskog suda za ljudska prava, kao i CPT standarda direktno utiče na jačanje osnovnih ljudskih prava lica lišenih slobode.

Glavna savjetnica Zaštitnika Mirjana Radović, učestvovala je na sastanku Mreže NPM-a Jugoistočne Evrope koji je održan u Budimpešti u organizaciji Kancelarije Komesara za osnovna prava Mađarske. Tema sastanka i pratećih radionica su bile tehnike intervjuisanja ranjivih grupa uključujući strane državljane, pripadnike manjinskih zajednica, osobe sa psiho-socijalnim invaliditetom, djecu i LGBTIQ osobe.

---

<sup>8</sup> <http://ennhri.org/rule-of-law-report-2021/montenegro/>



Kancelarija za Međunarodne organizacije i migracije (IOM) organizovala je u saradnji sa FRONTEX-om obuke za posmatrače prinudnog povratka, u okviru projekta koji finansira Evropska komisija „Regionalna podrška upravljanju migracijama osjetljivim na zaštitu na Zapadnom Balkanu i Turskoj, faza II“. Obuku, organizovanu u Beogradu, održala su četiri Frontex sertifikovana trenera iz država članica EU. Organizovana je paralelno sa sličnom regionalnom obukom za vođe pratnje u operacijama povratka vazdušnim putem, a nekoliko aktivnosti bile su zajedničke. Predstavnici Institucije bili su Ombudsman Siniša Bjeković i savjetnik Matija Đurđevac.

Zamjenica Zaštitnika Snežana Armenko bila je učesnica druge godišnje konferencije Mreže parlamentarnih odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost Zapadnog Balkana (HUGEN). Na konferenciji je ocijenjeno da se institucije ombudsmana u regionu Zapadnog Balkana i dalje susrijeću sa izazovima kada govorimo o primjeni preporuka iz godišnjih izveštaja o radu, pa je u narednom periodu potrebno posvetiti više pažnje pronalaženju efikasnijih mehanizama za njihovu realizaciju.

Institucija Zaštitnika je kao članica evropske mreže Ombudsmana za djecu (ENOC), učestvovala na 25. Godišnjoj konferenciji i generalnoj skupštini ove mreže. Tema konferencije bila je „COVID-19 i dječija prava- naučimo za ubuduće“. Ombudsmani za djecu su uticaj virusa COVID-19 na ostvarivanje prava djeteta analizirali iz različitih uglova, u kontekstu donošenja spektra ograničavajućih mjera u zavisnosti od države i dinamike širenja virusa i naravno uticaj u odnosu na različita garantovana prava.

Zlatna savjetnica Ombudsmana Jasmina Beriša nominovana je za Međunarodnu dječju nagradu za mir, koju dodjeljuje organizacija KidsRights fondacija. Ova nagrada dodjeljuje se svake godine djetetu koje se aktivno i inovativno zalaže za dječja prava i ideale, a Jasmina se našla na listi nominovanih na predlog Zaštitnika. Jasmina je jedna od i dalje malobrojnih obrazovanih Roma u Crnoj Gori. Vrlo je svjesna diskriminacije u svojoj zajednici, prosjačenja romske djece i negativnog stava neromske populacije prema njima.

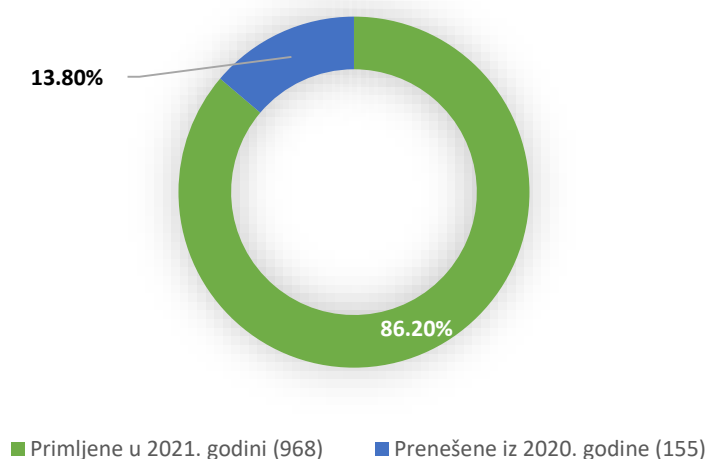
Zlatni savjetnici Ombudsmana imali su intezivne pripreme za izradu mišljenja i preporuka u odnosu na poštovanje prava djeteta u Crnoj Gori tokom trajanja pandemije. Ova aktivnost je dio aktivnosti međunarodne mreže djece koja pomažu ombudsmanima na nivou Evrope (ENYA). Preporuke naših Zlatnih savjetnika biće inkorporirane u dječji izveštaj sa preporukama djece i mladih na nivou Evrope i kao takve biće razmatrane u okviru generalne skupštine i godišnjeg sastanka Evropske mreže ombudsmana za djecu /ENOC/.

# III POSTUPANJE ZAŠTITNIKA PO PRITUŽBAMA I SOPSTVENIM INICIJATIVAMA

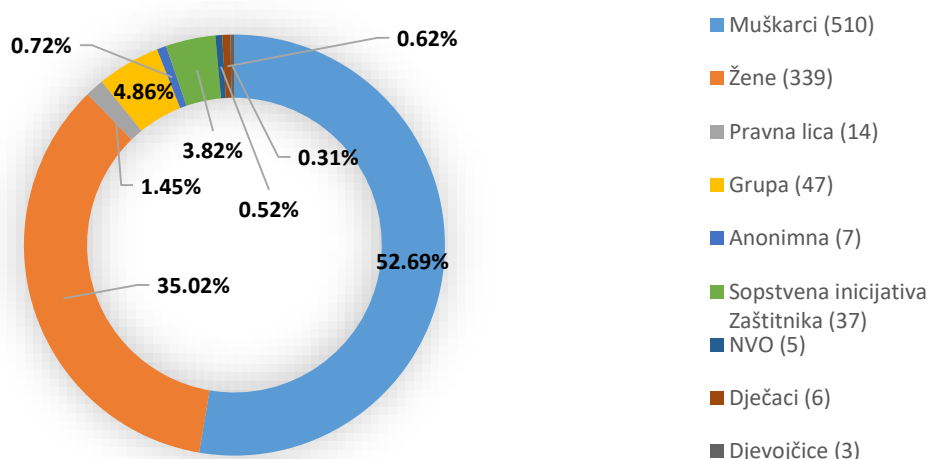
## 3.1. Statistički pokazatelji o radu Zaštitnika

U 2021. godini, Zaštitnik je imao u radu **1.123** pritužbi, od kojih su:

- a) 968 pritužbi primljenih u 2021. godini i
- b) 155 pritužbi prenešenih iz 2020. godine

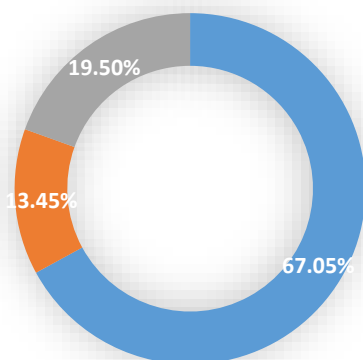


Od 968 primljenog predmeta u 2021. godini, 907 je formirano po individualnim pritužbama, od čega su muškarci podnijeli 510, a žene 339 pritužbi, pet (5) su podnijele nevladine organizacije, po sopstvenoj inicijativi formirano je (37) predmeta, devet (9) po pritužbama djece i sedam (7) predmeta je bilo po anonimnim pritužbama. Osim toga, (61) pritužbu su podnijele grupe građana i (14) druga pravna lica (osim NVO).



Od 1.123 predmeta koji su bili u radu u izvještajnoj godini, postupak je okončan u 904 predmeta (80,50%) i to 753 predmeta iz 2021. godine i (151) predmet iz prethodne godine.

U 2022. godinu prenešeno je (219) predmeta (19,50%), od kojih je većina formirana u decembru 2021. godine, po kojima objektivno nije mogao biti završen postupak.



■ Okončani iz 2021. godine (753) ■ Prenešeni u 2021. godinu (151) ■ Prenešene u 2022. godinu(219)

### Tabela - Pritužbe u radu u 2021. godini

<b>Pritužbe</b>	<b>1123</b>
Primljene u 2021.	968
Prenešene iz 2020.	155
<b>Pritužbe prema podnosiocima - primljene u 2021. godini</b>	<b>968</b>
Muškarci 18+	510
Žene 18+	339
Pravna lica	14
Grupa	47
Anonimna	7
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	37
NVO	5
Dječaci	6
Djevojčice	3
<b>Okončane (ukupno)</b>	<b>904</b>
Okončane iz 2021. godine	753
Okončane iz 2020. godine	151
<b>Prenešene u 2022. godinu</b>	<b>219</b>

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

Pritužbe primljene u izvještajnoj godini odnosile su se na rad: državnih organa, organa državne uprave i drugih organizacija (241), sudova (112), Državnog tužilaštva (40), Uprave policije (104), javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja (212), organa lokalne samouprave i lokalne uprave (45) i na rad organa, službi i nosilaca javnih ovlaštenja u drugim državama, privredna društava, druga pravna lica, preduzetnike, fizička lica i dr. (214).

### 3.1.2. Broj pritužbi prema teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca

U toku 2021. godine, pritužbe su podnijeli građani iz Glavnog grada, Prijestonice i opština Crne Gore: Andrijevica (2), Bar (26), Berane (18), Bijelo Polje (36), Budva (30), Cetinje (30), Danilovgrad (102), Herceg Novi (38), Kolašin (6), Kotor (30), Mojkovac (5), Nikšić (61), Petnjica (3), Plav (3), Pljevlja (19), Plužine (2), Podgorica (470), Rožaje (15), Šavnik (1), Tivat (19), Tuzi (3), Ulcinj (19) i Žabljak (3),

Zaštitniku su se obraćali i pojedini građani iz drugih država: Srbija (8), Njemačka (7), Mađarska (3), USA (3), Bosna i Hercegovina (1), Luxemburg (1), Rusija (1), Slovenija (1), Švedska (1) i 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 304 predmeta uputi 399 urgencija, radi dostavljanja traženih izjašnjenja.

**Tabela – Pregled upućenih urgencija u 2021. godini**

<b>Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije</b>	<b>Broj</b>	
Agencija za zaštitu ličnih podataka	5	u 1 predmetu 2 urgencije, u 3 predmeta 1 urgencija
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	11	u 2 predmeta 4 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije, u 1 predmetu 1 urgencija
Komisija za žalbe Crne Gore	8	u 1 predmetu 3 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije, u 3 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	10	u 1 predmetu 3 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije, u 5 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo ekonomskog razvoja	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja	7	u 2 predmeta 2 urgencije, u 3 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja	8	u 1 predmetu 3 urgencije, u 5 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo javne uprave	10	u 1 predmetu 4 urgencije, u 6 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo javne uprave - Odjeljenje upravne inspekcije	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Ministarstvo kapitalnih investicija	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Ministarstvo odbrane	5	u 5 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	8	u 1 predmetu 3 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije, u 3 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo prosvjete	20	u 1 predmetu 3 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije, u 15 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta	21	u 5 predmeta 2 urgencije, u 11 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo unutrašnjih poslova	17	u 1 predmetu 4 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije, u 11 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo unutrašnjih poslova	6	u 6 predmeta 1 urgencija
Ministarstvo zdravlja	23	u 1 predmetu 3 urgencije, u 3 predmeta 2 urgencije, u 14 predmeta 1 urgencija

Skupština Crne Gore	4	u 4 predmeta 1 urgencija
Uprava carina	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Uprava za nekretnine	12	u 1 predmetu 4 urgencije, u 2 predmeta 2 urgencije, u 4 predmeta 1 urgencija
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica	14	u 2 predmeta 3 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije, u 6 predmeta 1 urgencija
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica	8	u 2 predmeta 2 urgencije, u 4 predmeta 1 urgencija
Upravna inspekcija	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Vlada Crne Gore	23	u 1 predmetu 2 urgencije, u 21 predmeta 1 urgencija
Nacionalno koordinaciono tijelo za borbu protiv zaraznih bolesti	2	u 1 predmetu 2 urgencije
Uprava prihoda i carina Crne Gore	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove	6	u 1 predmetu 3 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije, u 1 predmetu 1 urgencija
Uprava za imovinu	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Uprava za inspeksijske poslove - Odsjek za inspekciju rada	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Uprava za inspeksijske poslove - Odsjek za inspekciju za prosvjetu	5	u 1 predmetu 2 urgencije, u 3 predmeta 1 urgencija
<b>Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja</b>		
JU Centar za socijalni rad Bar	3	u 3 predmeta 1 urgencija
JU Centar za socijalni rad Nikšić	1	u 1 predmetu 1 urgencija
JU Centar za socijalni rad Podgorica	11	u 11 predmeta 1 urgencija
JU Centar za socijalni rad Rožaje	2	u 2 predmeta 1 urgencija
JPU "Vukosava Ivanović Mašanović" Bar	1	u 1 predmetu 1 urgencija
JU Psihijatrijska bolnica Doborta	2	u 1 predmetu 2 urgencije
JZU Dom zdravlja Podgorica	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Klinički centar Crne Gore	7	u 1 predmetu 2 urgencije, u 5 predmeta 1 urgencija
Muzički centar Crne Gore	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Univerzitet Crne Gore	2	u 2 predmeta 1 urgencija
D.O.O. Čistoća Podgorica	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Fakultet za sport i fizičko vaspitanje Nikšić	1	u 1 predmetu 1 urgencija
JU Osnovna škola "Lovčenski partizanski odred" Cetinje	1	u 1 predmetu 1 urgencija
<b>Lokalna samouprava i lokalna uprava</b>		
Glavni grad Podgorica	24	u 1 predmetu 6 urgencija, u 1 predmetu 4 urgencije, u 2 predmeta 2 urgencije, u 10 predmeta 1 urgencija
Opština Bar	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Opština Herceg Novi	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Opština Tivat	11	u 2 predmeta 4 urgencije, u 1 predmetu 2 urgencije, u 1 predmetu 1 urgencija
Prijestonica Cetinje	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Sekretarijat za urbanizam građevinarstvo i prostorno planiranje Opštine Kotor	1	u 1 predmetu 1 urgencija
<b>Uprava policije</b>		
Uprava policije	18	u 3 predmeta 2 urgencije, u 12 predmeta 1 urgencija

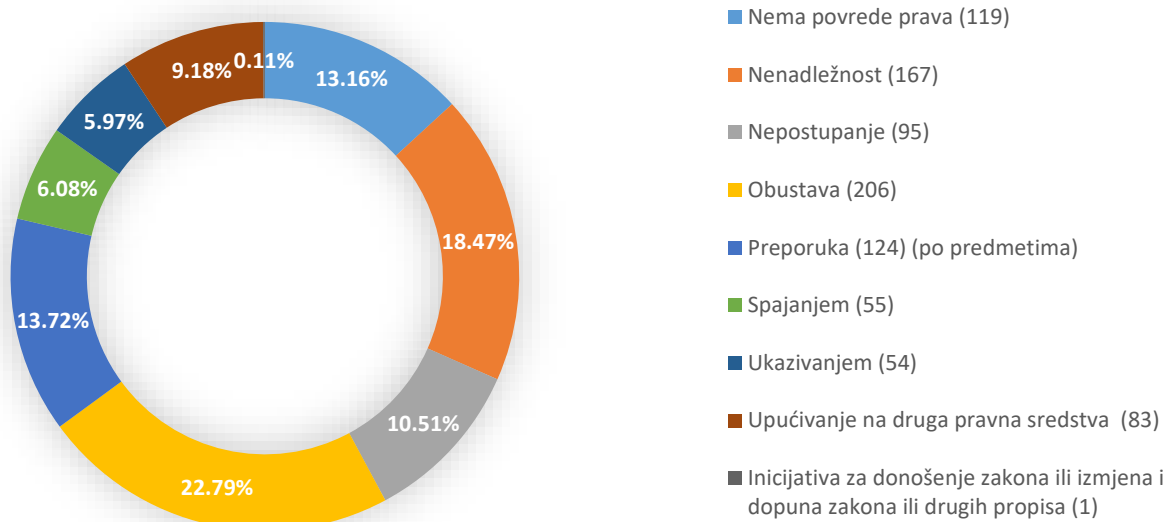
Uprava policije - Centar bezbjednosti Berane	2	u 2 predmeta 1 urgencija
<b>Ustavni i redovni sudovi</b>		
Osnovni sud u Herceg Novom	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Osnovni sud u Ulcinju	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Sud za prekršaje Budva	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Sudski savjet	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Upravni sud Crne Gore	8	u 2 predmeta 2 urgencije, u 4 predmeta 1 urgencije
Ustavni sud Crne Gore	6	u 1 predmetu 2 urgencija, u 4 predmeta 1 urgencija
<b>Državno tužilaštvo</b>		
Osnovno državno tužilaštvo u Baru	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Osnovno državno tužilaštvo u Kotoru	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici	10	u 1 predmetu 2 urgencije, u 8 predmeta 1 urgencija
Specijalno državno tužilaštvo	19	u 2 predmeta 3 urgencije, u 5 predmeta 2 urgencije, u 3 predmeta 1 urgencija
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi		
Druga pravna lica ( Banke, OS društva, Mediji, Uslužne djelatnosti, ...)	1	u 1 predmetu 1 urgencija
Organ nije određen	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Advokatska komora Crne Gore	2	u 2 predmeta 1 urgencija
Elektroprivreda Crne Gore FC Snabdijevanje OJ Podgorica	1	u 1 predmetu 1 urgencija
<b>Ukupno</b>	<b>399</b>	

### 3.2. Način okončanja postupka po pritužbama

Od 904 predmeta po kojima je postupak okončan u 2021. godini, u 167 predmetu Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, a u 95 predmeta nijesu postojale procesne pretpostavke za postupanje. U 83 predmeta postupak je okončan upućivanjem na druga pravna sredstva, u 504 slučaja predmeti su okončani nakon sprovedenog ispitnog postupka i u 55 slučajeva postupak je sproveden spajanjem predmeta.

**Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama**

<b>Ishod postupka po pritužbama</b>	<b>Broj</b>	<b>Procenat</b>
Nema povrede prava (119)	119	13.16%
Nenadležnost (167)	167	14.24%
Nepostupanje (95)	95	9.67%
Obustava (206)	206	23.48%
Preporuka (124) (po predmetima)	124	15.33%
Spajanjem (55)	55	3.59%
Ukazivanjem (54)	54	4.67%
Upućivanje na druga pravna sredstva (83)	83	13.70%
Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa (1)	1	0.11%
<b>Ukupno</b>	<b>904</b>	



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

Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje u 167 predmeta ili 18.47%, jer su se pritužbe odnosile na: povreda prava nastala prije stupanja na snagu Zakona Zaštitnika (1), pritužba se nije odnosila na državne i druge organe Crne Gore (21), pritužba se odnosi na povrede prava u drugim državama (1), zahtjev za materijalnu, besplatnu pravnu i drugu pomoć (6), zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke (51), zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku (13) i na druge razloge (74).

U 95 predmeta ili 10,50% Zaštitnik nije postupao po pritužbama iz zakonom utvrđenih razloga, odnosno: zbog toga što je podnešena anonimna pritužba (8) a nije bilo osnova za postupanje po sopstvenoj inicijativi, zbog očigledne zloupotrebe prava podnošenja pritužbe (1), pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede (9), pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga (74) i ista pritužba je ponovljena bez novih dokaza (3).

U 83 predmeta ili 9,18% 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**

<b>Nenadležnost</b>	<b>167</b>
Povreda prava nastala prije stupanja na snagu Zakona Zaštitnika	1
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe Crne Gore	21
Pritužba se odnosi na povrede prava u drugim državama	1
Zahtjev za materijalnu, besplatnu pravnu i drugu pomoć	6
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	51
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	13
Ostalo	74
<b>Nepostupanje</b>	<b>95</b>
Anonimna pritužba	8

Očigledna zloupotreba prava podnošenja pritužbe	1
Pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede	9
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	74
Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	3
<b>Upućivanje na druga pravna sredstva</b>	<b>83</b>

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 okončan je 504 predmet, odnosno 55,75% od ukupno 904 pritužbi. Od tog broja, u 119 slučajeva (13,16%) nije utvrđena povreda prava.

U 235 slučajeva ili 25,99% utvrđeno je da postoji povreda prava, od kojih je u 111 slučajeva povreda otklonjena u toku ispitnog postupka, pa je iz tog razloga postupak obustavljen. U preostalim predmetima povrede nijesu otklonjene u toku ispitnog postupka, pa je Zaštitnik u 124 predmetu dao mišljenja sa 343 preporuke nadležnim organima i drugim subjektima za otklanjanje utvrđenih povreda prava, ostavljajući za to odgovarajuće rokove.

U 95 slučajeva postupak je obustavljen, i to: u 20 predmeta zbog toga što je nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak, u 26 predmeta podnosilac pritužbe nije saradivao u postupku, a njegova saradnja je bila neophodna, dok su u 44 predmeta podnosioci povukli pritužbe nakon podnošenja i u pet predmeta podnosilac pritužbe je preminuo pa je postupak obustavljen.

U 54 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**

<b>Utvrđeno da nije bilo povrede prava</b>	<b>119</b>
<b>Utvrđena povreda prava (ukupno)</b>	<b>235</b>
Povreda otklonjena u toku postupka	111
Predmeti u kojima su date preporuke	124
<b>Postupak obustavljen (osim slučajeva u kojima je povreda otklonjena u toku postupka)</b>	<b>95</b>
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	20
Podnosilac povukao pritužbu	44
Podnosilac pritužbe ne saraduje u postupku	26
Podnosilac pritužbe preminuo	5
<b>Ukazivanjem</b>	<b>54</b>
<b>Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa</b>	<b>1</b>
<b>Ukupno</b>	<b>504</b>



### 3.3. Pregled okončanih pritužbi po organima

Od ukupnog broja pritužbi po kojima je postupak okončan u izvještajnoj godini, na rad državnih organa, organa državne uprave i drugih organizacija odnosilo se 249 pritužbi, na rad sudova 98 pritužbi, na rad Državnog tužilaštva 45, na rad Uprave policije 74 pritužbe, na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja 218, na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave 50 i na rad organa, službi i nosioca javnih ovlaštenja u drugim državama, privrednih društava, drugih pravnih lica, preduzetnika, fizičkih lica i dr. 170 pritužbi.

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

<b>Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije</b>	<b>249</b>
Muško 18+	148
Žensko 18+	62
Pravna lica	7
Grupa	16
Anonimna	1
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	11
NVO	2
Djevojčice	2
<b>Ustavni i redovni sudovi</b>	<b>98</b>
Muško 18+	66
Žensko 18+	27
Pravna lica	1
Grupa	1
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	2
NVO	1
<b>Državno tužilaštvo</b>	<b>45</b>
Muško 18+	21
Žensko 18+	21
Pravna lica	2
NVO	1
<b>Uprava policije</b>	<b>74</b>
Muško 18+	38
Žensko 18+	20
Pravna lica	2
Grupa	2
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	11
Djevojčice	1
<b>Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja</b>	<b>218</b>
Muško 18+	88
Žensko 18+	98
Grupa	12
Anonimna	4
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	10
NVO	2
Dječaci	3

Djevojčice	1
<b>Lokalna samouprava i lokalna uprava</b>	<b>50</b>
Muško 18+	31
Žensko 18+	14
Pravna lica	1
Grupa	4
<b>Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi</b>	<b>170</b>
Muško 18+	89
Žensko 18+	66
Grupa	10
Anonimna	3
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	1
Dječaci	1
<b>Ukupno</b>	<b>904</b>

### 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 (968), na rad sudova odnosilo se 112 pritužbi ili 11,57%. Primljene pritužbe odnosile su se na: Vrhovni sud Crne Gore (8), Viši sud u Podgorici (28), Viši sud u Bijelom Polju jedna (1), Privredni sud Crne Gore šest (6), Apelacioni sud Crne Gore dvije (2), Upravni sud Crne Gore pet (5), Viši sud za prekršaje Crne Gore tri (3), Sud za prekršaje Podgorica tri (3), Sud za prekršaje Budva dvije (2), Sud za prekršaje Budva - Odjeljenje Bar dvije (2), Sud za prekršaje Bijelo Polje - Odjeljenje Pljevlja dvije (2), Sudski savjet dvije (2) i na osnovne sudove (43) .

Na rad Ustavnog suda podneseno je pet (5) pritužbi.

Postupak je završen u 98 predmeta koji su bili u radu tokom godine, i to u 88 predmeta primljenih 2021. godine i 10 predmeta iz prethodne godine.

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**

<b>I Sudovi</b>	<b>92</b>
<b>Nema povrede prava</b>	<b>7</b>
<b>Nenadležnost</b>	<b>49</b>
Ostalo	7
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	39
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	3
<b>Nepostupanje</b>	<b>3</b>
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	3
<b>Obustava</b>	<b>17</b>
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	1
Podnosilac povukao pritužbu	4
Podnosilac pritužbe preminuo	1

Povreda otklonjena u toku postupka	11
<b>Predmeti u kojima su date preporuke</b>	<b>3</b>
<b>Spajanjem</b>	<b>3</b>
<b>Ukazivanjem</b>	<b>3</b>
<b>Upućivanje na druga pravna sredstva</b>	<b>7</b>
<b>II Ustavni sud CG</b>	<b>6</b>
Nema povrede prava	2
Nenadležnost - Ostalo	1
Podnosilac povukao pritužbu	1
Povreda otklonjena u toku postupka	2
<b>Ukupno I+II</b>	<b>98</b>

### 3.3.1.2. Pritužbe na rad Državnog tužilaštva

Na rad Državnog tužilaštva Crne Gore primljene su 40 pritužbe ili 4,13% od ukupnog broja pritužbi. Pritužbe su se odnosile na osnovna državna tužilaštva: u Podgorici (10), Ulcinju (1), Kotoru (3) i u Herceg Novom (1), Specijalno državno tužilaštvo (8), Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore (2) i Više državno tužilaštvo Podgorica (2).

Postupak je završen u 45 predmeta, i to u 33 slučajeve iz 2021. godine i 12 predmeta iz prethodne godine. U 2022. godinu prenešeno je sedam (7) pritužbi.

#### Tabela – Način okončanja pritužbi

<b>Nema povrede prava</b>	<b>6</b>
<b>Nenadležnost</b>	<b>5</b>
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	2
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	1
Ostalo	2
<b>Obustava</b>	<b>10</b>
Povreda otklonjena u toku postupka	9
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	1
<b>Predmeti u kojima su date preporuke</b>	<b>7</b>
<b>Upućivanje na druga pravna sredstva</b>	<b>2</b>
<b>Ukazivanjem</b>	<b>1</b>
<b>Spajanjem</b>	<b>14</b>
<b>Ukupno</b>	<b>45</b>

### 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 313 pritužbi. U ovoj izvještajnoj godini postupak je okončan u 249 predmeta, a ostalo je 64 nezavršenih predmeta.

Postupci po pritužbama okončani su na način što je: u 35 slučajeva utvrđeno da nema povrede prava, u 30 slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u 21 slučaju Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku i dr.), u 84 predmeta postupak je

obustavljen, u 45 predmeta dato je mišljenje sa preporukom, u 10 predmeta spajanjem, ukazivanjem u 11 predmeta i u 12 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 i u jednom predmetu podnio inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa.

**Tabela – Način okončanja postupka**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Nema povrede prava	35
Nenadležnost	30
Nepostupanje	21
Obustava	84
Preporuka	45
Spajanjem	10
Ukazivanjem	11
Upućivanje	12
Inicijativa	1
<b>Ukupno</b>	<b>249</b>

### **3.3.2.1. Pritužbe na rad Uprave policije**

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

Na rad Uprave policije primljeno je (104) pritužbi ili 10,74% od ukupnog broja (968). Iz prethodne godine prenešeno je 19 pritužbi.

Od ukupnog broja pritužbi u radu (123) okončane su (74), od čega 56 pritužbi iz 2021. godine i 18 pritužbi iz 2020. godine.

Pritužbe su se uglavnom odnosile na nepostupanje po prijavama građana i njihovim zahtjevima, a u 15 slučajeva odnosile su se na prava lica lišenih slobode.

Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u (16) predmeta utvrđeno da nema povrede prava, u šest (6) predmeta Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u osam (8) 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 (16) predmeta postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka, nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak i dr.), u (16) predmeta je utvrđena povreda prava i dato mišljenje sa preporukom, u četiri (4) predmeta spajanjem, ukazivanjem u šest (6) predmeta, i u dva (2) 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**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Nema povrede prava	16
Nenadležnost	6
Nepostupanje	8
Obustava	16
Preporuka	16
Spajanjem	4
Ukazivanjem	6
Upućivanje	2
<b>Ukupno</b>	<b>74</b>

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

Na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja podnijeto je 212 pritužbi, a iz prethodne godine prenijeto je 43 pritužbi.

Od ukupnog broja pritužbi u radu (255), postupak je okončan u 218 predmeta (177 iz 2021. i 41 iz 2020. godine).

Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u 40 predmeta utvrđeno da nema povrede prava, u 11 predmeta Zaštitnik nije bio nadležan da postupa (zahtjev za materijalnu, besplatnu pravnu i drugu pomoć, zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke), u 25 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 43 predmeta postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 21, podnosilac povukao pritužbu i dr), u 41 predmeta data su mišljenja sa preporukama, 15 predmeta okončana spajanjem, 24 predmeta okončana ukazivanjem i u 19 predmeta podnosioci pritužbe su upućeni da zaštitu svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima, jer je ocijenio da je to efikasnije.

**Tabela - Način okončanja postupka po pritužbama**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Nema povrede prava	40
Nenadležnost	11
Nepostupanje	25
Obustava	43
Preporuka	41
Spajanjem	15
Ukazivanjem	24
Upućivanje	19
<b>Ukupno</b>	<b>218</b>

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

Na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave podnešeno je 45 pritužbi. Iz 2020. godine prenešeno je 12 pritužbi, tako da je bilo ukupno u radu 57 pritužbi.

Postupak je okončan u 50 predmeta (38 predmeta iz 2021. i 12 predmeta iz 2020.godine).

Postupak po pritužbama okončan je na način što je: u devet (9) predmeta utvrđeno da nema povrede prava, u četiri (4) predmeta Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u šest (6) predmeta nije postupano iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku i pritužba ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi), u 11 predmeta postupak je obustavljen, u 10 predmeta dato je mišljenje sa preporukom, u jednom predmetu (1) izvršeno je spajanje, dva (2) predmeta završena su 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**

<b>Pritužbe</b>	<b>Broj</b>
Nema povrede prava	9
Nenadležnost	4
Nepostupanje	6
Obustava	11
Preporuka	10
Spajanjem	1
Ukazivanjem	2
Upućivanje	7
<b>Ukupno</b>	<b>50</b>

### 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 (87), na ostala građanska prava (275), na ekonomska, socijalna i kulturna prava (204), na prava djeteta (165) i zabranu diskriminacije (173).

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

<b>Pravo na pravično suđenje</b>	<b>87</b>
Neizvršavanje sudskih odluka	11
Zloupotreba procesnih ovlašćenja	24
Pravo na suđenje u razumnom roku	22
Pravo na pristup sudu	12
Pravo na odbranu	12
Pravo na javno suđenje	1
Pravo na pretpostavku nevinoisti	1
Pravo na pravni lijek	4
<b>Ostala građanska prava</b>	<b>275</b>
Prava lica lišenih slobode	70
Pravo građana da neposredno ili posredno učestvuje u upravljanju javnim poslovima	1
Pravo na državljanstvo	2
Pravo na lična dokumenta	6
Pravo na ljudsko dostojanstvo i jednakost pred zakonom	2
Pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu	53

Pravo na pretpostavljenu nevinost u krivičnom postupku	1
Pravo na privatnost	9
Pravo na slobodan pristup informacijama	3
Pravo na slobodno kretanje i slobodan izbor boravišta/prebivalište	3
Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti	10
Pravo na zdravu životnu sredinu	5
Sloboda medija	1
Sloboda mišljenja i izražavanja	1
Zabrana mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja	10
Pravo obraćanja	30
Ostalo	68
<b>Ekonomska, socijalna i kulturna prava</b>	<b>204</b>
Pravo iz oblasti preduzetništva	5
Pravo na rad i pravo iz radnog odnosa	43
Pravo iz socijalne zaštite	52
Pravo na mirno uživanje imovine	55
Pravo na obrazovanje	1
Pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje	10
Pravo na stanovanje	1
Pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje	37
<b>Prava djeteta, mladi i socijalna zaštita</b>	<b>165</b>
Prava djeteta	159
Prava mladih	6
<b>Zabrana diskriminacije</b>	<b>173</b>
<b>Ukupno</b>	<b>904</b>

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

<b>Prava djeteta</b>	<b>159</b>
Pravo na roditeljsko staranje	7
Pravo na izdržavanje	3
Pravo na ime i državljanstvo	2
Spajanje sa porodicom	1
Nezakonito odvođenje i zadržavanje djeteta u inostranstvu	1
Pravo na privatnost	5
Odgovornost roditelja	11
Zaštita djece od zlostavljanja i zanemarivanja	13
Zaštita djece bez roditelja	1
Prava djeteta sa smetnjama u razvoju	6
Pravo na zdravstvenu zaštitu	10
Periodična provjera smještaja	1
Pravo na socijalnu zaštitu	7
Životni standard	1

Pravo na obrazovanje	44
Dječiji rad, posebna zaštita na radu	2
Pravo na zaštitu od seksualnog iskorišćavanja	3
Pravo na zaštitu od otmice i trgovine	2
Pravo na zaštitu od mučenja i nezakonitog ili proizvoljnog lišenja slobode	1
Pravo djeteta u sistemu maloljetničkog pravosuđa	5
Druga prava djeteta	25
Pravo na lične odnose	4
Vršnjačko nasilje	4
<b>Prava mladih</b>	<b>6</b>
Prava mladih osoba sa invaliditetom	1
Pravo na obrazovanje	2
Pravo iz radnog odnosa i pravo na rad	1
Druga prava mladih	2
<b>Ukupno</b>	<b>165</b>

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

<b>Rad i zapošljavanje</b>	<b>64</b>
Nacionalna pripadnost	4
Veza sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom	1
Vjera ili uvjerenje	4
Političko ili drugo mišljenje	9
Pol, promjena pola, rodni identitet	3
Zdravstveno stanje	3
Invaliditet	7
Starosna dob	2
Bračno ili porodično stanje	6
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	5
Druga lična svojstva	3
Bez osnova diskriminacije	17
<b>Socijalna zaštita</b>	<b>9</b>
Rasa	1
Invaliditet	6
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1
Druga lična svojstva	1
<b>Nasilje u porodici</b>	<b>2</b>
Pol, promjena pola, rodni identitet	1
Bez osnova diskriminacije	1
<b>Rodno zasnovano nasilje</b>	<b>8</b>
Pol, promjena pola, rodni identitet	8
<b>Postupci pred organima javne vlasti</b>	<b>17</b>



Rasa	1
Nacionalna pripadnost	3
Invaliditet	3
Imovno stanje	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1
Druga lična svojstva	4
Bez osnova diskriminacije	4
<b>Postupci pred pravosudnim organima</b>	<b>6</b>
Vjera ili uvjerenje	1
Pol, promjena pola, rodni identitet	2
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	1
Invaliditet	1
Bez osnova diskriminacije	1
<b>Zdravstvena zaštita</b>	<b>7</b>
Zdravstveno stanje	1
Invaliditet	2
Starosna dob	1
Imovno stanje	1
Bračno ili porodično stanje	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1
<b>Obrazovanje</b>	<b>7</b>
Rasa	1
Zdravstveno stanje	1
Invaliditet	1
Bez osnova diskriminacije	4
<b>Sport</b>	<b>1</b>
Druga lična svojstva	1
<b>Imovinsko-pravni odnosi</b>	<b>2</b>
Bez osnova diskriminacije	2
<b>Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje</b>	<b>9</b>
Nacionalna pripadnost	3
Vjera ili uvjerenje	6
<b>Penzijsko invalidsko osiguranje</b>	<b>7</b>
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	2
Druga lična svojstva	3
Bez osnova diskriminacije	2
<b>Govor mržnje</b>	<b>10</b>
Nacionalna pripadnost	7
Starosna dob	1
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1

Bez osnova diskriminacije	1
<b>Javni diskurs/mediji</b>	<b>4</b>
Nacionalna pripadnost	2
Vjera ili uvjerenje	1
Bez osnova diskriminacije	1
<b>Pristup dobrima i uslugama</b>	<b>7</b>
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	1
Invaliditet	4
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1
Bez osnova diskriminacije	1
<b>Bez područja i oblika diskriminacije</b>	<b>13</b>
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	2
Pripadnosti grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1
Bez osnova diskriminacije	10
<b>Ukupno</b>	<b>173</b>

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

Utvrđena diskriminacija	6
Nije utvrđena diskriminacija	167
<b>Ukupno</b>	<b>173</b>

Od 167 predmeta u kojima nije utvrđena diskriminacija u 6 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.**

Neizvršavanje sudskih odluka	1
Pravo na privatnost	1
Pravo obraćanja	3
<b>Ukupno</b>	<b>5</b>

### 3.5. Mišljenja sa preporukama

U 2021. godini Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore nakon sprovedenog ispitnog postupka u 124 predmetu uputio je 343 preporuka nadležnim organima i ustanovama.<sup>9</sup>

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

Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta	7
Ministarstvo ekonomije	1
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	1
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova	2
Ministarstvo zdravlja	3

<sup>9</sup> Karakteristična mišljenja sa preporukama su dostupna na web sajtu Zaštitnika <http://ombudsman.co.me/>

Uprava carina	1
Uprava za sport i omladina	1
Zavod za školstvo	1
UIKS Podgorica	5
Agencija za nacionalnu bezbjednost	1
Vlada Crne Gore	1
Ministarstvo odbrane	4
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	1
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Bijelom Polju	2
Ministarstvo prosvjete	3
Državna izborna komisija	1
Javni izvršitelj	2
Ministarstvo unutrašnjih poslova	1
Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove	1
Nacionalno koordinaciono tijelo za borbu protiv zaraznih bolesti	1
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja	1
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	1
Uprava prihoda i carina Crne Gore	1
Odsijek za inspekciju za građevinarstvo Podgorica	1
Osnovni sud u Podgorici	1
Viši sud u Podgorici	1
Sud za prekršaje Budva - Odjeljenje Bar	1
Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici	1
Specijalno državno tužilaštvo	5
Tužilački savjet	1
Uprava policije	4
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bijelo Polje	3
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	4
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Danilovgrad	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Niklšić	1
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Ulcinj	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bar	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Budva	1
JU Centar za socijalni rad Podgorica	5
JU Centar za socijalni rad Berane	1
JU Centar za socijalni rad Pljevlja	1
Fond Zdravstva Crne Gore	1
JU Centar za socijalni rad Rožaje	1
JU Osnovna škola "Musa Burzan"	1
ZU Specijalna psihijatrijska bolnica Dobrota	1
JU Osnovna škola "Drago Milović "	1
Fond PIO - Crne Gore	2
JU Osnovna škola "Boško Strugar" Ulcnju	1

Klinički centar Crne Gore	3
JU Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva	3
JU Osnovna škola "Marko Miljanov"	1
JU Osnovna škola "Sutjeska"	1
JU Centar za socijalni rad Bar	5
JU Centar za socijalni rad Herceg Novi	1
RTCG - Radio Televizija Crne Gore	1
JZU Opšta bolnica Nikšić	1
JU Srednja pomorska škola Kotor	1
JZU Opšta bolnica Bijelo Polje	1
JU Dom starih "Grabovac" Risan	1
JU Dječji dom "Mladost" Bijela	2
D.O.O. Vodovod i kanalizacija Kotor	3
JU Osnovna škola "Lovćenski partizanski odred" Cetinje	1
JU Osnovna škola "25. maj" Rožaje	1
Opština Budva	1
Opština Herceg Novi	1
Opština Kotor	1
Opština Nikšić	1
Opština Ulcinj	1
Komunalna policija Opštine Budva	1
Komunalna policija Opštine Nikšić	1
Sekretarijat za preduzetništvo i ekonomski razvoj Bijelo Polje	1
Glavni grad Podgorica - Komunalna inspekcija	1
Sekretarijat za uređenje prostora i zaštitu životne sredine Opštine Nikšić	1
Privredna društva (AD, DD i slično)	1
Druga pravna lica ( Banke, OS društva, Mediji, Uslužne djelatnosti ...)	1
<b>Ukupno</b>	<b>124</b>

#### **U 2021. godini**

Djelimično ispoštovana	4
Ispoštovana	37
Nije ispoštovana	2
Preporuka	80
Preporuka se sprovodi u kontinuitetu	1

U 2021. godini Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore nakon sprovedenog ispitnog postupka u 124 predmeta uputio je 343 preporuke nadležnim organima i ustanovama.

- Ispunjeno je 163 preporuke (47, 52%);
- Nije istekao rok za realizaciju 51 preporuke (14, 86%);
- Djelimično je ispunjeno 12 preporuka (3,49%);
- U kontinuitetu se sprovodi 25 preporuke (7,28%); i
- Nije ispunjeno 92 preporuke (26,82%).

## **A. Djelimično su ispunjene preporuke date sljedećim organima:**

U mišljenju br. 01-20/21, od 7.04.2021. godine preporučeno je

Ministarstvu finansija i socijalnog staranja:

- da uspostavi bolju saradnju sa organima starateljstva radi pružanja pomoći u slučajevima hitnih potreba za zbrinjavanje djece;
- da shodno svojim nadležnostima sprovodi stručni nadzor kako bi se postojeći standardi i zakonski propisi poštovali i dosledno sprovodili;
- da preduzme aktivnosti u cilju unaprjeđenja promovisanja i uspostavljanja alternativnih oblika zaštite djece bez roditeljskog staranja, sa akcentom na urgentno hraniteljstvo;
- da lista licenciranih hranitelja bude javno dostupna.

U mišljenju br. 01- 19/21 dana 12.04.2021. godine, preporučeno je

Ministarstvu pravde ljudskih manjinskih prava i Upravi za izvršenje krivičnih sankcija:

- da preduzmu 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;
- da maloljetnici/ce kojima je izrečena kazna maloljetničkog zatvora, tu kaznu izdržavaju odvojeno od punoljetnih lica.

U mišljenju br. 01-337/21-2, od 06.09.2021. godine preporučeno je

Ministarstvu zdravlja:

- da preduzme potrebne mjere i radnje na obezbjeđenju dovoljnih kadrovskih kapaciteta zdravstvenih ustanova za rad sa djecom sa smetnjama u razvoju.

Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore:

- da ispita da li je način pružanja logopedsko- defektoloških usluga u IEFPG „Đorđe Kostić“ u Beogradu, u skladu sa potpisanim ugovorom, te s tim u vezi preduzme odgovarajuće aktivnosti;
- da roditelje upozna sa osnovnim paketom usluga koje pokriva Fond;
- da vrši evaluaciju kvaliteta usluga koje osiguranici - djeca ostvaruju u zdravstvenim centrima izvan Crne Gore.

Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta, Ministarstvu zdravlja, Ministarstvu finansija i socijalnog staranja:

- da izvrše analizu stanja i potreba za formiranjem/ustanovljavanjem studijskog programa za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju djece sa smetnjama u razvoju u Crnoj Gori.

U mišljenju br.01-95/21 od 20.04. 2021.godine preporučeno je

Upravi za izvršenje krivičnih sankcija:

- da se preispitaju navodi o upotrebi sile prema podnosiocu pritužbe kao licu lišenom slobode i sa tim u vezi preduzmu mjere u skladu sa zakonom;
- da zatvorski ljekari u buduće postupaju u skladu sa smjernicama datim u Istanbulskom protokolu sačine fotoelaborat, sa tačnim i sveobuhvatnim opisom nađenih povreda na cijelom tijelu.

## **B. Nijesu ispunjene preporuke date sljedećim organima:**

U mišljenju br. 01-460/20 od 27 juna 2021. godine preporučeno je

Ministarstvu finansija i socijalnog staranja:

- da u svim budućim istim i/ili analognim situacijama u potpunosti postupaju u skladu sa shvatanjem i primjedbama Upravnog suda Crne Gore.
- da kao drugostepeni organ zasniva rješenja na jasnim i potpunim obrazloženjima, odnosno činjenicama koje su od značaja za donošenje pravilne odluke.
- da o sadržini ovog Mišljenja upozna JU Centar za socijalni rad za Opštinu Bijelo Polje.

U mišljenju br. 01-706/21, od 28. 12. 2021. godine preporučeno je  
Upravi policije  
- da razmotri mogućnost audio -vizuelnog snimanja svih akcija policije.

U mišljenju br. 01-1008/20 od 15. jula 2021. godine preporučeno je  
Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta:  
- da bez daljeg odlaganja pisanim putem odgovori podnositeljki na predmetne molbe.  
- da u budućim istim i/ili analognim situacijama, blagovremeno i ažurno postupa po zahtjevima građana/ki.  
- da ubuduće postupa u skladu sa odredbom člana 35 stav 2 Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, odnosno da dostavlja izjašnjenja i dokumentaciju Zaštitniku na njegov zahtjev u ostavljenom roku.

U mišljenju od 30.05. 2021.godine, preporučeno je  
Ministarstvu zdravlju:  
- da ubuduće postupaju 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 dostavljaju izjašnjenja i dokumentaciju Zaštitniku na njegov zahtjev shodno teretu dokazivanja u ovim sporovima i na taj način omogućiti meritorno rješavanje predmeta;  
- da se ubuduće uzdržava od nejednakog postupanja prema različitim kategorijama građana/ki.

U mišljenju br. 01- 899/20, od 31.05. 2021.godine preporučeno je  
JU OŠ „Braća Labudović“ Nikšić  
- da u svim budućim istim i/ili analognim situacijama prilikom donošenja odluka o izboru kandidata/kinja argumentovano obrazloži kojim se razlozima rukovodio i omogućiti kandidatima/kinjama prijavljenim na konkurs da saznaju pretežne razloge na osnovu kojih su donijete odluke, kako bi mogli efikasno ostvariti pravo na ulaganje djelotvornog pravnog sredstva.

U mišljenju br. 01-888/20 od 31. 05. 2021.godine preporučeno je  
Ministarstvu zdravlja:  
- da ubuduće postupaju 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 dostavljaju izjašnjenja i dokumentaciju Zaštitniku na njegov zahtjev shodno teretu dokazivanja u ovim sporovima i na taj način omogućiti meritorno rješavanje predmeta;  
- da se ubuduće uzdržava od nejednakog postupanja prema različitim kategorijama građana/ki.

U mišljenju br. 01- 95/20 od 06.06. 2021.godine preporučeno je  
Ministarstvu zdravlja Crne Gore:  
- da usaglasi jednaku primjenu supstitucione terapije na sve pacijente, radi olakšanog pristupa terapiji bez obzira na bilo koje lično svojstvo;  
- da uloži dodatne napore radi distribucije terapije preko više zdravstvenih ustanova u kojima postoje adekvatni i dovoljni kadrovski uslovi.

U mišljenju br.01- 91/21 od 26. 07. 2021.godine preporučeno je  
Upravi policije – Centru bezbjednosti Bar:  
- da u svim budućim istim i/ili analognim situacijama, preduzimaju mjere i radnje u skladu sa Protokolom o postupanju, prevenciji i zaštiti od nasilja u porodici;  
- da u svim budućim istim i/ili analognim situacijama obavještava Centar za socijalni rad o prijavljenom nasilju.

U mišljenju br. 01-112/21, od 23. 11. 2021. godine preporučeno je Specijalnom državnom tužilaštvu:

- da u predmetu poslovne oznake Kt-S br. 218/19, bez daljeg odlaganja, preduzme sve procesne mjere i radnje i uredno obavijesti podnosioca krivične prijave o preduzetim radnjama, kao i o ishodu po krivičnim prijavama protiv XX i XX i krivičnoj prijavi protiv XX, podnijetim dana 19. decembra 2019. godine, kao i po dopunama krivičnih prijava protiv XX i XX, podnijetim dana 4. marta 2021. godine.
- da u budućem postupanju blagovremeno i periodično obavještava oštećene/podnosiocce krivičnih prijava o preduzetim radnjama ili o trenutnoj fazi postupka po krivičnoj prijavi.

U mišljenju br 01-155/21, od 23.11. 2021. godine preporučeno je Tužilačkom savjetu - Komisiji za Etički kodeks državnih tužilaca:

- da u ovakvim i sličnim situacijama, kada donijeto Mišljenje može na bilo koji način da utiče na određeno pravo zaštićeno Ustavom Crne Gore, isto obrazloži jasnim i uvjerljivim razlozima zbog kojih je ponašanje u konkretnom slučaju takvo da opravdava nužnu i neodložnu potrebu da se ograniči, te da se uz adekvatno obrazloženje izvrši balansiranje i uspostavljanje pravedne ravnoteže između relevantnih suprotstavljenih javnih i privatnih interesa;

Nužno je primijetiti da je, iako ne utiče na zakonitost odlučivanja u ovom smislu, Tužilački savjet donio Mišljenje da je podnosilac pritužbe kao državni tužilac "povrijedio pravila", dok je njegova nadležnost u tom pravcu definisana kao "davanje mišljenja da li je određeno ponašanje u skladu sa etikom". U tom pravcu je preporuka Zaštitnika, da je zbog značaja, pravnih posljedica i pravne snage Mišljenja, posebno u odnosu na državne tužioce u odnosu na koje se donosi Mišljenje, poželjno primjenjivati egzaktnu zakonsku formulaciju njegove nadležnosti shodno čl. 21 st. 3 Zakona o državnom tužilaštvu, kako bi se izbjegla pogrešna tumačenja pravnog značaja i pravne snage tako datih Mišljenja.

U mišljenju br 01-70/21, od 25. 05. 2021. godine, preporučeno je Upravi policije Centru bezbjednosti Podgorica

- da bez daljeg odlaganja, preduzme procesne mjere i radnje po krivičnim prijavama br. 2645/2017 od 27. februara 2017. godine i br. 2894/2020 od 1. marta 2020. godine i iste prosljede nadležnom državnom tužiocu;
- da u budućem postupaju po zakonskim odredbama koje se odnose na podnošenje krivične prijave (član 256 stav 3: Ako je prijava podnešena sudu, policiji ili nenadležnom državnom tužiocu, oni će prijavu primiti i odmah dostaviti nadležnom državnom tužiocu);
- da bez daljeg odlaganja dostavi pisani odgovor na zahtjev XX od 20. januara.2021. godine;
- da u ovakvim i sličnim situacijama na podnijeti zahtjev blagovremeno dostavljaju odgovor podnosiocima zahtjeva.

Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici:

- da bez daljeg odlaganja donese odluke po predmetnim prijavama, sagledavajući kontekst cjelokupne situacije i međusobni kontinuirani konfliktni odnos aktera, imajući u vidu i moguće elemente nacionalne i vjerske netrpeljivosti o tome uredno obavijesti podnositeljku pritužbe;
- da bez daljeg odlaganja obavijesti podnositeljku pritužbe o postupanju u predmetu Ktr.790/16, kao i da odluči po krivičnoj prijavi br.205/2021 od 7.januara 2021. godine i o istoj obavijesti podnositeljku pritužbe.

U mišljenju br. 01-10/20, od 14. 05. 2021. godine preporučeno je

Upravi za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove - Odsjeku za veterinarsku inspekciju:

- da bez daljeg odlaganja, razmotri prijavu XX od 22. septembra 2020. godine, sprovede inspeksijski nadzor kod subjekta nadzora XX u mjestu Novo Selo opština Danilovgrad, izvrši provjeru navoda sadržanih u prijavi i o rezultatima sprovedenog inspeksijskog nadzora obavijesti podnosioca prijave;
- da u budućem radu, blagovremeno postupa po prijavama građana, vrši zakonom određene poslove inspeksijskog nadzora i podnosiocce blagovremeno obavještava o ishodu postupka inspeksijskog nadzora;

- da u budućem radu blagovremeno postupava 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. Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
- da osigura da organi uprave nad kojima vrši nadzor, bez odlaganja, dostavljaju odgovore na zahtjev i intervencije Zaštitnika, kao i da samo odgovara na zahtjeve i intervencije Zaštitnika.

U mišljenju br. 01- 01-663/20, od 15. 07. 2021. godine preporučeno je

Upravi za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove - Sektoru za veterinu:

- da bez daljeg odlaganja, u okviru svojih nadležnosti razmotri inicijativu XX od 24. jula 2020. godine, koja je toj Upravi proslijeđena od strane Sekretarijata za inspekcijски nadzor opštine Nikšić, dana 27. avgusta 2020. godine, sprovede inspekcijски nadzor kod subjekta nadzora XX, izvrši provjeru navoda sadržanih u inicijativi i o rezultatima sprovedenog inspekcijskog nadzora obavijesti podnosioca inicijative.
- da u budućem radu, blagovremeno postupava po prijavama/inicijativama građana, vrši zakonom određene poslove inspekcijskog nadzora i podnosiocе blagovremeno obavještava o ishodu postupka inspekcijskog nadzora;
- da u budućem radu blagovremeno postupava 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. Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
- da osigura da organi uprave nad kojima vrši nadzor, bez odlaganja, dostavljaju odgovore na zahtjev i intervencije Zaštitnika., kao i da samo odgovara na zahtjeve i intervencije Zaštitnika.

U mišljenju br. 01- 846/20, od 10. 05. 2021. godine preporučeno je

JU Gimnaziji „Stojan Cerović“:

- da postupi u skladu sa odredbama člana 47 i 48 Zakona o radu, zbog izmjenjenih ugovorenih uslova rada koji se tiču zarade podnositeljke pritužbe.
- da u budućim istim i/ili sličnim situacijama, kada se mijenjaju ugovoreni uslovi rada koji se tiču zarade, slijedi odredbe člana 47 i 48 Zakona o radu.

U mišljenju br. 01- 952/21, od 01. 06. 2021. godine preporučeno je

Komunalnoj policiji opštine Bijelo Polje:

- da izvrši mjerenje nivoa buke u/iz predmetnog ugostiteljskog objekta u boravišnim prostorijama stambenog prostora podnosioca pritužbe, odnosno da u svemu postupi po Uputstvu za provođenje zakonskih mjera i radnji za zaštitu od buke u/iz ugostiteljskih objekata od elektroakustičkih i/ili akustičkih uređaja.

Sekretarijatu za inspekcijske poslove opštine Bijelo Polje - Odjeljenju za turizam i ugostiteljstvo

- da u predmetu XX, dopuni postupak na način što će od subjekta nadzora zatražiti dopunu Izvještaja o izvršenim mjerenjima nivoa buke u životnoj sredini koji će sadržati i podatke o mjerenju nivoa buke u/iz predmetnog ugostiteljskog objekta u boravišnim prostorijama stambenog prostora podnosioca pritužbe, odnosno da u svemu postupi po Uputstvu za provođenje zakonskih mjera i radnji za zaštitu od buke u/iz ugostiteljskih objekata od elektroakustičkih i/ili akustičkih uređaja.

U mišljenju br. 01-08/21, od 04. 05 2021. godine preporučeno je

Sekretarijatu za uređenje prostora opštine Nikšić

- da bez daljeg odlaganja, u što kraćem roku donese odluku po zahtjevu za iseljenje, 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 neposredno viši organi, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju predmet, uz uvažavanje naloga drugostepenog organa;



- da u budućim istim i/ili sličnim situacijama, blagovremeno odlučuje po podnešenim zahtjevima, poštujući načela upravnog postupka, pritom izbjegavajući praksu iznošenja stavova bez donošenja odluka koje bi sadržale obrazložene argumente sblize navedene u stavu 1 ove preporuke.

U mišljenju br. 01- 985/20, od 05. 07. 2021. godine preporučeno je

Ministarstvu kapitalnih investicija i Ministarstvu ekologije, prostornog planiranja i urbanizma

- da bez daljeg odlaganja, dostave pisani odgovor po zahtjevima/inicijativama podnosioca pritužbe iz jula i avgusta mjeseca 2020. godine.

U mišljenju br.01-975/20 od 15. 11. 2021. godine preporučeno je

Ministarstvu zdravlja Crne Gore:

- da usaglasi jednaku primjenu supstitucione terapije na sve pacijente, radi olakšanog pristupa terapiji bez obzira na bilo koje lično svojstvo.

- da uloži dodatne napore radi distribucije terapije preko više zdravstvenih ustanova u kojima postoje adekvatni i dovoljni kadrovski uslovi.

U mišljenju br. 01- 408/21, od 15. 12 2021. godine, preporučeno je

Kliničkom centru Crne Gore:

- da bez daljeg odlaganja postupi po zahtjevu podnositeljke, odnosno dostavi odgovor i da u budućim istim i/ili analognim situacijama, blagovremeno i ažurno postupi po zahtjevima građana/ki;

- da ubuduće postupi u skladu sa odredbom člana 35 stav 2 Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, odnosno da dostavlja izjašnjenja i dokumentaciju Zaštitniku na njegov zahtjev u ostavljenom roku.

U mišljenju br. 01-191/21 od 26. 07. 2021.godine preporučeno je

Upravi policije – Centru bezbjednosti Bar:

- da u svim budućim istim i/ili analognim situacijama, preduzimaju mjere i radnje u skladu sa Protokolom o postupanju, prevenciji i zaštiti od nasilja u porodici;

- da u svim budućim istim i/ili analognim situacijama obavještava Centar za socijalni rad o prijavljenom nasilju.

U mišljenju br. 01- 325/21, od 03.11. 2021.godine preporučeno je

Upravi policije:

- da uspostavi jasne operativne procedure postupanja u slučajevima kada postoji sumnja da će, preduzimanjem službenih radnji u odnosu na neko lice, druga lica i životinje o kojima se lice u odnosu na koje se preduzimaju radnje stara, ostati nezbrinuti;

- da u budućem postupanju odnosno preduzimanju policijskih ovlašćenja sa naročitom pažnjom postupaju u slučajevima kada postoji potreba za podrškom i zbrinjavanjem lica koje pripada posebno ranjivim grupama shodno Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti.

U mišljenju br. 01-783/21, od 18.10.2021 godine, preporučeno je

Ministarstvu zdravlja:

- da preduzme potrebne mjere i radnje na obezbjeđenju dovoljnih kadrovskih kapaciteta zdravstvenih ustanova za rad sa djecom sa smetnjama u razvoju;

- da razmotri ustanovljavanje mehanizma dodatnog motivisanja zaposlenih u Centru za autizam, razvojne smetnje i dječiju psihijatriju imajući u vidu težinu njihovog posla, nivo kvalifikacije obrazovanja koje je neophodno za adekvatno obavljanje određenog posla, složenosti poslova, odgovornosti i drugih elemenata bitnih za pružanje usluga po najvećem preporučenom standard, a u cilju stimulisanja profesionalaca da svoje usluge pružaju u okviru ove ustanove;

- da obezbijedi Centru za autizam, razvojne smetnje i dječiju psihijatriju adekvatne prostorne kapacitete za rad u skladu sa potrebama djece.

Ministarstvu zdravlja i Ministarstvu finansija i socijalnog staranja

- da uspostave mogućnost privatno javnog partnerstva u oblasti pružanja tretmana logopeda, defektologa, oligofrenologa i drugih stručnih lica čije usluge koriste djeca sa smetnjama u razvoju.

Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta, Ministarstvu zdravlja i Ministarstvu finansija i socijalnog staranja

- da izvrše analizu stanja i potreba za formiranjem/ustanovljavanjem studijskog programa za specijalnu edukaciju i rehabilitaciju djece sa smetnjama u razvoju u Crnoj Gori.

U mišljenju br.01- 730/21, od 22.11.2021. godine preporučeno je

OŠ "Savin Bor", Petnjica:

- da uspostavi Protokol o postupanju u slučajevima zaštite djece od različitih vrsti rizika po život i zdravlje učenika za vrijeme boravka u školi, koji će sadržati konkretne korake postupanja i odgovornosti;

- da sprovede edukaciju svih zaposlenih u školi u odnosu na poštovanje prava djeteta;

- da sprovede roditeljske sastanke u vezi sa djecom koja upravljaju motornim vozilima i istim dolaze na nastavu u cilju sprečavanja takvog trenda/pojave;

- da unaprijedi saradnju sa roditeljima njegujući partnerski odnos.

U mišljenju br. 01 - 222/485/21, od 06.09.2021 godine, preporučeno je

Vladi Crne Gore

- da inicira donošenje adekvatnog pravnog akta kojim će se detaljno urediti postupanje organa i službi koje direktno i/ili indirektno učestvuju u (prinudnom) izvršenju presuda u vezi sa oduzimanjem i predajom djece drugom roditelju.

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

- da bez odlaganja pristupi adekvatnoj i uzrastu prilagođenoj podršci djeci koristeći stručnjake iz drugih sistema (ukoliko je potrebno) u cilju očuvanja mentalnog zdravlja, odrastanja u atmosferi oslobođenoj stresa i normalizaciji odnosa sa drugim roditeljem (majkom);

- da obezbijedi preispitivanje i utvrđivanje roditeljskih kompetencije/kapaciteta oba roditelja uz angažovanje nepristrasnih i visoko stručnih lica koji će biti angažovani za procjenu;

- da bez daljeg odlaganja, preduzme neophodne mjere u cilju kontinuiranog praćenja porodice XX i uspostavi mehanizme pojačanog nadzora nad vršenjem roditeljskih prava;

- da bez odlaganja intezivira savjetodavni rad sa oba roditelja u cilju harmonizacije odnosa i pružanju pomoći u vršenju roditeljskih prava.

Osnovnom sudu u Podgorici

- da u slučajevima izvršenja odluke kojom se naređuje predaja djeteta roditelju ili drugom licu, odnosno ustanovi postupa u skladu sa zakonom, koristeći postojeće servise podrške i vodeći računa o najboljem interesu djeteta u svakom pojedinačnom slučaju.

U mišljenju br. 01-353/21, od 06.06.2021. godine, preporučeno je

Vladi Crne Gore:

- da preduzme radnje i mjere na uspostavljanju koordinirane saradnje između resornih organa u cilju utvrđivanja efikasnih politika i zajedničkog djelovanja na suzbijanju i sprečavanju različitih vrsti zloupotreba djece putem interneta;

- da inicira utvrđivanja protokola o postupanju nadležnih organa u slučajevima zloupotreba/zlostavljanja, eksploatacije i nasilja nad djetetom posredstvom informacionih tehnologija, u cilju definisanja jasnih koraka postupanja u konkretnim slučajevima, kako bi se garantovala pravovremena identifikacija, efikasan postupak i adekvatna zaštita djeteta/žrtve.

Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava

- da preduzme potrebne mjere na iniciranju usaglašavanja Krivičnog zakonodavstva, u dijelu koji se odnosi na zaštitu djeteta od zloupotreba putem informacionih tehnologija, sa međunarodnim obavezama i standardima međunarodnog prava.

Ministarstvu finansija i socijalnog staranja:

- da u strateškim dokumentima, koji se tiču djece, utvrdi pravce djelovanja i mehanizme postupanja u dijelu zaštite djece od različitih oblika zloupotreba sa posebnim akcentom na zloupotrebu i eksploataciju putem interneta;

- da preduzme radnje i mjere potrebne za jačanje službi i servisa socijalne i dječije zaštite u cilju prepoznavanja i zaštite žrtve ili djeteta koje je u riziku od zloupotrebe ili eksploatacije putem interneta.

Ministarstvu unutrašnjih poslova

- da preduzme neophodne radnje i mjere na teničkom i kadrovskom jačanju i unapređenju službi koje se bave visokotenološkim kriminalom.

Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta:

- da obezbijedi kontinuiranu edukaciju djece od najranijeg uzrasta o sigurnim načinima korištenja interneta kao i svim vrstama zaštita od zloupotreba putem interneta;

- da obezbijedi kontinuiranu edukaciju nastavnika i jačanje psihološko pedagoških službi u cilju efikasnog prepoznavanja zloupotreba djece putem interneta kao i pružanja efikasne zaštite djetetu (potencijalno) žrtvi zloupotrebe i eksploatacije putem interneta.

Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije, Centru bezbjednosti Budva

- da angažuju sve kapacitete i preduzmu radnje i mjere na otkrivanju počinioca i pružanju zaštite djevojčici XX.

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

- da preduzme radnje i mjere iz svoje nadležnosti u cilju pružanja pomoći i podrške djevojčici XX u savladavanju teškoća izazvanih dugotrajnim trpljenjem nasilja putem interneta;

- da uspostavi saradnju sa Centrom bezbjednosti Budva i sa obrazovnom ustanovom koju pohađa XX u cilju udruženog i koordinisanog djelovanja u konkretnom slučaju.

U mišljenju br. 01- 1/20, od od 26.05.2021.godine, preporučeno je

Ministarstvu finansija i socijalnog staranja:

- da izmjeni i uskladi postojeće pravilnike (Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje usluga, normativima i minimalnim standardima usluga za smještaj djece i mladih u ustanovu i malu grupnu zajednicu, Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluge smještaja u prihvatilištu - skloništu, Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluga podrške za život u zajednici) uskladi ih sa stvarnim potrebama JU Dječiji dom "Mladost" a u cilju obezbjeđivanja adekvatnog pružanja usluga djeci-korisnicima (u zavisnosti od kategorije i specifičnosti slojevitih i raznovrsnih potreba svakog djeteta pojedinačno);

- da razmotri ustanovljavanje mehanizma dodatnog motivisanja zaposlenih JU Dječijem domu "Mladost" imajući u vidu težinu njihovog posla, nivo kvalifikacije obrazovanja koje je neophodno za adekvatno obavljanje određenog posla, složenosti poslova, odgovornosti i drugih elemenata bitnih za pružanje usluga po najvećem preporučenom standard, a u cilju stimulanja profesionalaca da svoje usluge pružaju u okviru ove ustanove;

- da uspostavi mehanizam supervizije rada svih zaposlenih u okviru JU Dječijeg doma "Mladost" i drugih ustanova socijalne i dječije zaštite koji neposredno rade sa djecom;

- da uspostavi nezavisni mehanizam povjerljivog lica koji će na osnovu profesionalnih kompetencija u određenim situacijama neposredno i stručno obavljati razgovor sa djetetom/djecom i vršiti procjenu u zavisnosti od konkretne situacije.

JU Dječiji dom "Mladost":

- da u saradnji sa Ministarstvom finansija i socijalnog staranja izmjeni i uskladi postojeće pravilnike (Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje usluga, normativima i minimalnim standardima

usluga za smještaj djece i mladih u ustanovu i malu grupnu zajednicu, Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluge smještaja u prihvatilištu - skloništu, Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje, normativima i minimalnim standardima usluga podrške za život u zajednici) uskladiвши ih sa stvarnim potrebama JU Dječiji dom "Mladost" a u cilju obezbjeđivanja adekvatnog pružanja usluga djeci-korisnicima (u zavisnosti od kategorije i specifičnosti slojevitih i raznovrsnih potreba svakog djeteta pojedinačno);

- da u saradnji sa Ministarstvom finansija i socijalnog staranja uspostavi mehanizam supervizije rada svih zaposlenih u okviru JU Dječijeg doma "Mladost";

- da u saradnji sa Ministarstvom finansija i socijalnog staranja uspostavi nezavisni mehanizam povjerljivog lica koji će na osnovu profesionalnih kompetencija u određenim situacijama neposredno i stručno obavljati razgovor sa djetetom/djecom i vršiti procjenu u zavisnosti od konkretne situacije;

- da obezbijedi adekvatno i transparentno funkcionisanje Tima za zaštitu prava djece i Savjeta za djecu i mlade kako bi ova tijela ispunjavala svoju svru zbog kojih su i formirana;

- da stimuliše i obezbijedi adekvatnu saradnju organa starateljstva sa svakim djetetom pojedinačno.

U Mišljenju br. 1833/21, od 26. 10. 2021. godine preporučeno je

Urbanističko građevinskoj inspekciji:

- da sagleda svestrano okolnosti konkretnog slučaja, uključujući okolnost nasilja u porodici i da shodno tome pokuša pronaći povoljnije rješenje u granicama zakona;

- da u budućim sličnim slučajevima, sa posebnom pažnjom i senzibilitetom se odnosi prema žrtvama nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja, imajući u vidu da je to oblik diskriminacije.

U mišljenju br. 01-759/21, od 30.12.2021 preporučeno je

Ministarstvu finansija i socijalnog staranja

- da u skladu sa svojim nadležnostima sprovede superviziju u odnosu na adekvatno i profesionalno preduzimanje radnji i mjera Centra za socijalni rad za opštine Bar i Ulcinj u odnosu na slučaj porodice XXi XQ;

- da u skladu sa principima dobre uprave u zakonu propisanim rokovima preduzima radnje i mjere iz svoje nadležnosti po inicijativi nadležne inspekcije, kako svojim nečinjenjem ne bi doprinosili uslozňjavanju porodičnih odnosa te postupao u ciljunostvarivanja najboljeg interesa djeteta.

JU Centru za socijalni rad za opštine Bar i Ulcinj:

- da obezbijedi preispitivanje i utvrđivanje roditeljskih kompetencije/kapaciteta oba roditelja – XXi XQ;

- da bez daljeg odlaganja, preduzme neophodne mjere u cilju kontinuiranog praćenja porodice XX-XQ i uspostavi mehanizme nadzora nad vršenjem roditeljskih prava;

- da bez odlaganja intezivira savjetodavni rad sa oba roditelja– XX i XQ u cilju harmonizacije odnosa i pružanju pomoći u vršenju roditeljskih prava;

Upravi za inspeksijske poslove, Odjask za inspekciju socijalne i dječije zaštite

- da koriste sve raspoložive mehanizme, u skladu sa zakonskim ovlaštenjima, u cilju kontrole sprovođenja donijetih mjera nadzora Podsjećamo da i u ovoj izvještajnoj godini nijesu ispunjene ili su djelimično ispunjene preporuke date u 2020. godini.

### **Djelimično ispunjene preporuke**

U mišljenju br. 01-481/20, od 13. 10. 2020 godine preporučeno je

Centru za socijalni rad Berana, Andrijevića, Petnjica:

- da preduzme mjere iz svoje nadležnosti u cilju zaštite djece iz porodice Dibrani;

- da preduzme mjere iz svoje nadležnosti u cilju preispitivanja kompetencija roditelja identifikovane djece koja navode da se bave prosjačenjem;

- da se još bolje unaprijedi saradnja sa Centrom bezbjednosti Berane i Sudom za prekršaje u cilju suzbijanja prosjačenja djece u Beranama;

- da uspostavi kontinuiranu i kvalitetnu saradnju sa obrazovnim ustanovama koje eventualno pohađaju djeca koja su identifikovana da se bave prosjačenjem I unaprijedi razmjenu informacija u vezi sa ovom djecom;
- da preduzima 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.

.U mišljenju br. 194/20, od 13.04.2020. godine, preporučeno je  
Upravi policije – Centru bezbjednosti Podgorica:

- da se ispituju navodi o upotrebi sile prema podnosiocu pritužbe kao licu lišenom slobode i za slučaj istih preduzmu mjere u skladu sa zakonom;
- da se ustanove mehanizmi preciznih i tačnih evidencija o privođenju i zadržavanju lica od strane službenika Uprave policije, kako bi se ustanovilo tačno vrijeme lišenja slobode i obezbijedile odgovarajuće procesne garancije prava osumnjičenog u smislu standarda koje priznaje praksa Evropskog suda za ljudska prava  
Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici
- da bez daljih odlaganja kroz djelotvornu, efikasnu i ekspeditivnu istragu sprovede postupak u predmetu Ktr.br.1345/19 sa ciljem utvrđivanja da li u radnjama službenih lica postoje elementi biča krivičnog djela koje se goni po službenoj dužnosti. Djelimično ispoštovana preporuka od strane ODT-a.

#### **Nijesu ispoštovane preporuke:**

U mišljenju br. 143/19 od 3 marta 2020. godine preporučeno je  
Ministarstvu rada i socijalnog staranja

- da pripremi Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu i da u taj predlog unese odredbe kojima će se pravo na rad lica starijih od 67 godina života regulisati na način što će se propisati pravni osnov za dalje angažovanje zaposlenog, kriterijumi, poslovi, kao i vrijeme eventualnog nastavka radnog odnosa kod poslodavca, a u skladu sa Odlukom Ustavnog suda Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 04/18).

U mišljenju br. 503/19, od 24.03.2020. godine preporučeno je  
Opštini Budva:

- da ukoliko to do sada nije učinila, bez odlaganja preduzme sve neophodne mjere na obezbjeđivanju mjesta za parkiranje vozila obilježenih znakom pristupačnosti iz člana 18 stav 3 Zakona o bezbjednosti saobraćaja na putevima;
- ključni aspekt ove preporuke odnosi se na obavezu opštine Budva da obezbijedi mjesta za parkiranje vozila obilježenih znakom pristupačnosti svakoj osobi sa invaliditetom i nije vezana i isključivo zavisna od bilo koje osobe sa invaliditetom pojedinačno.

U mišljenju br. 529/20, od 03.11.2020. godine preporučeno je  
Ministarstvu zdravlja:

- da bez odlaganja otkloni posljedice diskriminacije i sprovede ponovne postupke radi otklanjanja nedostataka i donošenja zakonitih odluka, a po primjedbama Komisije za žalbe Vlade Crne Gore iznijetim u Rješenju br. UPII 08-102/20-134 od 9. marta 2020. godine i Rješenju br. UPII 08-102/20-135 od 9. marta 2020. godine;
- da u svim budućim istim i/ili analognim situacijama rješenja o raspoređivanju ne zasniva na diskriminatornom osnovu kakvo je zdravstveno stanje državnih službenika i namještenika, odnosno da raspoređivanje službenika i namještenika ne vrši za vrijeme privremene spriječenosti za rad, trudnoće ili porodijskog odsustva.

U mišljenju br. 263/20 od 28.09. 2020. godine preporučeno je  
Ministarstvu finansija

- da sa stanovišta svojih nadležnosti preduzme mjere i aktivnosti na izmjeni Odluke o dodatku na osnovnu zaradu za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima, na način što će ovlašćena službena lica za nadzor u oblasti zaštite lica, imovine i detektivske djelatnosti izjednačiti sa drugim inspektorima koji već ostvaruju pravo na dodatak na osnovnu zaradu, čime bi se otklonile posljedice diskriminacije.

U mišljenju br. 239/20, od 27.05.2020. godine preporučeno je  
Ministarstvu odbrane i Generalštabu Vojske Crne Gore

- da se u svim budućim analognim situacijama uzdržava od miješanja u ostvarivanje prava na slobodu mirnog okupljanja podnosioca pritužbe i drugih lica u službi u Vojsci Crne Gore, osim kada takvo miješanje ima jasno uporište u zakonu. To uključuje i uzdržavanje od zabrane njihovog učešća na javnim okupljanjima, kada se to čini na način koji isključuje nošenje "vojne uniforme" ili "djelova vojne uniforme";  
- da kao nosilac zakonodavne inicijative u oblasti prava, obaveza i statusa lica u službi u Vojsci Crne Gore predloži konkretnije i preciznije uređenje dužnosti lica u službi u Vojsci da vrše službu "politički neutralno i nepristrasno" i da se "uzdržavaju od javnog ispoljavanja svojih političkih uvjerenja", iz člana 18. stav 1. i 2. Zakona o Vojsci Crne Gore, dovodeći ga u vezu i sa odredbom člana 60. stav 2. istog Zakona, kako bi zakon u smislu njegovog kvaliteta ispunio kriterijume predvidljivosti i preciznosti, bez kojih se ljudska prava i slobode ne mogu ograničiti.

U mišljenju od 4. novembra 2021. godine, preporučeno je  
Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta:

- da shodno svojim nadležnostima razmotre programe od javnog interesa koji se realizuju na privatnim ustanovama u skladu sa zakonom i potrebama tržišta rada;  
- da razmotri mogućnost finansiranja studenata na privatnim ustanovama u skladu sa Zakonom o visokom obrazovanju;  
- da utvrdi jasne kriterijume po kojima će u narednom periodu finansirati privatne obrazovne ustanove u skladu sa zakonom;  
- da bez daljeg odlaganja podnosiocu pritužbe pisanim putem odgovori na predmetne zahtjeve;  
- da ubuduće postupa u skladu sa odredbom člana 35 stav 2 Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, odnosno da dostavlja izjašnjenja i dokumentaciju Zaštitniku na njegov zahtjev u ostavljenom roku. Nije ispoštovana

U mišljenju br. 453/20, od 30.10. 2020. godine preporučeno je  
Ministarstvu prosvjete:

- da u okviru svojih nadležnosti i ovlašćenja preduzme mjere na unaprjeđenju radno - pravnog statusa saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja;  
- da u konsultacijama i koordinaciji sa javnim ustanovama obrazovanja, na temelju analize statističkih pokazatelja o broju djece iz romske i egipćanske populacije koji pohađaju, odnosno koji će pohađati javno važeće programe obrazovanja, da saglasnost na akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta kojima bi se predvidjelo radno mjesto saradnik u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja;  
- da u potpunosti realizuje aktivnosti i mjere iz nove Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori i pratećih Akcionih planova, a u odnosu na zapošljavanje saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja, bez izuzetaka po pitanju zasnivanja radnog odnosa na neodređeno vrijeme.

Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i Vladi Crne Gore

- da prilikom izrade, odnosno usvajanja nove Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori sa dužnom pažnjom uzmu u razmatranje stavove Zaštitnika iznijete u ovom mišljenju, te planiranim

aktivnostima i mjerama obezbijede da saradnici u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja mogu zasnovati radni odnos na neodređeno vrijeme.

U mišljenju br. 168/20, od 20.07.2020. godine preporučeno je  
Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Ministarstvu zdravlja:

- da sa stanovišta svojih nadležnosti preduzmu mjere i aktivnosti na izmjeni diskriminatornih odredbi člana 4. Pravilnika 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, na način što će medicinsku indikaciju psihoza - shizofrenija prepoznati kao medicinsku indikaciju za ostvarivanje prava na ličnu invalidninu;
- da u cjelosti preispitaju odredbe člana 4. Pravilnika 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, na način što se ostvarivanje prava na ličnu invalidninu neće uslovljavati rigidnim pristupom zasnovanim na ograničenoj listi medicinskih indikacija, već operacionalizovati u svjetlu kompezatornog prava koje ima za cilj prevazilaženje barijera i pokrivanje troškova življenja sa invaliditetom.

U mišljenju br. 253/20, od 20.07.2020. godine preporučeno je  
Ministarstvu zdravlja

- da sa stanovišta svojih nadležnosti, a u svemu u skladu sa Mišljenjem Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, br. 06-11-10789-3/18 od 20. decembra 2018. godine, preduzme mjere i aktivnosti na izmjeni člana 44 Pravilnika o sadržaju i načinu obilježavanja spoljašnjeg i unutrašnjeg pakovanja lijeka i sadržaju uputstva za lijek.

U mišljenju br. 265/20, od 30.07. 2020. godine preporučeno je  
Stomatološkoj komori Crne Gore

- da bez nerazumnih odugovlačenja postupi po zahtjevu za pokretanje postupka koji je XX podnio protiv doktora – stomatologa, koji su 3. marta 2020. godine učestvovali u postupku liječenja pacijentkinje XX.

U mišljenju br. 156/20, od 29.10.2020. godine preporučeno je  
Ministarstvu zdravlja

- da bez odlaganja preduzme sve mjere na kontinuiranom snabdijevanju hormonskom terapijom za trans žene, kako se ova ranjiva kategorija ne bi dovodila u stanje rizika i kako bi koristila adekvatnu zdravstvenu zaštitu kakva im shodno pozitivno pravnim propisima i pripada; - da ubuduće vodi računa da u ovakvim i sličnim situacijama u potpunosti obezbijedi nesmetanu zdravstvenu zaštitu u vezi sa rodnim prilagođavanjem.

U mišljenju br. 277/20, od 30.09.2020. godine preporučeno je  
Ministarstvu unutrašnjih poslova

- da se podnositeljki pritužbe omogući ostvarivanje prava na korišćenje porodijskog i roditeljskog odsustva, sve dok dijete ne navrši godinu dana života; - da ubuduće u ovakvim i sličnim situacijama ne zaključuje ugovore o privremenim o povremenim poslovima za poslove iz redovne nadležnosti koji su sistematizovani Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

U mišljenju br. 604/20, od 18.11. 2020. godine preporučeno je fizičkom licu XX

- da uputi pismo izvinjenja podnosiocima pritužbe, XX i LGBT zajednici, u roku od 15 dana od dana prijema mišljenja sa preporukom; - da se uzdržava od govora mržnje prema osobama koje pripadaju LGBT populaciji ili zagovaraju njihova prava.

U mišljenju br. 01-374/20, od 30.09.2020. godine preporučeno je

Upravi policije Centru bezbjednosti Nikšić

- da bez odlaganja, preduzme mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti svih policijskih službenika, koji su dana 13.05.2020.godine prekorali ovlašćenja prema maloljetnom licu XY.

U mišljenju od br.90/20, od 07.04.2020.godine preporučeno je

Upravi policije – Centru bezbjednosti Podgorica

- da pokrene postupak za utvrđivanje odgovornosti policijskih službenika, koji su podnosiocu pritužbe X.Y., nanijeli tjelesne povrede.

U mišljenju br. 39/20, od 06.06.2020.godine preporučeno je

Upravi za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS-u):

- da donesu pisanu odluku o uvođenju video nadzora;

- da se obrate Agenciji za dobijanje saglasnosti za uvođenje video nadzora;

- 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 i da uspostavi i sprovodi procedure primjene video nadzora u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti.

U mišljenju br. 01-19/20, koji je spojen sa predmetima 138/20,182/20,481/20,881/20 i 882/20 od 23.11.2020. godine, preporučeno je

Centru za socijalni rad Berane, Andrijevića, Petnjica:

- da preduzme mjere iz svoje nadležnosti u cilju preispitivanja kompetencija roditelja identifikovane djece koju navode da se bave prosjačenjem u Beranama;

- da se unaprijedi saradnja sa Opštinom Berane, Centrom bezbjednosti Berane i Sudom za prekršaje u cilju suzbijanja prosjačenja djece u Beranama;

- da uspostavi kontinuiranu i kvalitetnu saradnju sa obrazovnim ustanovama koje eventualno pohađaju djeca koja su identifikovana da se bave prosjačenjem i unaprijedi razmjenu informacija u vezi sa ovom djecom;

- da se nastavi iniciranje pokretanja postupaka za djecu koja nijesu upisana u matične registre;

- da preduzima 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:

- da unaprijedi 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 preduzima 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.

Ministarstvu ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvu rada i socijalnog staranja i Ministarstvu unutrašnjih poslova preporučeno je

- da u koordiniranoj saradnji preduzmu aktivnosti, shodno zakonskim i strateškim dokumentima na poboljšanje položaja Roma u Beranama;

- da uspostave saradnju na primjeni Protokola o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici.

Opštini Berane preporučeno je

- da preduzme mjere i radnje iz svoje nadležnosti u cilju zaštite porodica u naseljima Talum i Riversajd;

- da boljom koordinacijom i saradnjom sa relevantnim institucijama doprinese poboljšanju života i uslova življenja porodica na navedenim područjima.

U mišljenju br. 01-579/20, od 12.10.2020. godine preporučeno je

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.;

JU centru za socijalni rad Herceg Novi:

- da kao organ starateljstva, pruži potrebnu saradnju Osnovnom sudu u Herceg Novom, u izvršnom postupku I.br. 14/20 kako bi se sprovedo izvršenje i mal. XY. predao majci XYZ;

- da u buduće koristi ovlašćenja data Porodičnim zakonom u slučajevima kada uoči instrumentalizaciju djece od strane roditelja.

**Podsjećamo da i u ovoj izvještajnoj godini nijesu ispunjene ili su djelimično ispunjene preporuke date u 2019. godini:**

### **Djelimično ispunjene preporuke**

U mišljenju br. 432/19, od 28. 02. 2019. godine preporučeno je Ministarstvu pravde - Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, da:

- razmotri potrebu angažovanja dodatnog psihijatra i druge načine koji bi omogućili potpunu i blagovremenu psihijatrijsku zaštitu bez izuzetka;

- razmotri potrebu hitnog uspostavljanja psihijatrijskog odjeljenja (jednice) u Zavodu;

- kontinuirano sprovodi psihoterapijsku, psihosocijalnu i radno okupacionu terapiju u tretmanu zatvorenika;

- razmotri formiranje odjeljenja ili zone bez droge.

- uključi psihologe u rad zdravstvene službe;

- osigura dosljednu primjenu preporuke da se u Zavodu uspostavi politika tretiranja zavisnosti od psihoaktivnih supstanci koja je u potpunosti saglasna sa nacionalnom politikom.

### **Neispunje preporuke**

U mišljenju br. 857/18 i 02/19, od 27.06.2019. godine preporučeno je Fondu za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava

- da bez odlaganja preduzme mjere i radnje na izvršenju Odluke o drugoj raspodjeli sredstava projektima br. 1792/17 od 25.07.2017. godine.

U mišljenju br. 511/18, od 03.07.2019. godine preporučeno je Ministarstvu ekonomije:

- da u skladu sa zaključkom Vlade Crne Gore preispita sve okolnosti pod kojima su QQ, QQ, QQ, QQ, QQ, QQ, bivšim radnicima Željezare A.D. Nikšić, izmirene obaveze po osnovu dodatnih doprinosa za staž osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem;

- da u slučaju utvrđivanja da su obaveze izmirene iz budžetskih sredstava preduzme mjere radi zaštite prava na jednakost podnosilaca pritužbe kojima nije uplaćen beneficirani radni staž po istom osnovu, a spadaju u istu kategoriju kao i naprijed navedeni radnici.

U mišljenju br. 428/19, od 25.12.2019. godine preporučeno je D.O.O. "Čistoća" iz Podgorice:

- da ukloni posljedice diskriminacije sadržane u članu 8 Pravilnika o rješavanju stambenih potreba 14748 od 09.10.2018. godine na način što će ujednačiti osnove i visinu umanjenja cijene stana koji se kupuje pod povoljnijim uslovima sa osnovima i visinom navedenim u Pravilniku o rješavanju stambenih potreba lokalnih službenika i namještenika Glavnog grada;

- da pitanje rješavanja stambenih potreba zaposlenih ne uređuje na način koji zaposlene u Društvu stavlja u nesrazmjerno nepovoljan položaj u odnosu na kadrove koji se smatraju kadrovima od posebnog

značaja za poslovanje Društva, kada se to tiče osnova i visine umanjenja cijene stana koji se kupuje pod povoljnijim uslovima.

U mišljenju br. 709/18, od 17.07.2019. godine preporučeno je Univerzitetu Crne Gore:

- da ubuduće na osnovu objektivnih, mjerljivih i konzistentnih kriterijuma donosi i obrazlaže odluke o izboru kandidata u akademsko zvanje; - da prilikom obrazloženja odluka o izboru u zvanje jasno naznači razloge na kojima se odluka temelji, što čini osnov za korišćenje pravnih sredstava kojima se može pobijati takva odluka u zakonom propisanom postupku;
- da u skladu sa zapisnikom sa sjednice i mišljenjem Vijeća za umjetnost Univerziteta Crne Gore od 02.07.2018. godine pokrene postupak i jasno definiše Pozorišnu produkciju kao stručnoumjetničku odnosno naučnu oblast.

U mišljenju br. 692/18, od 19.07.2019. godine preporučeno je JU OŠ „Drago Milović“ Tivat:

- da ukoliko je to moguće u ovoj fazi postupka razmotri mogućnost zapošljavanja podnosioca pritužbe i preduzme sve potrebne mjere u cilju otklanjanja posljedica diskriminatornog postupanja prema njemu;
- da ubuduće vodi računa da u okviru svojih redovnih poslova i aktivnosti obavezno koristi kriterijume koji omogućavaju djelotvornu primjenu pravila pozitivnih mjera iz čl. 22 st. 1 Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom.

U mišljenju br. 263/19, od 16.09.2019. godine preporučeno je „Montenegro Airlines-u“ A.D. Podgorica:

- da mišljenje i preporuku Zaštitnika objavi na oglasnoj tabli ili drugom vidnom mjestu u prostorijama tog pravnog subjekta u roku od 15 dana od dana prijema mišljenja sa preporukom. Takođe je potrebno da mišljenje i preporuka budu istaknuti najmanje 8 dana na oglasnoj tabli ili drugom vidnom mjestu u prostorijama „Montenegro Airlines-a“ A.D. Podgorica;
- da ubuduće vodi računa da prilikom određivanja kriterijuma za školovanje ne krši odredbe Zakona o zabrani diskriminacije, odnosno da se suzdrži od pravljenja razlike ili nejednakog postupanja i propuštanja (isključivanja, ograničavanja ili davanja prvenstva) u odnosu na lica ili grupe lica, koje se zasniva na starosnoj dobi ili bilo kom drugom ličnom svojstvu, a koje nema uporište u jasno ustanovljenom kriterijumu propisanom zakonom ili opštim aktom.

U mišljenju br. 689/19, od 30.12.2019. godine preporučeno je Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja - Područnoj jedinici Nikšić:

- da bez odlaganja preduzme sve neophodne mjere na obezbjeđivanju uslova za nesmetan pristup, kretanje i boravak u ustanovi, u skladu sa propisima kojima se propisuje uređenje prostora i izgradnja objekata;
- da od početka samog procesa prilagođavanja objekta konsultuje organizacije osoba sa invaliditetom i stručna lica za oblast pristupačnosti.

U mišljenju br. 79/19, od 14.03.2019. godine preporučeno je Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija:

- da ljekari Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija ljekarske preglede kod lica kojih uoče povrede na tijelu sprovode u skladu sa Istambulskim protokolom i uočene povrede fotografišu;
- da Uprava Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija obezbijedi dosledno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, koji se odnose na lica lišena slobode, odnosno obezbijedi poštovanje njihovih prava.

**Podsjećamo da i u ovoj izvještajnoj godini nijesu ispunjene ili su djelimično ispunjene preporuke date u 2018 godini:**

U mišljenju br. 36/18, od 17.05.2018. godine preporučeno je

Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Ministarstvu zdravlja:

- da izvrše analizu primjene važećih propisa koji regulišu oblast zarade zaposlenih u zdravstvenim ustanovama, te naročito Instrukcije o obračunu zarada i ostalih ličnih primanja zaposlenih u zdravstvenim ustanovama br. 03-1063 od 21.03.2012. godine i ujednače način utvrđivanja rezultata rada i stimulacija u ustanovama na koje se ovaj akt odnosi;
- da za slučaj objektivno uvrđenih dispariteta u pogledu uslova i rezultata rada, odnosno uvećanja zarade po istom osnovu u svim ustanovama koje su obuhvaćene Instrukcijom, obezbijede otklanjanje nejednakosti kao posljedicu različitog postupanja prema zaposlenima (u Specijalnoj bolnici za psihijatriju Kotor, Opštoj bolnici Nikšić i KCCG).

Kliničkom centru Crne Gore:

- da pristupi pregovorima sa zaposlenima Klinike za psihijatriju radi utvrđivanja kriterijuma i mjerila za uvećanje zarade shodno zakonu, Opštem i Granskom kolektivnom ugovoru i Instrukciji za obračun zarada, bez pravljenja razlike u odnosu na ostale ustanove sistema koja nije objektivno i razumno opravdana de facto postignutim rezultatima rada.

**Podsjećamo da i u ovoj izvještajnoj godini nijesu ispunjene ili su djelimično ispunjene preporuke date u 2016 i 2015. godini:**

**Neispunjene preporuke**

U mišljenju od 15.07.2016. godine preporučeno je

Upravi policije:

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

U mišljenju od 26.12.2016.godine preporučeno je:

Ministarstvu unutrašnjih poslova

- da bez odlaganja preduzmu mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti policijskog službenika koji je dana 24. oktobra 2015. godine, prema građaninu X.X primijenio neopravdanu fizičku silu;

Upravi policije

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

U mišljenju od 14.12. 2015. godine, Zaštitnik preporučeno je:

Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije:

- da bez odlaganja preduzmu mjere za identifikaciju i utvrđivanje odgovornosti svih policijskih službenika, koji su, dana 24. oktobra 2015. godine, prema građaninu XY, primijenili prekomjernu fizičku snagu i gumenu palicu, nanijeli mu teške tjelesne povrede i oštetili njegovu imovinu;
- da Ministarstvo unutrašnjih poslova preduzme potrebne mjere da se obezbijede preduslovi za identifikaciju policijskih službenika, u skladu sa preporukama CPT-a;

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

U mišljenju od 28.12. 2015. godine, preporučeno je

Upravi policije:

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

### **Djelimično ispunjene preporuke**

U mišljenju od 29.12.2015. godine preporučeno je

Ministarstvu pravde i Upravi Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija

- da Ministarstvo pravde, u skladu sa međunarodnim standardima, propiše pravila o primjeni sredstava prinude - vezivanja mentalno oboljelih, zavisnika od opojnih droga i drugih lica u kriznim stanjima (za vrijeme lišenja slobode), službeno lice koje naređuje ili odobrava primjenu te mjere, razloge za pribjegavanje mjeri, uslove za primjenu, maksimalno trajanje mjere, način kontrole primjene mjere i potrebne evidencije koje prate primjenu mjere.

## IV ZAKONODAVNE INICIJATIVE I MIŠLJENJA

Izmjenama i dopunama *Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti* od juna 2021. godine<sup>10</sup> bilo je propisano pravo na dodatak za dijete do navršene šeste godina života, a istovremeno je povećan iznos dodatka za djecu koja ovo pravo ostvaruju po drugom osnovu. U obrazloženju zakona je navedeno da aktuelna socijalna i ekonomska situacija nameće dodatnu odgovornost države da pokaže sposobnost, ali i spremnost da kreira politiku za koju uvijek i na prvom mjestu moraju biti građani, a posebno osjetljive kategorije stanovništva. U tom smislu, ovako predložene izmjene imaju za cilj stvaranje takvog ambijenta koji će doprinijeti boljem položaju djece, ali i porodice. U obrazloženju za donošenje izmjena i dopuna zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, navodi se da su predložene izmjene usmjerene u pravcu "unaprjeđenja položaja najosjetljivije populacije društva, odnosno djece do navršene šeste godine života". Međutim, obrazloženjem nije jasno precizirano koji su to razlozi opredijelili predlagača da ocijeni da se djeca do šest godina smatraju najosjetljivijom populacijom društva, kao i da li ova mjera ima socijalno zaštitni karakter ili se eventualno radi o mjeri populacione politike.

Povodom ove zakonske odredbe, Institucija je zauzela stav da norma „do navršene šeste godine života” nije u skladu sa ratifikovanim međunarodnim dokumentima, kao i domaćim zakonodavstvom, te da istu treba izmijeniti, odnosno uskladiti sa važećim propisima, na način da se ukloni suštinska nejednakost prema različitim uzrasnim dobima djece. Zaštitnik je ukazivao da shodno Konvenciji UN-a o pravima djeteta, koju je Crna Gora ratifikovala, a koja je krovni međunarodni dokument za zaštitu prava djece, dijete je svako ljudsko biće koje nije navršilo 18. godina života. Takođe, u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, dijete je lice do navršenih 18. godine života.<sup>11</sup>

Postupajući po individualnoj pritužbi kojom je Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta, kao nosiocu zakonodavne inicijative, stavljena na teret diskriminacija po osnovu statusa osuđivanosti sadržana u odredbi člana 62 stav 1 tačka 4 *Zakona o sportu*<sup>12</sup>, Zaštitnik je resornom ministarstvu uputio mišljenje sa preporukom<sup>13</sup> da u cjelosti preispita naznačenu odredbu, na način što učešće u organima sportske organizacije neće uslovljavati pretjeranim i opštim ograničenjima. Naime, spornom odredbom Zakona propisano je: "Član organa sportske organizacije, odnosno direktor, ako ga sportska organizacija ima, ne može biti lice koje je: pravosnažno osuđeno za krivično djelo za koje mu je izrečena kazna zatvora u trajanju dužem od tri godine, ili za krivično djelo protiv života i tijela, sloboda i prava čovjeka i građanina, polne slobode, imovine, platnog prometa i privrednog poslovanja, zdravlja ljudi, ustavnog uređenja i bezbjednosti Crne Gore, javnog reda i mira, službene dužnosti i čovječnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom." Prema mišljenju Zaštitnika odbijanje zahtjeva za osnivanje bokserskog kluba zasnovano na članu 62 stav 1 tačka 4 Zakona o sportu za podnosioca pritužbe je predstavljalo neproporcionalan teret i onemogućilo mu ostvarivanje prava na slobodu udruživanja, odnosno osnivanja sportskog kluba i prava na poštovanje privatnog života, čak i ako se uzme u obzir legitimnost ciljeva kojima se težilo. Ministarstvo je na sastanku sa Zaštitnikom izrazilo spremnost za izvršenje date preporuke, uz zajedničku ocjenu da je Zakon o sportu potrebno mijenjati i usaglasiti sa međunarodnim standardima i zakonodavstvom u cilju bolje zaštite prava i interesa sportista i sportskih radnika.<sup>14</sup> Dalje, u postupku po individualnoj pritužbi zbog diskriminacije po osnovu državljanstva u oblasti zdravstvene zaštite, Zaštitnik je Ministarstvu zdravlja uputio mišljenje sa preporukom<sup>15</sup> da sa stanovišta

<sup>10</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 59/21

<sup>11</sup> Bliže je opisano u poglavlju Prava djeteta ovog izvještaja

<sup>12</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 44/18

<sup>13</sup> Mišljenje br. 01-154/21, dostupno na: [https://www.ombudsman.co.me/docs/1624954873\\_06062021\\_prepeoruka\\_pg.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1624954873_06062021_prepeoruka_pg.pdf)

<sup>14</sup> Saopštenje dostupno na linku: <https://www.ombudsman.co.me/34692.news.html>

<sup>15</sup> Mišljenje br. 972/20, dostupno na linku: [https://www.ombudsman.co.me/docs/1644394430\\_30122021\\_preporuka\\_mz.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1644394430_30122021_preporuka_mz.pdf)

svojih nadležnosti inicira izmjene *Zakona o obaveznom zdravstvenom osiguranju*<sup>16</sup> kako bi odredba člana 16 stav 19 koja se odnosi na postupke medicinski potpomognute oplodnje bila primjenljiva i na strance sa stalnim nastanjenjem u Crnoj Gori koji izdvajaju doprinose po osnovu zdravstvenog osiguranja. Zaštitnik će pratiti izvršenje date preporuke.

Institucija Zaštitnika je preporučila Državnoj izbornoj komisiji da u cilju obezbjeđivanja potpune tajnosti glasanja lica sa oštećenjem vida preduzme mjere iz svoje nadležnosti, uključujući i eventualne izmjene i dopune postojećih ili donošenje novih pravnih akata, kako bi šablon za glasački listić bio unaprijeđen u smislu predloga Saveza slijepih Crne Gore.

Zaštitnik je preporučio Ministarstvu finansija i socijalnog staranja da sa stanovišta nadležnosti sačini predlog zakona o jedinstvenom tijelu vještačenja, radi utvrđivanja mentalnih, intelektualnih, senzornih oštećenja, invaliditeta, funkcionalne sposobnosti i nivoa potpore preostale radne sposobnosti lica sa invaliditetom.

---

<sup>16</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 006/16, 002/17, 022/17, 013/18, 067/19

## V UPRAVA I PRAVOSUĐE

### 5.1. Uprava

U okviru ovog dijela Izvještaja analiza i ocjena stanja koja se odnosi na zaštitu prava i sloboda u oblasti uprave nastala je na temelju sveobuhvatnih podataka, prvenstveno postupanja po pritužbama, javno dostupnih dokumenata, kao i informacija pribavljenih od državnih organa, organa lokalne samouprave i lokalne uprave i drugih nosilaca javnih ovlaštenja.

Podsjetićemo da je i ovu godinu koja je za nama obilježila pandemija zarazne bolesti COVID-19 koja je uistinu izmijenila živote mnogih građana kako u ekonomskom, socijalnom i egzistencijalnom smislu, tako i u smislu ostvarivanja ljudskih prava. Novonastale okolnosti postavile su pred nama mnogobrojne izazove i pitanja koja smo morali u hodu rješavati. Svi smo imali jedan cilj u ovoj borbi. Na prvom mjestu zaštitu zdravlja građana, a na drugom nastojanje da ni po koju cijenu ne ugrozimo osnovna ljudska prava i slobode. Pandemija je u cijelom svijetu, pa i u našoj državi nametnula situaciju koja je dovela do aktiviranja pozitivne obaveze države da zaštiti fundamentalna ljudska prava, istovremeno uvodeći određene mjere kojima se neminovno nametnulo ono ključno pitanje da li je istima došlo do kršenja u brojna prava i slobode koje štiti Evropska Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

U okolnostima ove krize Zaštitnik je svoje kapacitete usmjerio na pomoć građanima kako bi u najvećoj mogućoj mjeri mogli da ostvare svoja prava. Upravo takva njegova usmjerenost rezultirala je porastom povjerenja građana u rad naše Institucije, koja u 2021. godini bilježi porast obraćanja građana.

Ovaj rezultat je posebno značajan, ako se uzme u obzir sve veća kompleksnost prigovora u pritužbama koje podnosioci i njihovi punomoćnici iznose protiv određenih organa.

Cilj ovog Izveštaja je da skrene pažnju institucijama da se poštovanje ljudskih prava ne prepusti arbitrarnosti, već da se putem izvršnih i pravnih instrumenata obezbijedi poštovanje i sprovođenje istih. Uvjereni smo da će zaključci i preporuke Zaštitnika koje su adresirane i predstavljene u ovom Izveštaju u ovoj oblasti, imati zasluženu pažnju vlasti, kako bi ovaj dokument bio vodič za orijentaciju funkcionisanja državnih politika, u skladu sa principom poštovanja ljudskih prava, jednakosti, vladavine prava, transparentnosti i odgovornosti.

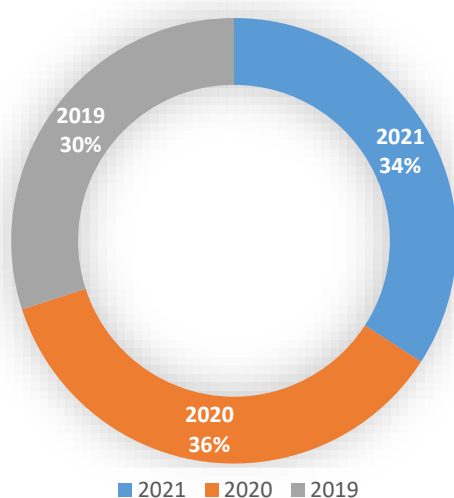
Ovaj dio Izvještaja predstavlja pregled rada u izvještajnoj godini Zaštitnika u oblasti uprave, sa posebnim osvrtom na:

- a) broj pritužbi i uporedbi indeksa rasta unazad 3 godine u oblasti uprave
- b) državne organe u odnosu na koje je pritužba podnijeta
- c) pravo i slobodu čija se zaštita traži (Ustavom i međunarodnim ugovorima) pritužbom
- d) način odlučivanja, posebno broj predmeta okončanih na način što je povreda otklonjena u toku ispitnog postupka
- e) pregled i kratku obradu sa zaključcima iz određenih predmeta koji su okončani donošenjem Mišljenja u 2021. godini
- f) pregled i kratku obradu predmeta primljenih u 2021. godini a prenešenih u 2022. godini
- g) identifikovane probleme u oblasti javne 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.

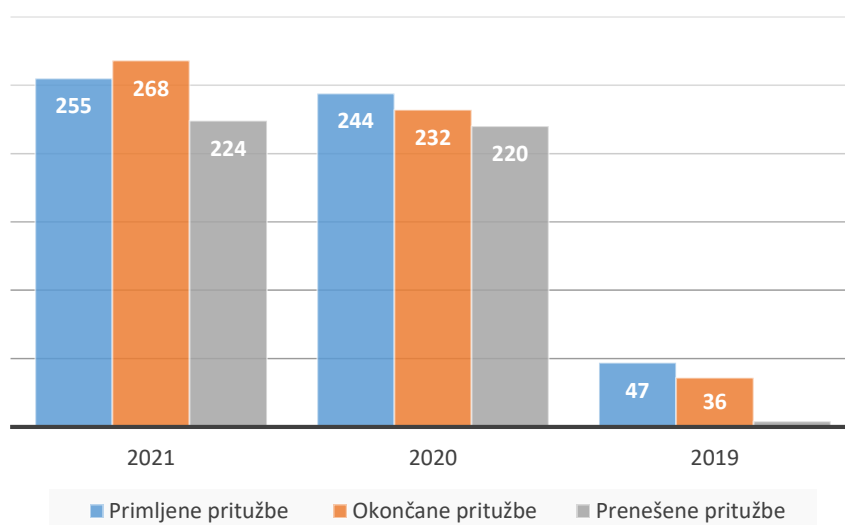
U pogledu predmeta koji su okončani sačinjavanjem Službene zabilješke (predmeti okončani "na drugi način"), ukazuje se da su iste sačinjavane u situacijama kada su građani//ke tražili pravne savjete koje pravno sredstvo da koriste i koji pravni put da slijede, kako bi efikasno i potpuno ostvarili svoje pravo, a gdje je Zaštitnik ocijenio ili da nema nadležnost da postupa imajući u vidu sadržinu obraćanja ili bi racionalnije bilo da se stranka uputi da iskoristi druga pravna sredstva.

U konačnom, Izveštaj sadrži Zaključke o uočenim sistemskim anomalijama ili o uočenoj dobroj praksi, kao i preporuke za preventivno djelovanje u cilju smanjenja kršenja ljudskih prava, kako organa na čiji rad i postupanje se odnose mišljenja, tako i neposredno višim organima ili drugim nadležnim ustanovama koji vrše nadzor nad zakonitošću rada.

### 5.1.1. Ukupan broj pritužbi i uporedba indeksa rasta unazad 3 godine u ovoj oblasti



#### Prikaz primljenih i okončanih predmeta u 2021. godini





### 5.1.2. 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 2021.godine**

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova	5
Ministarstvo zdravlja	4
Uprava carina	3
Uprava za nekretnine	2
Uprava za sport i omladina	1
Uprava za šume	2
Uprava policije	6
Zavod za školstvo	1
Opština Bar	1
Opština Danilovgrad	1
Opština Herceg Novi	2
Opština Mojkovac	1
Opština Nikšić	1
Opština Pljevlja	2
Glavni grad Podgorica	2
Opština Šavnik	1
Opština Tivat	1
Opština Ulcinj	1
Gradska opština Tuzi	1
Centralna Banka Crne Gore	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	1
Vlada CG	2
Zavod za zapošljavanje Crne Gore	3
Skupština CG	1
Ministarstvo odbrane	2
Predsjednik CG	1
Organ nije određen	39
ZU Specijalna psihijatrijska bolnica Dobrota	1
Prijestonica Cetinje	2
Zahtjevi (za Informacije, pravnu, finansijsku i drugu pomoc)	1
Organi, sluzbe i nosioci javnih ovlasčenja u drugim drzavama	2
Fizicka lica	3
JP Komunalne usluge Podgorica	1
Privredna drustva (AD, DD i slicno)	21
Druga pravna lica ( Banke, OS drustva, Mediji, Usluzne djelatnosti, ...)	12
JZU Dom zdravlja "Boško Dedejić" Mojkovac	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Kotor	1
JU Zavod "Komanski most"	1
Fond PIO - Crne Gore	2
Fond PIO - Podrucno odjeljenje Podgorica	2
Komunalna policija Opštine Herceg Novi	2
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	1

Fond PIO - Područno odjeljenje Nikšić	2
Više državnih organa	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova - Područna jedinica Herceg Novi	1
Komisija za povraćaj i obestecenje u Bijelom Polju	2
Klinički centar Crne Gore	17
Uprava za nekretnine - Područno odjeljenje Herceg Novi	2
uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Podgorica	3
Komunalna policija Glavnog grada Podgorice	2
Komunalna policija Opštine Budva	4
Ministarstvo prosvjete	1
JZU Dom zdravlja Podgorica	8
Komisija za povraćaj i obestecenje u Baru	1
JPU "Vukosava Ivanovic Masanovic" Bar	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Budva	1
Fond rada Podgorica	1
JZU Dom zdravlja Bar	2
JZU Opšta bolnica Bar	1
Uprava za inspekcijske poslove	3
Komunalna policija Opštine Ulcinj	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Ulcinj	1
Državna izborna komisija	2
Agencija za zaštitu ličnih podataka	4
RTCG - Radio Televizija Crne Gore	1
Uprava za inspekcijske poslove Podgorica	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova	5
Uprava policije - Centar bezbjednosti Nikšić	1
JU Osnovna škola "Milovan Jelić" - Bijelo Polje	1
JZU Opšta bolnica Bijelo Polje	1
Agencija za sprječavanje korupcije	1
Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore	1
Uprava za nekretnine Bijelo Polje	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Herceg Novi	1
Ministarstvo javne uprave	1
Glavni grad Podgorica - Komunalna inspekcija	2
Ministarstvo vanjskih poslova	1
Komisija za žalbe za povraćaj i obeštećenje	1
Uprava za inspekcijske poslove - Odsjek za inspekciju rada	1
D.O.O. Čistoća Podgorica	1
CEDIS - Crnogorski elektrodistributivni sistem	5
JU CNP - Crnogorsko narodno pozorište	3
Uprava za statistiku	1
Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta	2
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja	3
Sekretarijat za uređenje prostora i zaštitu životne sredine Opštine Nikšić	1
Ministarstvo kapitalnih investicija	2
Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma	5

Uprava prihoda i carina Crne Gore	2
Elektroprivreda Crne Gore FC Snabdijevanje OJ Podgorica	2
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinca Podgorica	2
Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija	1
Uprava za katastar i državnu imovinu - Područna jedinca Bijelo Polje	1

U izvještajnoj godini Zaštitnik je primio 255 pritužbi. U 2021. godini prenešena su 36 predmeta iz 2020. godine i rad na tim predmetima nastavljen je zbog njihove kompleksnosti.

Sa brojem prenešenih predmeta ukupno u radu bilo je 291 predmet. Postupak je okončan u 244 predmeta, dok u 47 predmeta postupak je u fazi ispitivanja.

Postupak u svim prenešenim predmetima iz 2020. godine okončan je u izvještajnoj godini.

Kao i ranijih godina, broj građana koji su nam se obratili značajno je veći od broja podnijetih pritužbi, s obzirom da nije uvijek bilo osnova za podnošenje pritužbe. Zbog izmijenjenih uslova rada nastalih usljed epidemiološke situacije u okviru kojih smo u određenom vremenskom periodu izvještajne godine privremeno prekinuli praksu prijema građana u sjedištu Institucije, građani su nam se obraćali telefonskim putem i putem e- maila. Prilikom tih razgovora, kao i pismenim putem, često su se razjasnile situacije o postupanju određenih organa, problemima sa kojima se građani 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.

Iako Instituciju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda građani sve više prepoznaju kao instituciju kojoj mogu da se obrate za zaštitu svojih prava, ipak se može zaključiti da nije na zadovoljavajućem nivou znanje građana o nadležnostima Zaštitnika, o čemu govori broj predmeta u kojima se Zaštitnik oglasio nenadležnim. Po pojedinim pritužbama Zaštitnik nije postupao zbog toga što nijesu bili ispunjeni zakonom propisani uslovi za postupanje. (neblagovremenost, preuranjenost, anonimnost i neurednost).

Veoma značajan segment postupanja Zaštitnika po pritužbama čini i savjetodavna - pravna pomoć koju Zaštitnik pruža građanima i kada ne postupa po pritužbama zbog nenadležnosti. U ovim slučajevima građani su upućivani na nadležni organ ili na pravna sredstva koja trebaju iskoristiti radi zaštite svojih prava.

U većem 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 ljudskih prava i sloboda.

Određeni broj pritužbi podniet je na rad privrednih društava i privatnih lica. U tim predmetima građani su, budući da Zaštitnik nije imao mandat za postupanje, upućivani na pravna sredstva koja bi trebali da upotrijebe u cilju zaštite svojih prava ili su spisi predmeta dostavljani nadležnim organima.

Posebno ukazujemo da je i u ovoj izvještajnoj godini nastavljen trend porasta broja pritužbi vezanih za rad i odlučivanje komisija za obeštećenje (Bar, Podgorica, Bijelo Polje), kao i područnih jedinica Uprave za nekretnine. U ovim predmetima je, kao i u godini ranije, identifikovan problem dugog trajanja postupaka i nekorišćenje zakonske mogućnosti od strane drugostepenih organa (kao i Upravnog suda Crne Gore), da sami riješe upravnu stvar, koji problem će biti kasnije razrađen u okviru prava koje je

prekršeno u konkretnom slučaju, zajedno sa preporukom u cilju prevazilaženja problema. Ovo posebno što je u određenom broju predmeta forimiranih po pritužbi uočeno da nije bilo riječi o složenom pravnom pitanju koje bi opravdalo tako dugo trajanje ovih upravnih postupaka.

Što se tiče same saradnje Zaštitnika sa nadležnim organima Zaštitnik ukazuje da je kvalitetna saradnja jedan od preduslova uspješnog rada institucije Zaštitnika i ista doprinosi efikasnijem rješavanju problema građana i boljoj zaštiti njihovih prava. Ona se manifestuje i u blagovremenoj komunikaciji, pogotovo dostavljanjem traženih izjašnjenja te ispunjavanjem preporuka.

Saradnju sa određenim organima i dalje je na zadovoljavajućem nivou, uz pojedine izuzetke. U sporadičnim predmetima ipak ta saradnja je izostala. Kao jedan od primjera navešćemo Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta i Upravu za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove. Budući da se više pritužbi odnosilo na postupanje Uprave za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove u tim slučajevima zatraženo je od Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da u okviru svojih nadležnosti preduzme odgovarajuće mjere kako bi Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove postupila po zahtjevu Zaštitnika i dostavila traženo izjašnjenje. Nažalost i od strane pomenutog Ministarstva Zaštitnik nije dobio povratnu informaciju o preduzetim radnjama i mjerama iz svoje nadležnosti, što predstavlja kršenje njegove dužnosti da vrši nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave shodno Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave.

U pogledu rada inspeksijskih službi, iako je Zaštitnik zapazio njihov aktivniji rad, neophodno je proaktivnije djelovanje. Nedovoljan broj inspektora i veliki broj predmeta otežava rad inspekcija i to je, po njihovim navodima, jedan od razloga zašto dovoljno ne postupaju po službenoj dužnosti i u određenim slučajevima blagovremeno ne preduzimaju radnje iz svoje nadležnosti.

Zaštitnik smatra bitnim ukazati da nadzorna uloga organa javne vlasti stavlja pred organe koji sprovode inspeksijski nadzor posebnu odgovornost da obezbijede poštovanje zakona i da svojim načinom rada spriječe izigravanje zakona od strane nadziranih subjekata. Pravilno i potpuno utvrđivanje i ocjena svih činjenica od kojih zavisi ishod vršenja inspeksijskog nadzora, uslov je za pravilno, savjesno, djelotvorno i pravično obavljanje ovog posla.

U određenom broju predmeta, Zaštitnik je podsjetio na standarde Evropskog suda za ljudska prava, kojima se državama ugovornicama nameće dužnost da organizuju svoje sisteme na takav način da njihovi organi mogu ispuniti svaki od njihovih zahtjeva, uključujući i obavezu postupati u predmetima u razumnom roku. Zaštitnik je ukazao da organizacija rada treba da bude izvršena na način da se u svakom trenutku blagovremeno i adekvatno može postupati po inicijativama građana.

Propuštanjem organa i službenih lica da se bave suštinom predmeta već, umjesto toga, iscrpljivanje u opravdanjima, unutrašnjim procedurama (ne)organizaciji posla i drugim unutrašnjim riješenim i neriješenim pitanjima administracije, karakteristično je obilježje "loše uprave".

Primjeri:

1. Podnosilac pritužbe žali se na rad Poreske uprave PJ Podgorica - Odsjek za inspeksijski nadzor, ukazujući da se obratio toj inspekciji za vršenje inspeksijskog nadzora, ali da do dana podnošenja pritužbe nije dobio odgovor.

Zaštitnik je u ispitnom postupku utvrdio da je Odsjek za inspeksijski nadzor neadekvatnim postupanjem po inicijativi za vršenje inspeksijskog nadzora, podnosiocu pritužbe povrijedio pravo na odgovor iz člana 57 Ustava CG.

2. Podnosilac pritužbe ističe da se više puta obraćao Glavnom gradu Podgorica - Komunalnoj policiji i komunalnoj inspekciji zbog prekomjerne buke iz ugostiteljskog objekta, ali da nadležne inspekcije po tom pitanju nijesu ništa uradile.

U sprovedenom ispitnom postupku utvrđeno je da su nadležne inspekcije, postupajući po prijavama podnosioca pritužbe adekvatno i profesionalno vršile inspeksijsku kontrolu, te da Zaštitnik nije mogao utvrditi drugačije postupanje tih službi koje bi za posljedicu imalo povredu nekog Ustavom ili Evropskom konvencijom granatovano pravo podnosiocu pritužbe.

Tokom izvještajne godine u cilju kontinuiranog praćenja reforme javne uprave, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija započelo je rad na izradi nacrta Strategije reforme javne uprave 2022-2026.

U procesu izrade nacrta dokumenta kreiran je širok okvir konsultacija sa relevantnim subjektima koji su dali svoje predloge, sugestije i komentare na polju usmjerenja Strategije i održan niz sastanaka. Na sastancima učestvovali su i predstavnici Institucije Zaštitnika.

Dati su određeni komentari i sugestije na unaprijeđenu situacionu analizu i predložen nacrt aktivnosti u odnosu na postavljene operativne ciljeve. U odnosu na operativni cilj koji se tiče Funkcionalne javne uprave sa efikasnim nadzorom nad njenim radom i primjenom koncepta upravljačke odgovornosti predložene su mjere koje se odnose na postupanje po preporukama Zaštitnika na osnovu pritužbi, odnosno uspostavljanu mehanizma praćenja sprovođenja preporuka Zaštitnika.

Strategija je usvojena u decembru mjesecu 2021. godine.

### **5.1.3. Pravo i sloboda čija se zaštita traži (Ustavom i Konvencijom zaštićeno pravo) pritužbom**

Pravo na suđenje u razumnom roku	2
Pravo građana da neposredno ili posredno učestvuje u upravljanju javnim poslovima	1
Pravo iz oblasti preduzetništva	3
Pravo na rad i pravo iz radnog odnosa	38
Pravo iz socijalne zaštite	17
Pravo na državljanstvo	2
Pravo na mirno uživanje imovine	36
Pravo na lična dokumenta	6
Pravo na ljudsko dostojanstvo i jednakost pred zakonom	1
Pravo na obrazovanje	1
Pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje	10
Pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu	50
Pravo na privatnost	6
Pravo na slobodan pristup informacijama	3
Pravo na slobodno kretanje i slobodan izbor boravišta/prebivalište	1
Pravo na stanovanje	1
Pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje	28
Pravo na zdravu životnu sredinu	5
Sloboda medija	1
Pravo na pristup sudu	1
Pravo na pravni lijek	1
Pravo obraćanja	15
Ostalo	15

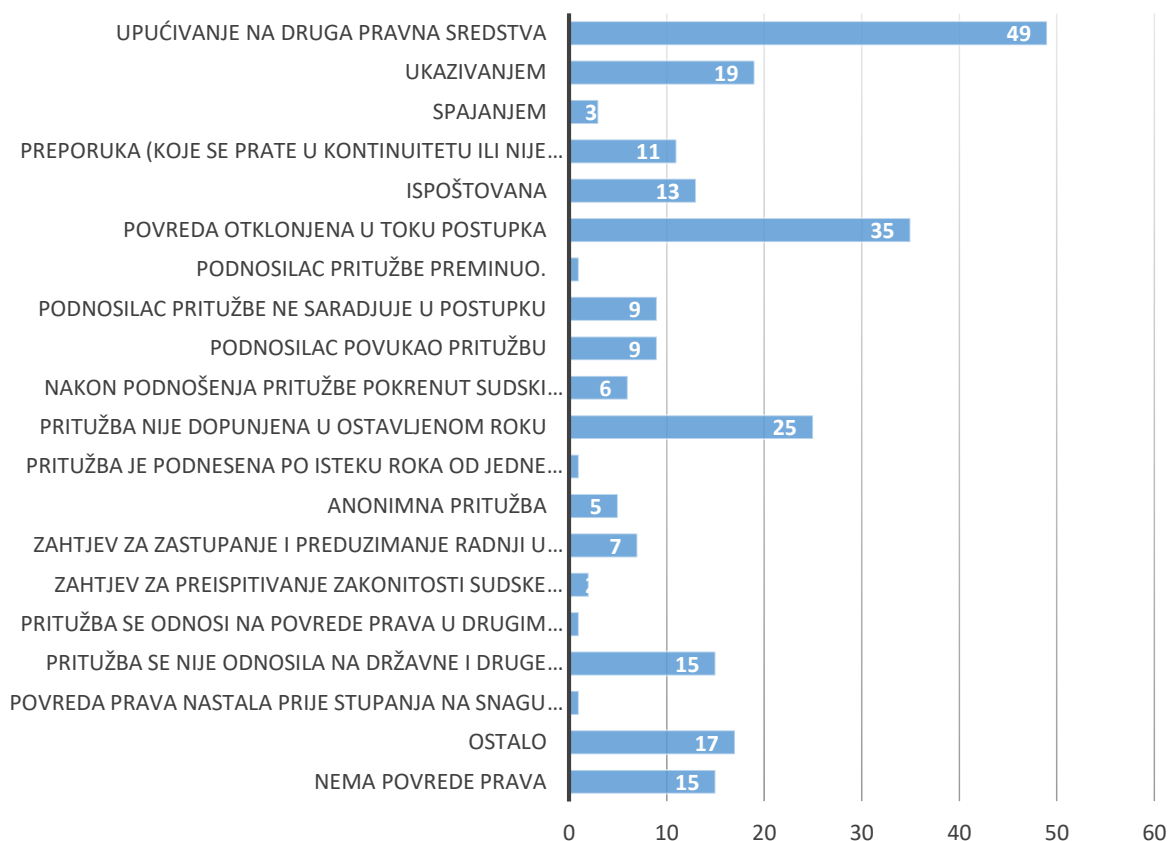
Kao što se vidi u datoj tabeli, najveći broj pritužbi podnešen je i evidentiran kao pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu, predviđeno Poveljom o temeljnim pravima EU i Evropskim kodeksom dobrog administrativnog ponašanja (2001) na nivou Evropske unije, Preporukom R(2007)7 o dobroj upravi, kao i Rezolucijom (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.

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

U ovoj godini uočen je porast broja obraćanja građana koji su se žalili na ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu.

#### **5.1.4. Način odlučivanja, sa posebnim osvrtom na broj predmeta okončanih na način što je povreda otklonjena u toku ispitnog postupka**

<b>Nema povrede prava</b>	<b>15</b>
<b>Nenadležnost</b>	<b>43</b>
Ostalo	17
Povreda prava nastala prije stupanja na snagu Zakona o Zastitniku	1
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe CG	15
Pritužba se odnosi na povrede prava u drugim državama	1
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	2
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	7
<b>Nepostupanje</b>	<b>31</b>
Anonimna pritužba	5
Pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede	1
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	25
<b>Obustava</b>	<b>60</b>
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	6
Podnosilac povukao pritužbu	9
Podnosilac pritužbe ne saradjuje u postupku	9
Podnosilac pritužbe preminuo	1
Povreda otklonjena u toku postupka	35
<b>Preporuka</b>	<b>24</b>
Ispoštovana	13
Preporuka (koje se prate u kontinuitetu ili nije istekao rok za njihovu realizaciju)	11
<b>Spajanjem</b>	<b>3</b>
<b>Ukazivanjem</b>	<b>19</b>
<b>Upućivanje na druga pravna sredstva</b>	<b>49</b>



Zaštitnik bi posebno ukazao na statistiku za način odlučivanja „povreda prava otklonjena u toku ispitnog postupka“ iz razloga što je zapaženo da su organi javne uprave u najvećem broju 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 određenim 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.

U 24 predmeta u kojima je utvrđena povreda prava dato je 60 preporuka, a u preostalim predmetima Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu nekog prava zaštićenog, kako Ustavom Crne Gore, tako ni međunarodnim pravom, obzirom da shodno čl.9 Ustava Crne Gore potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Što se tiče preporuka datih nedaležnim organima, ispunjene su 26 preporuka (43,33%) dok 25 preporuka ostalo je nerealizovano (41, 6%). U tri predmeta u kojem su date devet preporuka nije bio istekao rok za izjašnjenje, odnosno za njihovu realizaciju.

U određenom broju predmeta Zaštitnik je dao mišljenja sa ukazivanjem, odnosno date su preporuke za preventivno djelovanje, a sve u cilju sprječavanja budućih povreda Ustavom i međunarodnim ugovorima zaštićenih ljudskih prava i sloboda.

**Primjeri:**

1. Budući da Zaštitnik u vršenju svoje funkcije djeluje na način i što ukazuje, upozorava, kritikuje ili preporučuje shodno članu 20 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, to smatra da je u konkretnom slučaju neophodno preventivno, u cilju sprječavanja mogućeg kršenja ljudskih prava i sloboda kako u ovoj pravnoj stvari, tako i u drugim budućim istim/sličnim situacijama, ukazati na pravne standarde i pravila koja primjenjuje ESLJP kada određena odluka nadležnog organa, može predstavljati miješanje u nečije određeno pravo ili slobodu, zaštićeno kako Ustavom, tako i Konvencijom i dati preporuke u cilju prevazilaženja identifikovanih mogućih problema. Ovo iz razloga što je u velikom broju predmeta, Sud utvrdio povredu prava na imovinu, jer prilikom oduzimanja (privremenog/trajnog) novca na graničnim prelazima, nijesu poštovani standardi ESLJP zahtijevani u ovakvim i/ili sličnim slučajevima<sup>17</sup>.

2. Budući da Zaštitnik u vršenju svoje funkcije djeluje na način i što ukazuje, upozorava, kritikuje ili preporučuje shodno članu 20 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, to smatra da je u konkretnom slučaju neophodno preventivno, u cilju sprječavanja mogućeg kršenja ljudskih prava i sloboda kako u ovoj pravnoj stvari, tako i u drugim budućim istim/sličnim situacijama, ukazati na pravne standarde i pravila koja primjenjuje ESLJP kada određena radnja nadležnog organa, odnosno obrada ličnih podataka može predstavljati miješanje u nečije određeno pravo ili slobodu, zaštićeno kako Ustavom, tako i Konvencijom i dati preporuke u cilju prevazilaženja identifikovanih mogućih problema.

Zaštitnik ukazuje da svaka odluka nadležnog organa a posebno suda, može predstavljati miješanje u nečije Ustavom ili Konvencijom zagarantovano pravo, što je svakako logična posljedica tumačenja i primjene prava i zakonske norme. U tom pravcu Zaštitnik podsjeća da je obaveza Upravnog suda da prilikom odlučivanja u predmetima u kojima se moguće zadire u nečije Ustavom i Konvencijom garantovano pravo, odlučuje uz primjenu odgovarajućih standarda uspostavljenih u toj oblasti<sup>18</sup>.

### **5.1.5. Kratak pregled i obrada određenih predmeta koji su okončani donošenjem Mišljenja u 2021. godine (uključujući predmete primljene u 2020. godini i okončane u 2021. godini)**

*1. Pritužba broj 8/20* – Podnositeljka pritužbe se žalila na dugo trajanje postupka u predmetu formiranom povodom njenog zahtjeva za iseljenje od strane Sekretarija za uređenje prostora i zaštitu životne sredine Opštine Nikšić.

Zaštitnik je donio mišljenje da je podnositeljki pritužbe, neblagovremenim odlučivanjem i nepostupanjem po rješenju Glavnog administratora opštine Nikšić, u predmetu formiranim povodom zahtjeva za iseljenje, od strane Sekretarijata za uređenje prostora i zaštitu životne sredine opštine Nikšić, povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku, kao jedno od segmenata prava na pravično suđenje, zajemčeno članom 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

U predmetima u kojima se osporava dužina postupka pred upravnim sudovima, Evropski sud za ljudska prava, uzima u razmatranje i razdoblje postupka pred upravnim tijelom koji je prethodio podnošenju tužbe sudu<sup>19</sup>.

Zaštitnik je u konkretnom predmetu dao određene preporuke.

<sup>17</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1643797582\\_3112022\\_upucivanje.pdfs](https://www.ombudsman.co.me/docs/1643797582_3112022_upucivanje.pdfs)

<sup>18</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1643808912\\_30122021\\_misljenje.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1643808912_30122021_misljenje.pdf)

<sup>19</sup> ESLJP, Schouten i Meldrum protiv Nizozemske, presuda od 9. decembra 1994., zahtjevi br. 19005/91 i 19006/91, § 62.



**Primjer:**

Sekretarijatu za uređenje prostora opštine Nikšić

I Da bez daljeg odlaganja, u što kraćem roku donese odluku po zahtjevu za iseljenje, 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 neposredno viši organi, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju predmet, uz uvažavanje naloga drugostepenog organa.

II Da u budućim istim i/ili sličnim situacijama, blagovremeno odlučuje po podnešenim zahtjevima, poštujući načela upravnog postupka, pritom izbjegavajući praksu iznošenja stavova bez donošenja odluka koje bi sadržale obrazložene argumente sblize navedene u stavu 1 ove preporuke<sup>20</sup>.

2. *Pritužba broj 121//20* – odnosila se na rad i postupanje Uprave carina Područne jedinice Carinarnice Podgorica, zbog neblagovremenog odlučivanja u predmetu formiranom povodom zahtjeva za izmjenu i dopunu odobrenja za carinsko skladište.

Zaštitnik je u ovom predmetu utvrdio povredu prava i dao određene preporuke.

**Primjer:**

I Upravi carina Područnoj jedinici Carinarnici Podgorica

- da bez daljeg odlaganja, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, preduzme sve neophodne mjere u okviru svojih ovlašćenja, kako bi u što kraćem roku odlučio o zahtjevu podnosioca pritužbe, imajući u vidu sve razloge i upute neposredno višeg organa;

- da odluka 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 Zakona o upravnom postupku i Zakona o upravnom sporu, 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 izbjegnuto nepotrebno odugovlačenje postupka, obzirom da ne postoji djelotvorno pravno sredstvo čija bi upotreba spriječila višestruka i iscrpljujuća vraćanja predmeta na ponovni postupak.

II Ministarstvu finansija

- da prilikom donošenja odluka, u slučajevima kada u žalbenom postupku ne odlučuje meritorno, odnosno sam ne rješava upravnu stvar, u obrazloženju svoje odluke u potpunosti ukaže na razloge koji predstavljaju smetnju za meritorno odlučivanje, odnosno na osnovu kojih je našao da nema osnovu da sam riješi upravnu stvar.

Područna jedinica Carinarnica Podgorica i Ministarstvo finansija dužni su da, po isteku roka od 20 dana od dana prijema ovog akta, dostave izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o preduzetim radnjama na izvršenju ove preporuke<sup>21</sup>.

III Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede dužni su da, po isteku roka od 30 dana od dana prijema ovog akta, dostave izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o preduzetim radnjama na izvršenju ove preporuke.<sup>22</sup>

3. *Pritužba broj 663/20* – podnosilac pritužbe se žalio na rad Uprave za bezbjednost hrane i fitosanitarne poslove u vezi nepostupanja po prijavi za vršenje inspeksijskog nadzora.

Data je preporuka Upravi za bezbjednost hrane i fitosanitarne poslove da bez daljeg odlaganja, u okviru svojih nadležnosti razmotri inicijativu podnosioca pritužbe, sprovede inspeksijski nadzor kod subjekta

<sup>20</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1620633422\\_04052021\\_prpeoruka\\_nk.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1620633422_04052021_prpeoruka_nk.pdf)

<sup>21</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1625473568\\_28062021\\_prpeoruka\\_uc.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1625473568_28062021_prpeoruka_uc.pdf)

<sup>22</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1621424156\\_14052021\\_preporuka\\_dg.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1621424156_14052021_preporuka_dg.pdf)

nadzora XX, izvrši provjeru navoda sadržanih u inicijativi i o rezultatima sprovedenog inspekcijskog nadzora obavijesti podnosioca inicijative. Data je preporuka Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede da osigura da organi uprave nad kojima vrši nadzor, bez odlaganja, dostavljaju odgovore na zahtjev i intervencije Zaštitnika, kao i da samo odgovara na zahtjeve i intervencije Zaštitnika.

4. *Pritužba br. 576/20* - Podnosilac pritužbe se žalio na neblagovremeno odlučivanje i nepostupanje u cjelosti po rješenju Glavnog administratora opštine Kotor, u predmetu formiranom povodom uklanjanja bespravnog sagrađenog pomoćnog objekta, od strane Službe za inspekcijske poslove opštine Kotor.

U ovom predmetu utvrđena je povreda prava i date su određene preporuke.

**Primjer:**

Službi za inspekcijske poslove opštine Kotor da:

- uspostavi odgovarajuću koordinaciju u razmjeni informacija između organa lokalne uprave, a posebno da iznađe održiv način da službenim putem i na vrijeme bude obavještavana od strane nadležnog Sekretarijata, u slučajevima postupanja po zahtjevima za legalizaciju objekata, kako bi se izbjeglo kašnjenje u postupanju.

Glavnom administratoru opštine Kotor

- da bez daljeg odlaganja, u skladu sa svojim upravno-pravnim ovlaštenjima, saglasno odredbama člana 126 i 130 Zakona o upravnom postupku, odluči o žalbi u upravnoj stvari br. UP/I 0303-455/18 i donese na zakonu zasnovano rješenje.  
- da preduzme sve potrebne mjere kako bi se obezbijedilo blagovremeno odlučivanje u upravnim stvarima, uz poštovanje zakonom propisanih rokova i vodi računa da se u drugostepenom postupku odluke donose bez odlaganja.

Sekretarijatu za urbanizam, građevinarstvo i prostorno planiranje Opštine Kotor da:

- bez daljeg odlaganja, podnosiocu pritužbe, XX, dostavi pisani odgovor na njegov zahtjev od 26. februara 2020. godine.  
- da u budućim istim/sličnim situacijama, blagovremeno i ažurno postupa prema zahtjevima građana.<sup>23</sup>

Na osnovu člana 20 stav 1 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik

**upozorava**

Službu za inspekcijske poslove opštine Kotor

da neopravdano odugovlačenje postupaka u predmetima izvršenja konačnih upravnih aktata, odnosno njihovo neizvršavanje, nepostupanje po nalogima neposredno višeg organa i nedonošenje odluka u primjerenim zakonskim rokovima, što rezultira nerazumno dugim trajanjem postupaka, može imati za posljedicu vođenje postupaka u kojima bi se razmatrala odgovornost Države, kao i službenika i sljedstveno tome, obaveza naknade štete po opštim pravilima o naknadi iste.

5. *Pritužba broj 652/209 – podnosilac pritužbe žali se na rad Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.*

Podnosilac pritužbe se žalio na činjenicu da nije obuhvaćen listom poljoprivrednika na koje se odnosi Posebni program podrške poljoprivredi i ribarstvu, da nikada nije dobio nikakvo obrazloženje zašto se ne nalazi na listi, kao i da nikada nije dobio odgovor na pisani zahtjev upućen Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja (sada Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede).

Zaštitnik je donio mišljenje da je neodgovaranjem na zahtjev podnosioca pritužbe u pisanoj formi, sa adekvatnim obrazloženjem, Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja (sada Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede), podnosiocu pritužbe povrijedilo pravo na obraćanje – odgovor iz člana 57

<sup>23</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1620633247\\_19042021\\_preporuka\\_ko.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1620633247_19042021_preporuka_ko.pdf)

Ustava Crne Gore, kao i pravo na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava Crne Gore i analogno tome, člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

**Primjer:**

Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

Da bez daljeg odlaganja, pisanim putem, odgovori na zahtjev podnosioca pritužbe, upućen mailom dana 24. juna 2020. godine, u kojem će argumentovano obrazložiti zašto isti nije ostvario pravo iz Posebnog Programa podrške poljoprivredi i ribarstvu, imajući u vidu sve relevantne okolnosti i činjenice kojima potkrepljuju takvo svoje mišljenje, a posebno cijeneći datume uručenja rješenja o utvrđenoj obavezi i rokove za ispunjenje takve obaveze.

Na osnovu čl.20 st.1 istog Zakona, Zaštitnik navedenom Ministarstvu

**u k a z u j e**

Da nedovoljna transparentnost i dostupnost samih kriterijuma na osnovu kojih se odlučuje da li će određeno lice biti korisnik posebnih državnih (Vladinih) pogodnosti i subvencija i nedavanjem mogućnosti da se takva odluka i stav preispita u bilo kojem trenutku, može dovesti i gotovo uvijek dovodi do neispunjavanja uslova zakonitosti u smislu standarda Evropskog suda za ljudska prava.<sup>24</sup>

### **5.1.6. Pregled i kratka obrada predmeta primljenih u 2021. godini a prenešenih u 2022. godini**

Najveći broj pritužbi podnešenih Instituciji Zaštitnika, a koji su prenešeni u 2022. godinu, podnijeto je na rad državnih organa, organa državne uprave i organa lokalne uprave (Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, Komunalne policije opštine Ulcinj, Uprave za katastar i državnu imovinu PJ Budva i dr.), zbog povrede prava na dobru upravu, prava na mirno uživanje imovine, zdravstvene zaštite, prava obraćanja, prava na privatnost i prava na zdravu životnu sredinu.

Predmeti nijesu okončani zbog složenosti, tačnije, izjašnjenja i dopunskih izjašnjenja, prikupljanja činjenica radi pravilnog utvrđenja činjeničnog stanja i analogno tome, pravilne primjene materijalnog prava.

Jedan od razloga u značajnom broju prenešenih 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.

U svakom slučaju, stranke su obaviještene i kontinuirano se obavještavaju o toku postupka telefonskim putem ili putem mail-a, a u određenim situacijama i putem redovne pošte.

<sup>24</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1625557776\\_28062021\\_preporuka\\_mp.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1625557776_28062021_preporuka_mp.pdf)

### **5.1.7. Identifikovani problemi u oblasti rada organa državne uprave i ukazivanja, upozorenja i preporuke u cilju prevazilaženja uočenih problema i prevencije mogućeg kršenja prava koja su data različitim subjektima, kao i pregled uočene dobre prakse u radu organa državne uprave**

I u ovoj izvještajnoj godini Zaštitnik prvenstveno želi da istakne da se u najvećem broju pritužbi građani nijesu pozivali na određeno pravo garantovano Ustavom Crne Gore, međunarodnim ugovorom ili nacionalnim zakonodavstvom.

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 prvo 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 daju opšti principi (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 što je ponegdje vodilo uočavanju sistemskog problema u smislu ponavljanja povreda, biće predstavljeno kroz prava u odnosu na koje je povreda utvrđena.

#### **5.1.7.1. 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 analogno tome člana 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda**

Najčešću povredu prava zbog kojeg su se građani obraćali Zaštitniku i u ovom izvještajnom periodu predstavljalo je nerazumno dugo trajanje postupaka od strane pojedinih organa.

Kroz rad u pojedinim predmetima Zaštitnik je zabilježio neefikasnost i neblagovremenost određenih organa, kako u pogledu trajanja samih postupaka, bez jasnih naznaka kada će oni biti okončani, tako i u pogledu potpunog odsustva postupanja po obraćanju građana po čijim zahtjevima se postupci vode.

Primjetno je nepostupanje pojedinih organa po uputima datim od strane neposredno viših organa u cilju upotpunjavanja postupaka i otklanjanju određenih nepravilnosti, što je svakako doprinijelo dugom trajanju postupaka u određenim predmetima. Zaštitnik ukazuje da važeća zakonska rješenja organima javne vlasti ne dozvoljavaju polemisanje sa odlukom neposredno višeg organa, već zahtijevaju da u punoj mjeri postupaju u skladu sa njegovim nalazima i uputima, jer drugačije postupanje može obesmisлити zaštitu prava i interesa građana.

Takođe evidentno je da ni neposredno viši organ nije koristio svoje zakonske mogućnosti da u određenim pravnim stvarima meritorno odluči u onim situacijama kada očito nije bilo riječi o bitnim povredama pravila postupka koji bi ga spriječili da postupi po zakonu. Istrajavanje u vraćanju predmeta na ponovni postupak, pri tom kada je više nego očigledno da prvostepeni organ donosi odluke na čije propuste i nepravilnosti više puta ukazivano, zaista predmetni postupak čini iluzornim za podnosiocce pritužbe.

Zaštitnik i u ovom izvještaju podsjeća da je država dužna da organizuje svoj pravni sistem na takav način da građanima omogući, ne samo pravičan postupak u vezi sa njegovim građanskim pravima i obavezama, nego i da garantuje "razuman rok" u skladu sa članom 6 Evropske konvencije.

Evropska komisija za efikasnost pravosuđa (The European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ), u svom Izvještaju između ostalog navodi da, ako postupak u jednom stepenu traje preko dvije

godine, ESLJP pažljivo ispituje slučaj da bi utvrdio da li je nacionalni organi postupali s potrebnom revnošću.

U složenim predmetima, ESLJP može ocijeniti dopuštenim i razdoblje duže od dvije godine, ali će, u pravilu pažljivo ocijeniti očigledna preduga razdoblja neaktivnosti. Postupak koji traje preko pet godina rijetko će biti ocijenjen saglasnim konvencijskom pravu na suđenje u razumnom roku, a gotovo nikad postupci koji traju preko osam godina.<sup>25</sup> U predmetima u kojima se osporava dužina postupka pred upravnim sudovima, Evropski sud za ljudska prava uzima u razmatranje i razdoblje postupka pred upravnim tijelom koji je prethodio podnošenju tužbe sudu.<sup>26</sup> Razdoblje koje se uzima u obzir u upravnim postupcima započinje danom kada je nastao "spor" u smislu člana 6. stav 1. Konvencije. To može biti dan kad je stranka prvi put podnijela redovni pravni lijek u upravnom postupku<sup>27</sup> ili dan kad je stranka prvi put podnijela sredstvo pravne zaštite protiv ćutanja uprave<sup>28</sup>.

Prema praksi ESLJP, razumna dužina postupka mora se cijeliti u svjetlu okolnosti predmeta i u odnosu na sljedeće kriterijume: složenost slučaja, ponašanje podnosioca predstavke i ponašanje nadležnih vlasti i važnost onoga što je važno za podnosioca predstavke u postupku<sup>29</sup>. Naročito, ponovno preispitivanje jednog predmeta nakon vraćanja na ponovno odlučivanje može samo po sebi otkrivati ozbiljne nedostatke pravnog sistema države<sup>30</sup>.

Kao što je to identifikovano u prethodnoj izvještajnoj godini i u ovom izvještajnom periodu, najveći broj pritužbi odnosio se i na dugo trajanje upravnih postupaka koji su započeti a nijesu okončani do dana stupanja na snagu novog Zakona o upravnom postupku<sup>31</sup> i Zakona o upravnom sporu.<sup>32</sup>

Po mišljenju Zaštitnika, glavni uzrok dugog trajanja postupaka u ovim upravnim stvarima, jeste nedostatak u ranije važećem Zakonu o opštem upravnom postupku i Zakonu o upravnom sporu, a koji se primjenjuju na ove postupke, koji omogućava vraćanje predmeta na ponovljeni postupak bez ograničenja, a koja su bila potrebna zbog navodno nepotpunih činjeničnih utvrđenja.

Napomene radi, upravo radi kontrole trajanja upravnih postupaka, usvojeni su novi zakoni o upravnom postupku i upravnom sporu, koji ograničavaju broj poništavanja i vraćanja predmeta na ponovni postupak. Tako, članom 126 stav 6 Zakona o upravnom postupku ("Sl.list CG" br.56/2014, 40/2016 i 37/2017), propisano je da kada je drugostepeni organ po žalbi već jednom poništio prvostepeno rješenje, a stranka izjavi žalbu na novo rješenje prvostepenog javnopravnog organa, drugostepeni organ je dužan da poništi prvostepeno rješenje i sam riješi upravnu stvar.

Isto rješenje sadržano je u Zakonu o upravnom sporu ("Sl.list CG", broj 54 od 15. avgusta 2016. godine), u članu 36 stav 3 propisano je da kada je Upravni sud već jednom poništio osporeni akt u istoj upravnoj stvari, dužan je da sam riješi predmetnu stvar po tužbi protiv novog akta javnopravnog organa u toj upravnoj stvari, kad priroda upravne stvari to dozvoljava.

---

<sup>25</sup> "Analiza postojećeg zakonskog uređenja i prakse u vezi s učinkovitim pravnim sredstvima za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u upravnom postupku i upravnom sporu" Sanja Otočan, Podgorica 2019 "Horizontal facility FILL"

<sup>26</sup> ESLJP, *Schouten i Meldrum protiv Nizozemske*, presuda od 9. decembra 1994., zahtjevi br. 19005/91 i 19006/91, § 62.

<sup>27</sup> ESLJP, *Janssen protiv Njemačke*, presuda od 20. decembra 2001., zahtjev br. 23959/94, § 40.

<sup>28</sup> ESLJP, *Počuča protiv Hrvatske*, presuda od 29. juna 2006., zahtjev br. 38550/02, § 30.

<sup>29</sup> ESLJP, *Frydlender protiv Francuske* [GC], br. 30979/96, § 43, ECHR 2000-VII

<sup>30</sup> vidjeti *Pavlyulynets protiv Ukrajine*, br. 70767/01, stav 51, 6. septembar 2005. godine.

<sup>31</sup> „Sl.list CG“, br.56/14, 20/15, 40/16 i 37/17. Zakon je stupio na snagu 1. januara 2015.godine, a počeo se primjenjivati 1. jula 2017. godine

<sup>32</sup> „Sl.list CG“ br.54/16. Stupio je na snagu 23. avgusta 2016. godine, a primjenjuje se od 1. jula 2017. Godine. Prelaznom i završnom odredbom, članom 60. ZUS-a propisano je da će se postupci koji do dana primjene toga Zakona nisu pravosnažno okončani, okončati po odredbama toga Zakona.

Stoga, Zaštitnik podsjeća i na zaključak dat i u prethodnom izvještaju, da crnogorski zakonodavni sistem za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u upravnim postupcima koji su započeti prije stupanja na snagu novog ZUP-a i još uvijek traju, pati od slabosti koje, inače djelotvoran sistem, čine nedjelotvornim, obzirom da upravni organi, kao ni Upravni sud Crne Gore, u upravnim stvarima često ne odlučuju meritorno – ne rješavaju sami upravnu stvar, posebno ne kada priroda stvari to dozvoljava ili u slučajevima kada je u istoj pravnoj stvari već poništen pravni akt, ili tuženi javnopravni organ nije postupio po rješenju ili presudi.

#### Primjeri:

U predmetu *Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore*, ESLJP je ocijenio da nacionalno pravno sredstvo protiv ćutanja uprave iz čl.212. st.2. Zakona o opštem upravnom postupku ("Sl.list Crne Gore, 60/03), koji se ima u konkretnom slučaju primijeniti (jer je riječ o postupcima koji su započeti a nijesu pravnosnažno okončani do dana stupanja na snagu novog ZUP-a), kao ni inicijativa za pokretanje postupka inspekcijskog nadzora, nijesu primjenjivi u konkretnom slučaju budući da nijesu namijenjeni rješavanju situacije višestrukog vraćanja predmeta na ponovni postupak<sup>33</sup>.

Zaštitnik naglašava da shodno praksi ESLJP ponovno preispitivanje jednog predmeta nakon vraćanja na ponovno odlučivanje može samo po sebi otkrivati ozbiljne nedostatke pravnog sistema države. Tako u predmetu *Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore* karakterističnom po ponovnim ispitivanjima od strane nižih organa nakon ponovnog postupanja viših organa, ESLJP utvrdio da je bilo povrede člana 6 Konvencije.<sup>34</sup>

## ZAKLJUČAK

Za podizanje nivoa poštovanja ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori potrebno je ostvariti cijeli niz društvenih promjena, što je dugogodišnji proces koji zahtijeva kvalitetnu saradnju svih aktera te određivanje prioriteta ljudskih prava kod razmatranja javnih politika. To je put prema stvaranju društva u kojem će institucije svojim transparentnim i djelotvornim radom pridobiti visoki stepen povjerenja građana, u kojem niko neće biti prepušten sam sebi u osiguravanju dostojanstvenog života te u kojem će javni diskurs biti konstruktivan, uključiv i lišen netrpeljivosti.

Zaštitnik ukazuje da je potreban odlučniji pristup edukaciji o ljudskim pravima, jer iz sadržine podnijetih pritužbi je vidljivo da građani o svojim pravima suštinski nijesu upoznati, ne znaju kako da ih zaštite i kome da se obrate, pa ih je o tome potrebno detaljnije informisati. Sistemskom edukacijom, potrebno je obuhvatiti i državne službenike, starješine organa, inspektore i druge, kao jedan od ključnih preduslova za suzbijanje kršenja ljudskih prava. To bi svakako pomoglo i jačanju povjerenja u institucije koje sada, prema pritužbama, još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou.

Iako smo u ranijem izvještaju ukazali na nedovoljno razvijenu svijest državnih službenika i njihovih rukovodilaca kada su u pitanju utvrđene povrede od strane Evropskog suda, koje su za posljedicu imale velike finansijske izdatke koji su isplaćivani iz državnog budžeta, smatramo da i u ovom Izvještaju treba još jednom skrenuti pažnju o značaju utvrđivanja odgovornosti svakog pojedinačnog organa koji je svojim propustima, postupanjem ili nepostupanjem doveo do utvrđivanja povrede od strane Evropskog suda. Ovo posebno kod činjenice da određena povreda koja se tiče prava na pravično suđenje iz člana 6 Konvencije, može proizvesti i posljedično uticati na povredu prava na imovinu iz člana 1 Protokola br.1 uz Konvenciju.

<sup>33</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1625473568\\_28062021\\_preporuka\\_uc.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1625473568_28062021_preporuka_uc.pdf)

<sup>34</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1636542352\\_02112021\\_preporukabp.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1636542352_02112021_preporukabp.pdf)

Upravo iz tih razloga veoma je važno nastaviti dijalog sa ekspertima iz oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda, kako bi se kroz neposrednu primjenu standarda i prakse Evropskog suda u postupcima pred nadležnim državnim organima spriječile buduće povrede Konvencije.

Takođe i u ovom Izvještaju, kao i u prethodnom, Zaštitnik ukazuje da je neophodno nastaviti aktivnosti na podizanju nivoa svijesti zaposlenih, a posebno rukovodnog kadra, u pogledu dosljedne i ujednačene primjene 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").

Istovremeno je neophodno da organi javne vlasti razviju i jačaju mehanizme kontrole svog rada, odnosno da dodatno unarpijede pritužbeni postupak u formalnom i materijalnom smislu.

Treba 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 kadrovske i finansijske kapacitete, kao i da osnaže mehanizme kontrole i nadzora javne uprave, edukuju se o posljedicama nepostupanja po zakonu i vođenju upravnih postupaka koji pretjerano dugo traju.

Zabrinjava i dalje 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.

Potrebno je da određena Ministarstva (Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo odbrane i Ministarstvo finansija) obezbijede da organizacione jedinice u njihovom sastavu u budućem radu ispunjavaju svoju zakonsku obavezu saradnje sa Zaštitnikom, u pogledu blagovremenog dostavljanja odgovora na njegove zahtjeve i stavljanja na raspolaganje svih neophodnih podataka (dokumentacije) koja je od značaja za postupanje Zaštitnika.

Takođe, neophodno je da Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede koje vrši nadzor nad zakonitošću rada i cjelishodnošću organa uprave u okviru svojih ovlašćenja preduzme sve potrebne mjere i radnje kako bi organi uprave a posebno Uprava za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitrane poslove, u buduće postupali po zahtjevima Zaštitnika i njegovim preporukama, kao i da to Ministarstvo samo odgovara na zahtjeve i intervencije Zaštitnika.

Zaštitnik ponovo podsjeća 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 kao kontrolori vlasti koji shodno zakonskim odredbama koji se primjenjuju na njihovo odlučivanje, 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 još uvijek nijesu svjesni ili zanemaruju činjenicu da nastavljanje sa dosadašnjom praksom nepostupanja po nalogima neposredno viših organa i nedonošenje odluka u primjerenim zakonskim rokovima, 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 Zakonom 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.

U dijelu upravnog inspekcijskog nadzora prepoznati su izazovi koji se odnose na smanjene kadrovske kapacitete, nedovoljnu transparentnost u radu, kao i nepostojanje registra rizika za subjekte nadzora koji bi trebalo da sadrži sve nedostatke u primjeni propisa i izazove koji se otkriju posredstvom upravnog nadzora (nadzora nad zakonitošću i cjelishodnošću rada i nadzora nad primjenom propisa), kako bi se podaci koristili kao jedan od glavnih inputa za vršenje inspekcijskog nadzora i planiranje dalje strateške izmjene i dorade propisa. Uz to, postojeća metodologija po kojoj se sačinjavaju izvještaji o radu Upravne inspekcije ne prikazuje efekte upravnog inspekcijskog nadzora u punom smislu, kao ni ključne nedostatke u implementaciji propisa do kojih se dođe u vršenju upravnog inspekcijskog nadzora.

Stoga potrebno je uspostavljanje novih metoda rada i funkcionisanja koji za rezultat imaju brže postupanje po inicijativama građana (lakše identifikovanje nadležne inspekcije, standardizovanje procedura, jedinstvenu primjenu zakona i kaznene politike, i dr). Takođe, potrebna je kombinovana metoda u organizaciji inspekcijskih službi u pojedinim resorima kako bi se doprinijelo jačoj povezanosti, efikasnosti rada i odgovornosti, kao i unapređenju nadzora u pojedinim upravnim oblastima.

#### **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.“<sup>35</sup>

Sa druge strane, na osnovu određenog broja predmeta formiranih po pritužbama, Zaštitnik je zaključio da su pojedini organi pravilno primjenjivali zakon i sprovodili postupak u duhu relevantnih odredbi, što je kroz naša mišljenja svakako prepoznato kao dobra praksa u postupanju organa.

#### Primjeri:

1. Kako podnositeljka pritužbe ističe da se njoj i ostalim licima koji imaju pravo na obeštećenje utvrđeno rješenjem Komisije za povraćaj i obeštećenje opštine Nikšić, ne isplaćuje obeštećenje, odnosno da je obeštećenje dijelom isplaćeno, te da Fond odbija da izvrši konačnu isplatu obeštećenja, a iz utvrđenog činjeničnog stanja proizilazi da je Fond za obeštećenje, postupajući po odnosnom rješenju, izvršio isplatu obeštećenja u cjelosti, to Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu prava postupanjem Fonda za obeštećenje.

Takođe, u odnosu na dio pritužbe u kojem podnositeljka navodi da Fond za obeštećenje odbija da izvrši konačnu isplatu obeštećenja, odnosno ostatak potraživanja u cjelosti, po osnovu dopunskog rješenja Komisije za povraćaj i obeštećenje Podgorica od 28. februara 2020. godine, Zaštitnik je konstatovao da je predmetno rješenje dostavljeno Fondu dana 29. jula 2020. godine, tj. nakon dana koji je zakonom propisan kao dan vršenja isplate obeštećenja (15 jul), o čemu je blagovremeno obaviješten XX, kao jedan od korisnika obeštećenja.

Dakle, imajući u vidu da je važećim propisima jasno utvrđena dinamika, odnosno način isplate godišnje rate bivšim vlasnicima, odnosno nasljednicima oduzetih imovinskih prava, a koji su to pravo stekli po osnovu konačnih rješenja nadležnih komisija, te činjenice da to pravo podnositeljki pritužbe nije osporeno i da će isplata godišnje rate za predmetno obeštećenje podnositeljki pritužbe, kao i ostalim korisnicima obeštećenja započeti 15. jula 2021. godine, to Zaštitnik ni u tom dijelu pritužbe nije mogao utvrditi povredu prava postupanjem Fonda za obeštećenje.

2. Kako se podnositeljka pritužbe žali na nepostupanje Komunalne policije Prijestonice Cetinje, po njenoj prijavi podnijetoj zbog lajanja i zavijanja lovačkih pasa koji su smješteni u dvorištima kod porodica koja se nalaze u blizini njene stambene zgrade, a iz navedenog proizilazi da je Komunalna policija Prijestonice Cetinje izvršila inspekcijску kontrolu, kojom nije konstatovala nepravilnosti, te da Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu određenog prava postupanjem Komunalne policije Prijestonice Cetinje.

**Na osnovu svega prednjeg, a u cilju prevazilaženja uočenog sistemskog problema, kao i unapređenja postojećeg stanja vezano za trajanje postupaka započetih po ranije važećim zakonima koji regulišu ovu oblast, Zaštitnik podsjeća na svoje prethodne preporuke (iz Izvještaja o radu za 2020. godinu) i podstiče organe uprave da nastave sa aktivnostima na realizaciji preporuka i to:**

- ❖ Svim upravnim organima, kao i Upravnom sudu Crne Gore da u upravnim stvarima koje su započete, a nijesu okončane do stupanja na snagu novog Zakona o upravnom postupku i Zakona o upravnom sporu, postupaju sa izuzetnom hitnošću, što znači da prioritarno postupaju i rješavaju u istom, kada okolnosti ukazuju na njegovo/njihovo pretjerano dugo trajanje.

<sup>35</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1603090879\\_11102020-preporuka-br.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1603090879_11102020-preporuka-br.pdf)

- ❖ 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 izbjegnuto 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, digitalnog društva i medija**

- ❖ 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 inspekcijuskog 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 inspekcijском 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 okončani 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 kadrove

- ❖ 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.

### **5.1.7.2. Pravo na obrazloženu odluku i nedostatak pouke o pravnom lijeku (segment prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore I člana 6 EKLJP)**

Iako međunarodni dokumenti o ljudskim pravima ne govore eksplicitno o pravu na obrazloženu odluku, teorija i praksa ESLJP-a uzimaju da je sastavni dio prava na pravično suđenje iz člana 6. stav 1. Konvencije. To proizlazi iz brojnih odluka i presuda ESLJP-a koji sadrže vrijedna pravna stajališta ne samo o pojmu i sadržaju prava na obrazloženu sudsku odluku, nego i opše standarde obrazlaganja odluka, što je od izuzetne važnosti za praksu domaćih organa.

Prema dobro ustanovljenoj praksi, kako nacionalnoj, tako i međunarodnoj, a koja odražava načelo pravilne primjene pravde, odluke sudova i tribunala (organa koji odlučuju o nečijem građanskom pravu ili obavezi zasnovanoj na zakonom utvrđenom interesu), treba na odgovarajući način da navedu razloge na kojima se zasnivaju. U kom obimu će to obrazloženje biti dato, zavisice od prirode odluke i okolnosti slučaja.

Iako član 6 stav 1 obavezuje organe da navedu razloge svojih odluka, to se ne može razumjeti kao da se time zahtijeva detaljan odgovor na svaki argument. Međutim, Evropski sud ističe, da kada se primjenjuju pravna pravila kojima nedostaje preciznost, domaći organi moraju pokazati posebnu pažnju prilikom navođenja razloga zbog kojih je to pravilo primijenjeno u konkretnom slučaju.

U analitičkim prikazima prakse ESLJP-a upućuje se na više razloga na kojima se temelji pravo na obrazloženu presudu, a to su: usmjeravajući razlozi, za stranku da sazna i prouči razloge odluke te tako stekne mogućnost uspješnijeg korišćenja pravnog sredstva; razlozi pravne prirode, što znači da se pravna stajališta navedena u odluci organa mogu ispitati samo na temelju pravilnog i potpunog obrazloženja; razlozi prihvatljivosti postuliraju obavezu navođenja uvjerljivih razloga u odluci; razlozi transparentnosti proizlaze iz prava na javnu raspravu, odnosno prava na transparentnost vođenja postupka.

Određeni broj pritužbi podnešenih sa ukazivanjem na povredu ovog prava i u ovoj izvještajnoj godini odnosio se na postupke zasnivanja radnog odnosa, tj. postupke javnog oglašavanja i sljedstveno tome, odluke ili obavještenja koja su dostavljana učesnicima oglasa koja nijesu imala ili adekvatno obrazloženje, ili obrazloženje uopšte.

Zaštitnik je u mišljenjima u kojima je utvrdio povredu, ukazao da je obaveza organa javne vlasti da o ishodu postupka u kojima se odlučuje o ostvarivanju nekog prava, obavijeste lica o čijim pravima se odlučuje sa potpunim i jasnim obrazloženjem. Javne vlasti u svakoj pravnoj situaciji moraju postupati u skladu sa zakonom, međunarodnim pravom ali i opštim načelima prava koja uređuju njenu strukturu,

nadležnost i postupanje. Odluke koje utiču na prava i interese pojedinaca moraju biti utemeljene na zakonu. Poštovanje zakona isključuje svaki oblik proizvoljnosti i samovolje u odlučivanju i sprječava nejednako postupanje prema strankama.

Takođe ukazano je da se građanima mora dostaviti obrazložena odluka kojom se odlučuje o njihovim pravima i ista mora da sadrži upustvo o pravnoj zaštiti. Tim upustvom građanima se posebno ukazuje na pravnu prirodu sredstva, (organ) pred kojim se sredstvo može koristiti i rok za njegovo podnošenje.

Osim utvrđene povrede, Zaštitnik je dao i preporuke na koji način u budućim istim ili sličnim situacijama, prilikom donošenja odluke o izboru kandidata, treba da izbjegnu sumnju u proizvoljnost prilikom odlučivanja i šta takva odluka treba da sadrži, sve s pozivom na relevantne domaće i međunarodne standarde.

#### Primjer:

Ministarstvo odbrane

- da u budućim i sličnim situacijama prilikom obavještanja kandidata o odlukama o izboru, koji su učestvovali na javnom oglasu, ukoliko ne dostavlja odluku o izboru već samo obavještenje u istom naznači broj odluke o izboru kandidata, kako bi učesnik konkursa bio upoznat o postojanju te odluke i koje lice je izabrano, kao i da obrazloži kojim se razlozima rukovodio pri donošenju odluke, sa uputstvom o pravnoj zaštiti, čime bi se izbjegla proizvoljnost i omogućilo kandidatima da shvate suštinske razloge na temelju kojih je donijeta odluka i kako bi mogli procijeniti i djelotvorno ostvariti svoje pravo na ulaganje odgovarajućeg pravnog sredstva nadležnom organu, ukoliko su nezadovoljni takvom odlukom o izboru

- da ubuduće odluke o izboru kandidata/kinja, osim izabranim kandidatima/kinjama, dostavlja svim učesnicima konkursa, jer bi takvo postupanje predstavljalo dobru praksu<sup>36</sup>.

Zaštitnik podsjeća da je na ovaj nedostatak ukazivao i u svojim ranijim Izvještajima.

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.

U određenom broju predmeta, koji su se prevashodno odnosili na dugo trajanje upravnih postupaka, koje karakteriše 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 osim ostalih preporuka, dao preporuke i u tom pravcu, tačnije, da se 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 eventualno i Upravni sud Crne Gore, bili u mogućnosti da meritorno odluče u ovoj pravnoj stvari i okončaju predmete.

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

<sup>36</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1613554236\\_15022021-prpeoruka-mo.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1613554236_15022021-prpeoruka-mo.pdf)

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 .

Zaštitnik napominje da je Evropskim kodeksom dobrog administrativnog ponašanja propisano da odluka organa javne vlasti sadrži pouku o pravnom sredstvu koje se protiv nje može iskoristiti. Poukom o pravnom sredstvu građanima se posebno ukazuje na pravnu prirodu sredstva, organ (organe) pred kojim se sredstvo može koristiti i rok za njegovo podnošenje. U pouci o pravnom sredstvu građani se posebno upućuju na mogućnost sudskog ispitivanja odluke.

## ZAKLJUČAK

Kada je riječ o zakonskoj obavezi izrade pisanog akta/odluke, svaka odluka u njoj mora biti potpuno i pravilno obrazložena, saglasno procesnim pravilima i opšteprihvaćenim ustavnim i međunarodnopravnim standardima. Pravilno napisana odluka, posebno njeno obrazloženje, garant je pravičnog postupka.

Stoga, obrazloženje odluke treba biti takvo da omogući strankama, da saznaju razloge na temelju kojih je organ zasnovao svoju odluku i da se lakše i pravilnije odluče hoće li tu odluku pobijati pravnim sredstvom, po kojim osnovama i iz kojih razloga. Istovremeno, ono omogućuje organima koji odlučuju o pravnim sredstvima da vrše svoju instancijsku nadležnost. Odluke koje nijesu obrazložene u skladu s navedenim standardima ne mogu ostvariti glavni cilj postupka, a to je postizanje pravilne i zakonite odluke.

Zaštitnik ukazuje da javne vlasti u svakoj pravnoj situaciji koja se odnosi na donošenje odluka koje utiču na prava i/ili interese pojedinaca moraju postupati u skladu sa međunarodnim pravom, zakonom ali i opštim načelima prava i standardima koja uređuju njenu strukturu, nadležnost i postupanje. Takvim postupanjem isključuje se svaki oblik pristrasnosti u odlučivanju i sprečava nejednako postupanje prema strankama.

Obrazloženje odluke izuzetno je važno, jer nedostatak relevantnih i uvjerljivih razloga za njeno donešenje, prvi je i najvažniji znak koji upućuje na arbitrarno odlučivanje. Nedostatak obrazloženja ostavlja utisak proizvoljnosti i samovolje kod odlučivanja i donošenja odluke.

Takođe, nedostatak obrazloženja nužno vodi i odugovlačenju postupka, jer isti prouzrokuje poništaj ili ukidanje takve odluke shodno čl.140 st.1 i 3 ZUP-a.

Na osnovu stanja u spisima predmeta koji su formirani po pritužbama čiji predmet razmatranja je bilo i ovo pravo, može se zaključiti da još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou shvatanje značaja šta zapravo znači poštovanje ovog prava i kakve pravne posljedice njegovo nepoštovanje može prouzrokovati.

Stiče se utisak da nadležni državni organi koji odlučuju u prvom stepenu, a potom i u postupku po žalbi, nijesu svjesni da nedavanjem obrazloženja za svoje odluke, ne samo da nanose štetu građanima već stvaraju i nesumnjive sudske troškove, ukoliko takvi postupci dobiju sudski epilog, jer nedostatak obrazloženja odluke vodi njenom sigurnom poništaju, u kojim postupcima nastaju troškovi koji na kraju padaju na teret budžetskih sredstava.

## PREPORUKA

### Svim upravnim organima

- ❖ da u upravnim postupcima, donose odluku/e koje će sadržati valjano obrazloženje, odnosno da obrazlože kojim su se razlozima rukovodili pri donošenju odluke, sa uputstvom o pravnoj zaštiti, čime bi se izbjegla proizvoljnost i omogućilo strankama da shvate suštinske razloge na temelju kojih je donijeta odluka i kako bi mogli procijeniti i djelotvorno ostvariti svoje pravo na ulaganje odgovarajućeg pravnog sredstva nadležnom organu, ukoliko su nezadovoljni takvom odlukom. Ovo tim prije 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.

#### **5.1.7.3. 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)**

Pravo obraćanja zagarantovano članom 57 Ustava Crne Gore, podjednako podrazumijeva i pravo da se građanin obrati i pravo da dobije odgovor, što nužno ne znači pravo da se donese odluka, već da se podnosilac zahtjeva obavijesti o konačnom ishodu postupanja na zakonom propisan način.

U predmetu *Grobelny 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.<sup>37</sup>

Opšti principi iznijeti su u više preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope koje imaju za cilj postizanje određenih segmenata dobre uprave, kao i stvaranje uslove za donošenje jedne sveobuhvatne preporuke o dobroj upravi, koja definiše osnovno pravo na dobru upravu i time olakšava njegovu efektivnu primjenu u praksi.

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. Kodeks predstavlja opšti okvir pravilnog administrativnog ponašanja (dobre uprave) za organe javne vlasti i javne službenike, koji sadrži profesionalne standarde i etička pravila ponašanja za obavljanje službenih poslova i ostvarivanje komunikacije sa građanima. Njegovi osnovni principi odnose se na zakonitost, srazmjernost i svrsishodnost, objektivnost i poštovanje opravdanih očekivanja, a što se traži od svih državnih organa i službenika.

Obaveza implementacije navedenih pravnih standarda, odnosno prava EU u nacionalni pravni poredak proizilazi iz Povelje o temeljnim pravima EU, kao iz odredbe člana 72 Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji koji je za Crnu Goru stupio na snagu 01. maja 2010. godine.

U više predmeta Zaštitnik je primijetio da odgovori po pojedinim zahtjevima i inicijativama podnosiocima pritužbi nijesu dostavljani na način na koji to uređuju relevantni zakonski propisi, pa je Zaštitnik nalazio povredu ovog prava.

Istovremeno u pojedinim predmetima Zaštitnik je utvrdio i povredu prava na djelotvoran pravni lijek, obzirom da nedostavljanjem odluke donijete po zahtjevima/inicijativama podnosioca pritužbi, istima je

<sup>37</sup> *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

uskraćena mogućnost da efikasno ostvare neko svoje pravo, odnosno da odluku organa preispitaju ulaganjem pravnog sredstva radi zaštite svojih prava.

**Primjer:**

Podnositeljki pritužbe, nepostupanjem i neadekvatnim postupanjem po inicijativi za vršenje inspekcijskog nadzora, od strane Komunalne inspekcije Glavnog grada povrijeđeno je pravo na odgovor, iz člana 57 Ustava Crne gore.

Postupanjem Komunalne inspekcije Glavnog grada Podgorice, tačnije nedonošenjem rješenja o prekidu upravnog postupka zbog rješavanja prethodnog pitanja, podnositeljki pritužbe povrijeđeno je pravo na djelotvoran pravni lijek iz člana 20 Ustava CG i člana 13 EKLJP<sup>38</sup>.

U svojim mišljenjima Zaštitnik ljudskih prava i sloboda 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.

Dakle, osim preporuka da se bez daljeg odlaganja odgovor dostavi podnosiocima zahtjeva (a to je podnosilac pritužbe), date su i preporuke tim organima da blagovremeno i ažurno postupaju po zahtjevima.

Zaštitnik je upozoravo nadležne organe da propuštanjem da postupe po zahtjevima građana ili podnijetim inicijativama, mogu da stvore utisak da sa jedne strane amnestiraju jednu stranu (organ kojem je podnijet zahtjev ili inicijativa), a sa druge strane savjesne i odgovorne građane obeshrabruju u nastojanju da zaštite svoja prava.

Zaštitnik podsjeća da su organi javne vlasti dužni 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.

Što se tiče same saradnje organa sa Institucijom Zaštitnika primjetna je i pohvalna saradnja sa pojedinim organima državne uprave i određeni pomak u institucionalnoj saradnji sa Zaštitnikom, kroz ažurno postupanje po zahtjevima Zaštitnika i dostavljanje iscrpnih izjašnjenja i relevantne dokumentacije.

Međutim, bilo je slučajeva u kojima su organi 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.

S tim u vezi Zaštitnik ukazuje da poštovanje pozitivnih propisa Crne Gore, ne predstavlja samo obavezu svih njenih građana, već prije svega predstavlja obavezu svih državnih organa, koji svojim primjerom moraju pokazati da njihov rad bezuslovno zasnivaju na poštovanju Ustava i zakona. Dakle, organi državne uprave nemaju diskreciono pravo da ocjenjuju koju će svoju zakonsku obavezu ispuniti, a koju neće, već je osnovni uslov za postojanje pravne države i jačanje povjerenja građana u istu, da svi državni organi u potpunosti poštuju i primjenjuju sve njene pozitivne propise.

<sup>38</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1625473910\\_28062021\\_preporuka\\_k.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1625473910_28062021_preporuka_k.pdf)

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 zahtjevnima građana i odlučuje o njihovim pravima i obavezama, što odstupa od standarda "dobre uprave".

**Primjeri:**

Komunalnoj inspekciji Glavnog grada Podgorica

- da bez daljeg odlaganja dostavi pisano obavještenje XX o postupanja po njenoj inicijativi, te ukoliko smatra da su ispunjeni uslovi za prekid upravnog postupka zbog rješavanja nekog pravnog pitanja to i uradi donošenjem rješenja;
- da u budućim istim/sličnim situacijama, blagovremeno i ažurno postupa prema prijavama/inicijativama građana i obavještava ih o ishodu svog postupanja, kao i da
- ubuduće u istim ili sličnim situacijama, ukoliko rješavanje upravne stvari zavisi od prethodnog rješavanja nekog pravnog pitanja, za čije rješavanje je nadležan sud ili drugi organ, odnosno kad je postupak rješavanja prethodnog pitanja pokrenut kod drugog organa, uvijek postupa saglasno odredbama člana 104 stav 5 ZUP-a.<sup>39</sup>

Zavodu za školstvo i Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta

- da bez daljeg odlaganja, pisanim putem, odgovore na zahtjev podnositeljke pritužbe, u kojem će argumentovano obrazložiti razloge zašto je smijenjena sa predmetnog radnog zadatka, odnosno zbog čega je prestala potreba za njenim daljim radnim angažovanjem na projektu "učidoma".
- da Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta 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<sup>40</sup>.

Upravi za bezbjednost hrane, veterinu i fitosanitarne poslove - Odsjeku za veterinarsku inspekciju

- da bez daljeg odlaganja, razmotri prijavu XX, sprovede inspekcijски nadzor kod subjekta nadzora XX u mjestu Novo Selo opština Danilovgrad, izvrši provjeru navoda sadržanih u prijavi i o rezultatima sprovedenog inspekcijskog nadzora obavijesti podnosioca prijave.
- da u budućem radu, blagovremeno postupa po prijavama građana, vrši zakonom određene poslove inspekcijskog nadzora i podnosiocima blagovremeno obavještava o ishodu postupka inspekcijskog nadzora.
- 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.

Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede

- da osigura da organi uprave nad kojima vrši nadzor, bez odlaganja, dostavljaju odgovore na zahtjev i intervencije Zaštitnika., kao i da samo odgovara na zahtjeve i intervencije Zaštitnika.<sup>41</sup>

U određenim predmetima, u mišljenjima koje je donio povodom povrede ovog prava, Zaštitnik je ukazao na važnost sprovođenja principa "dobre uprave", koja podrazumijeva da je ona okrenuta građanima, da je otvorena i dostupna građanima da blagovremeno postupa po njihovim zahtjevima.

<sup>39</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1625473910\\_28062021\\_preporuka\\_k.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1625473910_28062021_preporuka_k.pdf)

<sup>40</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1636703247\\_02112021\\_preporuka\\_zs.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1636703247_02112021_preporuka_zs.pdf)

<sup>41</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1621424156\\_14052021\\_preporuka\\_dg.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1621424156_14052021_preporuka_dg.pdf)



**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.

Positivni 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<sup>42</sup>.

U određenom broju predmeta formiranim povodom pritužbi podnešenih zbog nepostupanja određenih organa, odnosno neaktivnosti u preduzimanju odgovarajućih radnji, Zaštitnik nije utvrdio povredu ovog prava.

**Primjeri:**

1. U sprovedenom ispitnom postupku utvrđeno je da je nakon podnošenja pritužbe, odnosno zahtjeva za izjašnjenje, Sekretarijat za inspekcijски i komunalni nadzor – Opština Tivat dva puta izvršio inspekcijски nadzor u vezi naznačenog košarkaškog igrališta, 28.10.2021. godine kojom prilikom je utvrđeno da predmetni košarkaški teren nije u funkciji, odnosno da je bio zaključan a koš polomljen, dokumentovano sa fotoelaboratom, i 10.12.2021. godine kada je na tom košarkaškom terenu izvršena kontrola mjerenja buke analizatorom buke, u skladu sa pravilima za mjerenje buke na otvorenom prostoru u periodu oko 20 časova, kojom prilikom nisu utvrđene nepravilnosti, a posebno je naznačeno da je predmetno igralište bilo zatvoreno (zaključano), kao i da se isto ne koristi već duži vremenski period.

2. U sprovedenom ispitnom postupku utvrdio da je Zavod za zapošljavanje Crne Gore – Područna jedinica Berane – Biro rada Berane, postupajući po zahtjevu podnositeljke pritužbe za isplatu novčane nadoknade zbog nezaposlenosti, blagovremeno postupao po predmetnom zahtjevu i po istom blagovremeno donio rješenje, Zaštitnik nije utvrdio da je Zavod za zapošljavanje Crne Gore – Područna jedinica Berane – Biro rada Berane, u konkretnom slučaju, povrijedio niti jedno ustavno niti konvencijско ljudsko pravo.

## ZAKLJUČAK

Kao i prethodnih godina 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.

Kroz rad po pojedinim predmetima zapaža se da organi javne uprave još uvijek u dovoljnoj mjeri ne obezbjeđuju efikasnu zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica, te da su i dalje česti slučajevi u postupanju i praksi organa javne uprave koji nijesu u skladu sa principima dobre uprave.

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 državne uprave, ima važnu ulogu u jačanju odgovornosti državne uprave, a takođe može doprinijeti poboljšanju kvaliteta administracije otkrivanjem slučajeva „lošeg upravljanja“ i podizanjem svijesti državnih službenika, javnim očekivanjima o dobroj vladavini i dobrom upravljanju, utičući na taj način da administrativni sistem bude transparentniji i dostupniji svim građanima.

<sup>42</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1640006453\\_08122021\\_preporuka\\_mo.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1640006453_08122021_preporuka_mo.pdf)

## PREPORUKE

- ❖ Potrebno je stvoriti ambijent za jednostavniju, bržu i efikasniju komunikaciju građana i uprave, prije svega kroz preduzimanje mjera u cilju unapređenja efikasnosti rada organa u rješavanju upravnih predmeta i punu primjenu zakonske obaveze organa da razmjenjuju podatke iz službenih evidencija, kako bi se poboljšala efikasnost i ekonomičnost postupka.
- ❖ Neophodno je da organi uprave u svemu poštuju upravne procedure i načela dobre uprave prilikom odlučivanja o pravima i obavezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih lica .
- ❖ 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.
- ❖ Treba nastaviti aktivnosti na unapređivanju ostvarivanja 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.

### **5.1.7.4. 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**

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 organa, nego prema tumačenju suda garantuje i da se o svim pravima koja imaju svojstvo "građanskih prava i obaveza" može pokrenuti postupak pred takvim 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.

Sud ili tribunal u materijalnom smislu karakteriše sudska funkcija, odnosno, odlučivanje o stvarima iz njegove nadležnosti na osnovu pravnih pravila, sprovođenjem postupaka na propisan način. Međutim, Evropski sud u nekim predmetima zauzeo je stav da domaći organ koji se ne može klasifikovati kao sud neke države ipak može, za potrebe člana 6 stav 1 Konvencije, da se podvede pod koncept „tribunala” u materijalnom smislu, čime se ukazuje na „autonomnu” prirodu pojma sud per se. Tako je sudska praksa Suda doprinijela nastanku šireg koncepta „tribunala” odnosno „suda”, prevazilazeći tradicionalne formalne pravosudne mehanizme i tako omogućavajući primjenu člana 6 stav 1, čak i u upravnim sporovima vansudske prirode .

Na ovo pravo "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 .

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 jednom Mišljenju utvrdio povredu. Podnosilac pritužbe se žalio da Ministarstvo odbrane ne postupa po njegovom zahtjevu kojim je tražio da se u upravnom postupku utvrde tačni podaci u pogledu efektivnog staža osiguranja i staža osiguranja sa uvećanim trajanjem za vrijeme njegove službe u organima čiji je sljedbenik Ministarstvo odbrane Crne Gore, kao i u pogledu utvrđivanja činjenica da li su istom uplaćeni porezi i doprinosi za godine u kojima se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem.

Prije nego se upustio u ocjenu osnovanosti, Zaštitnik je podsjetio na relevantne međunarodne principe koji su iznijeti u obimnoj praksi Evropskog suda za ljudska prava.

Zaštitnik je utvrdio da podnosiocu pritužbe nije pružena mogućnost da činjenice i pravne argumente vezane za rješavanje konkretne pravne stvari preispita nadležni organ i donese pravno obavezujuću odluku, te da postupanjem nadležnog Ministarstva, podnosilac pritužbe trpi neizvjesnu pravnu situaciju zbog toga što ne može ostvariti neko svoje pravo usljed nedonošenja upravnog akta, kojim bi se meritorno odlučilo o njegovom zahtjevu.

Zaštitnik je ukazao da nastavljanje sa ovakvom praksom u postupanju organa u ovakvim ili sličnim situacijama može predstavljati indikator da ovakvo postupanje, odnosno nepostupanje može ukazivati na proizvoljnost u vršenju zakonskih ovlašćenja i ugroziti, odnosno povrijediti određena prava pojedinca.

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

#### **Primjer:**

Ministarstvo odbrane

- da bez daljeg odlaganja odluči o zahtjevu XX od 14. septembra 2021. godine i o ishodu svog postupanja obavijesti podnosioca zahtjeva dostavljanjem odgovarajućeg upravnog akta.

- da u budućim istim i/li sličnim upravnim stvarima, kada se podnese zahtjev za pokretanje postupka, o istom odluči na zakonom propisani način<sup>43</sup>.

## **ZAKLJUČAK**

Kao što se vidi iz navedenog primjera, kršenje ovog prava nastalo je time što podnosiocu pritužbe nije pružena mogućnost pokretanja upravnog postupka u kojem bi nadležni organ činjenice i pravne argumente vezane za rješavanje njegovog zahtjeva, odnosno konkretne pravne stvari, preispitao i donio pravno obavezujuću odluku.

Za Zaštitnika je nezamislivo da se u pravnom poretku utemeljenom na vladavini prava strankama priznaju mnogobrojna procesna jemstva u postupku, a da se pritom ne štiti ono što zapravo omogućuje korišćenje

<sup>43</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1640006453\\_08122021\\_preporuka\\_mo.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1640006453_08122021_preporuka_mo.pdf)

tim jemstvom, a to je pristup sudu. Obilježja pravičnosti, javnosti i brzine postupka nemaju nikakvu vrijednost ako postupka uopšte nema.

Time je obaveza svih državnih organa da prihvate, sprovede i djelotvorno štite dostignute evropske pravne standarde, koji predstavljaju temelje zajedničke pravne kulture.

## PREPORUKA

### Upravi za kadrove

- ❖ da nastavi sprovođenje obuka državnih službenika, koji postupaju u upravnim postupcima, o Evropskoj konvenciji i praksi ESLJP-a koja se odnosi na ostvarivanje ovog prava i posljedicama nepostupanja u skladu sa dostignutim pravnim standardima.

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

Ustavom Crne Gore, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolom svakom fizičkom i pravnom licu garantuje se pravo na neometano uživanje svoje imovine i da ne mogu biti lišeni svoje imovine, osim u javnom interesu uz pravičnu nadoknadu. Ove garancije su date u cilju zaštite navedenih prava od akata javne vlasti kojima se ukidaju, ograničavaju ili ometaju prava vlasnika na korišćenje, plodouživanje ili raspolaganje. Predmet zaštite prava na imovinu su sva stvarna prava, prije svega, pravo svojine na pokretnim i nepokretnim stvarima, druga apsolutna prava, kao i relativna (obligaciona) prava. Suština ovog prava je da se pojedincu obezbijedi poštovanje njegovog prava na imovinu, odnosno mirno uživanje imovine.

U ovoj izvještajnoj godini građani su uglavnom ukazivali na povrede prava na mirno uživanje imovine kao posljedice građenja nelegalnih objekata bez poštovanja propisa, neizvršavanja administrativnih rješenja o rušenju, sadržinom donijetih planskih dokumenata i transparentnošću postupka njihovog donošenja, neblagovremeno i neažurno vođenje postupaka od strane prvostepenih i drugostepenih organa, nedonošenje odluka u zakonskom roku, na upis prava na nepokretnostima, neefikasnost nadležnih inspekcija (građevinska, komunalna), postupak eksproprijacije i dr.

Najveći broj navodnih povreda ovog prava odnosio se na dugo trajanje upravnih postupaka, posebno pred Komisijama za povraćaj i obeštećenje Podgorica, Bijelo Polje i Bar, ili Uprave za nekretnine, gdje je primarno utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava CG i člana 6 EKLJP, koje neposredno utiču i na njihova imovinska prava.

Zaštitnik je više puta kroz svoje godišnje izvještaje izvještavao o problemu vraćanja imovine vlasnicima, odnosno neprihvatljivo dugim trajanjem postupaka po zahtjevima za povraćaj i obeštećenje oduzete imovine od strane nadležnih komisija.

Na osnovu postupanja po pritužbama zapaženo je da u nekim predmetima postupci čak traju više od 15, 16 pa čak i 17 godina i isti još uvijek nijesu okončani, što je zabrinjavajuće.

Zaštitnik razumije da se zahtjevi za povraćaj oduzetih imovinskih prava i obeštećenje ne mogu okončati istovremeno ili u kratkom vremenskom roku, imajući u vidu broj podnijetih zahtjeva, složenost predmeta, samih radnji koje se moraju preduzeti u postupku i broja stručnih saradnika Komisije. Međutim, postupci ne mogu trajati neograničeno i nerazumno dugo.

Imajući u vidu da se radi o postupcima kojima se ispravljaju moguće nepravilnosti iz ranijeg perioda i građanima omogućava ostvarivanje prava svojine koje im je dugo godina uskraćivano, ova činjenica treba da predstavlja razlog više da se ovim postupcima pokloni znatno veća pažnja, te da se postupci okončaju što prije, na zakonit, pravilan i pravičan način, poštujući ustavom zagarantovano pravo građana na imovinu.

#### Primjeri:

Komisiji za povraćaj i obeštećenje Bijelo Polje

- da u što kraćem roku 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 predmete.

- 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 joj je ukazano, kako bi omogućila 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 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, postupka sa izuzetnom hitnošću, što znači da prioritarno postupaju i rješavaju u istom, imajući u vidu njegovo/njihovo pretjerano dugo trajanje<sup>44</sup>.

Komisiji za povraćaj i obeštećenje Podgorica

- da bez daljeg odlaganja, rukovodeći se načelima i pravilima upravnog postupka, preduzme sve neophodne mjere u okviru svojih ovlašćenja, kako bi se što prije okončao postupak i donijela pravilna i zakonita odluka;

- da se ubudućem radu rukovodi načelima djelotvornosti i ekonomičnosti postupka, poštujući prava i na zakonu zasnovane interese stranaka;

- da u budućem postupanju, prilikom dostavljanja pismena striktno formalno i sadržinski primjenjuje odredbe Glave V DOSTAVLJANJE Zakona o opštem upravnom postupku;

- 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 joj je ukazano, kako bi omogućila 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.

Komisiji za žalbe za povraćaj i obeštećenje

- da preduzme sve potrebne mjere kako bi se obezbijedilo blagovremeno odlučivanje u upravnim stvarima, uz poštovanje zakonom propisanih rokova i vodi računa da se u drugostepenom postupku odluke donose bez odlaganja<sup>45</sup>.

Jedan predmet odnosio se na povredu prava na imovinu oduzimanjem novčanih sredstava od strane službenika Uprave prihoda i carina - PJ Carinarnice Podgorica.

Budući da je u ovom predmetu u toku ispitnog postupka kod Zaštitnika, pokrenut upravni spor, kao i parnični postupak, radi zaštite prava čija povreda je predmet preispitivanja po pritužbi, Zaštitnik je bio dužan obustaviti postupak u odnosnom predmetu.

<sup>44</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1642768330\\_30122021\\_preporuka\\_bp.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1642768330_30122021_preporuka_bp.pdf)

<sup>45</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1623155402\\_28052021\\_preporuka\\_kopg.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1623155402_28052021_preporuka_kopg.pdf)

Međutim i pored navedenog, Zaštitnik je bez namjere da na bilo koji način utiče na odluku nadležnih organa u ovom predmetu ocijenio cjelishodnim da preventivno u smislu člana 35 EKLJP, ukaže organima koji učestvuju u donošenju odluka po ovom pitanju na standarde ESLJP i podsjeti na obaveznu primjenu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i da, ukoliko pri odlučivanju u ovoj i drugim istim i sličnim situacijama ne uzmu u obzir navedene razloge i ne razmotre ovakav/slični zahtjev sa aspekta standarda ESLJP, pozivajući se na relevantnu praksu, mogu dovesti do povrede određenog ljudskog prava/slobode pojedinaca ili pravnih lica.<sup>46</sup>

## ZAKLJUČAK

Zaštitnik i kroz povredu ovog prava, a ne samo kroz povredu prava na suđenje u razumnom roku, primjećuje da nadležni državni organi očigledno 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.

Nastavljanje sa dosadašnjom praksom nedonošenja odluka u primjerenim zakonskim rokovima, odnosno nerazumno dugo trajanje postupaka, može imati za posljedicu vođenje onih 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.

Zaštitnik iz godine u godinu istrajava u kritikama i ukazivanjima nadležnim organima da se proces restitucije imovine odvija nerazumno dugo i sporo i da još uvijek nije obezbijedena sprovođenje pravičnog postupka postupka restitucije u razumno vrijeme.

Stvara se utisak da se država po ovom pitanju nije dovoljno zauzela kako bi se okonačili postupci restitucije i kako građani više ne bi dolazili u pravnu neizvjesnost po pitanju ostvarivanja ovog prava.

## PREPORUKA

Imajući u vidu da je identifikovan problem dugog trajanja upravnih postupaka pred nadležnim komisijama za povraćaj i obeštećenje, gdje se odlučuje o imovini građana, te da se isti iz godine u godinu ponavlja, Zaštitnik i u ovoj izvještajnoj godini 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.

### **Ministrastvu finansija**

- ❖ 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 odgovorajuće mjere u cilju njihovog okončanja.

---

<sup>46</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1639395187\\_01122021\\_ukazivanje.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1639395187_01122021_ukazivanje.pdf)

### 5.1.7.6. Pravo na zdravstvenu zaštitu

U izvještajnoj godini pandemija zarazne bolesti COVID-19 svakako je nametnula određene izazove zdravstvenom sistemu Crne Gore, a pristup zdravstvenoj zaštiti za mnoge građane postao je složeniji.

S obzirom na epidemiološku situaciju, odnosno s rastom broja oboljelih, izražajnije su postale i slabe tačke sistema zdravstva, prvenstveno kadrovski kapaciteti, otežan pristup zdravstvenim uslugama, iz kog razloga ne čudi što se u ovoj izvještajnoj godini Zaštitniku obratio veći broj građana ukazujući na problem ostvarivanja ovog prava.

Epidemija je jasno upozorila na važnost stvaranja snažnog, umreženog i građanima dostupnog zdravstva, koji će pružati pravovremene i kvalitetne zdravstvene usluge i adekvatno cijeliti rad onih koji taj sistem čine. Upravo su zdravstveni radnici ti koji su podnijeli najveći pritisak epidemije od njenog početka, u potpunosti stavljajući svoje vrijeme, znanje, ali i zdravlje, na raspolaganje za dobrobit čitavog društva, zbog čega im se upućuje posebna zahvalnost i duboko poštovanje.

Nezavisno od pandemije COVID-19, institucija Zaštitnika razmatrala je pritužbe u vezi sa dostupnošću zdravstvene zaštite i drugim problemima sa kojima su se susrijekali građani u pogledu ostvarivanja ovog prava.

Imajući u vidu sadržinu primljenih pritužbi i na osnovu obavljenih razgovora, Zaštitnik je konstatovao da su građani u određenom broju predmeta ukazivali na nemogućnost da ostvare kontakt sa svojim izabranim ljekarom, da dođu do potrebnih lijekova, na dugo čekanje hiruških intervencija, na navodne propuste u njihovom liječenju i liječenju njihovih srodnika. Pritužbama su istovremeno ukazivali i na sumnju prema postupcima kontrole kvaliteta pruženih zdravstvenih usluga te su upućivani na obraćanje Ministarstvu zdravlja u cilju iniciranja postupka eksterne provjere kvaliteta stručnog rada.

Posebno se skreće pažnja na činjenicu da se Zaštitniku obratilo više građana/pacijenta ukazujući na problem liječenja transplatacijom bubrega, odnosno postupanja Konzilijuma doktora Kliničkog centra Crne Gore, vezano za izdavanje predloga Konzilijuma za upućivanje tih pacijenata na liječenje u inostranstvo. Nažalost mnogi od tih pacijenata odlučili su se da samostalno krenu u proces transplantacije bubrega u inostranstvu, jer po njihovom mišljenju još uvijek se ne nazire rješenje da o trošku države mogu da dobiju organ.

U predmetima formiranim po obraćanjima ovih pacijenata postupak je u fazi ispitivanja.

Svakako po ovom pitanju Zaštitnik smatra važnim istaći da je pred državom važan zadatak da poboljša i podigne kvalitet transplantacionog programa liječenja pacijenata, ali naravno uz jedan jak nacionalni program, uz budžetska sredstva, koje država mora da obezbijedi.

Naše društvo je u velikoj obavezi da u toku pristupanja Evropskoj uniji ispuni sve ono što je relevantno u pogledu kriterijuma za kvalitet i bezbjednost transplantacije i broja realizovanih donora, da predstavi rezultate koji će biti vrijedni pažnje, posebno u dijelu koji se tiče transplantacionog programa. To se od nas i očekuje, jer nijedno evropsko društvo ne može biti razvijeno i participirati u punom obimu u EU ako nije riješilo i taj problem, a to je podizanje kvaliteta transplantacionog programa liječenja.

Zaključićemo i da je u određenom broju predmeta, nakon što smo zatražili da se preispitaju navodi iz obraćanja građana, otklonjena povreda prava na koju su ukazali podnosioci pritužube. Sa druge strane, u nekim slučajevima povreda prava nije utvrđena.

Zaštitnik cijeni potrebnim istaći dobru saradnju Institucije Zaštitnika sa Zaštitnikom prava pacijenata Kliničkog centra CG, kroz ažurno postupanje po zahtjevima Zaštitnika i dostavljanje izjašnjenja i relevantne dokumentacije.

**Primjer:**

1. Podnositeljka pritužbe žalila se na postupanje JZU Dom zdravlja Podgorica zbog problema koji ima oko naručivanja i dobijanja terapije za njenu majku koja je hronični blesnik.

U toku ispitnog postupka Zaštitnik prava pacijenata obavijestio je Zaštitnika da je kontaktirao osiguranicu te da je navedeni problem riješen.

2. Podnositeljka pritužbe žalila se na postupanje direktora Klinike za ginekologiju i akušerstvo, Kliničkog centra CG, zbog odbijanja intervencije da se istoj ne dozvoli uklanjanje mioma putem intervencije "laparaskopska histerektomija", smatrajući da joj je ovakvim postupanjem povrijeđeno pravo na samoodlučivanje - slobodan izbor kod odabira moguće medicinske intervencije.

U toku ispitnog postupka od strane pomenute Klinike podnositeljki pritužbe izvršeno je histereskopsko uklanjanje mioma.

3. Podnosilac pritužbe žalio se na rad i postupanje Kliničkog centra CG, navodeći da mu je od strane ljekara predložena operacija na kičmenom stubu i da mu je saopšteno da će biti pozvan u što kraćem roku radi hiruške intervencije. Međutim, od tada i pored više pokušaja da uspostavi kontakt sa Klinikom za ortopediju i Zaštitnikom prava pacijenata niko ga nije kontaktirao. Na kraju navodi da se njegovo stanje sve više pogoršava i da se nalazi u jako lošem zdravstvenom stanju.

U toku ispitnog postupka Zaštitnik prava pacijenata obavijestio je Zaštitnika da se pacijent XX nalazi na spisku za elektivnu hirušku intervenciju i da će biti obaviješten o prvom terminu mogućnosti operativnog zahvata koji se inače radi sa konsultantom iz Beograda.

Nakon toga podnosilac pritužbe obavijestio je Zaštitnika da mu je određen termin za operaciju.

### **5.1.7.7. Pravo na životnu sredinu iz člana 23 Ustava Crne Gore, prepoznato kao pravo na privatni i porodični život i dom iz člana 8 EKLJP**

Briga o životnoj sredini je prioritet svakog društva. Poboljšanje stanja u okruženju i životnoj sredini, potreba za ulaganjem u životnu sredinu i njena zaštita, ustavne su odgovornosti države.

Deklaracijom o ekološkoj državi Crnoj Gori 1991. godine i kasnije Ustavom Crne Gore, zaštita životne sredine određena je kao jedan od osnovnih državnih prioriteta. Pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na informisanost o stanju životne sredine, kao i pravo učešća u procesu donošenja odluka koje se odnose na oblast životne sredine, prepoznata su kao temeljna ljudska prava.

Crna Gora unaprijedila je normativni okvir u oblasti zaštite životne sredine i ostvarila dobar napredak u usklađivanju zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU. Osnažila je institucionalni okvir za ostvarivanje prava na zdravu životnu sredinu.

Međutim, još uvijek nije dovoljno razvijena ekološka svijest institucija o važnosti zaštite životne sredine, klime i ljudskog zdravlja, koja uzrokuje nizak nivo ostvarenosti prava na zdrav život.

Održivi razvoj te zaštita životne sredine predstavljaju sveobuhvatno i izuzetno kompleksno međusektorsko područje koje obuhvata, između ostalih, industriju, energetiku, poljoprivredu, promet i druge sektore, što iziskuje sistemsku i koordiniranu saradnju svih nadležnih tijela na svim nivoima. Iz perspektive Zaštitnika, radi se o tematici koja ima veoma važne implikacije na ostvarenost ljudskih prava u Crnoj Gori te je u ovom Izveštaju, primarno sagledavamo vezano uz ona područja u kojima nam se građani obraćaju pritužbama i koja imaju najveći uticaj na njihov svakodnevni život.



Građani su se uglavnom žalili na određene nedozvoljene emisije, buku, kao i nedostatak vode u pojedinim naseljima, posebno za vrijeme ljetnjeg perioda, potom na zagađenje vazduha, industrijskom proizvodnjom, kao i na odlaganje komunalnog otpada.

U tim predmetima Zaštitnik se bavio pitanjem eventualne povrede prava na dom i ukazivao na relevantne predmete ESLJP u kojima je dovedena u vezu zaštita životne sredine, odnosno pravo na zdravu životnu sredinu kao pravo koje nije zaštićeno EKLJP, sa pravom na život, pravom na dom, pravom na privatni život, pa čak i u vezi sa zabranom ponižavajućeg i nečovječnog postupanja.

Ovo iz razloga što ljudska prava i slobode garantovane Konvencijom mogu biti direktno narušena ili ugrožena različitim faktorima koji se odnose na životnu sredinu, obzirom da potreba pojedinaca da zaštite životnu sredinu vrlo često vodi do preplitanja sa različitim individualnim pravima i slobodama.

Zaštitnik je i u ovom izvještajnom periodu posebnu pažnju posvetio praćenju kvaliteta vazduha i stanju životne sredine u pojedinim opštinama i aktivnostima i mjerama koje su nadležni organi preduzimali za zaštitu zdravlja i zaštitu životne sredine.

Prema podacima Agencije za zaštitu životne sredine analizom podataka sa mjernih stanica, tokom izvještajne godine utvrđeno je da su prekoračenja koncentracije PM čestica u odnosu na propisane vrijednosti dominantno uticale na lošiji kvalitet vazduha. Prisustvo ovih čestica u koncentracijama iznad propisanih, sa aspekta zaštite zdravlja, najveće je u Pljevljima i Bijelom Polju, ali je značajno i u Podgorici i Nikšiću.

Prekoračenja se najčešće dešavaju tokom sezone grijanja.

Dominantno tokom zimskih mjeseci, evidentirane su epizode visokog zagađenja vazduha, u prvom redu suspendovanim česticama (PM10 i PM2.5). Česta pojava temperaturnih inverzija, posebno na prostoru pljevaljske kotline, sprječava disperziju emisija i prouzrokuje zadržavanje polutanata koji su proizvod sagorijevanja fosilnih goriva, emisija iz saobraćaja i sličnih izvora, neposredno iznad tla, što dovodi do pojave visokih koncentracija zagađujućih materija u prizemnom sloju atmosfere. Činjenica da je na mjernom mjestu u Bijelom Polju registrovano više dana sa prekoračenjem srednje dnevne koncentracije PM10 čestica nego u Pljevljima, ukazuje na do sada neadekvatno tretiran problem kvaliteta vazduha u Sjevernoj zoni tokom grejne sezone. U Centralnoj zoni je evidentirano blago poboljšanje kvaliteta vazduha u Nikšiću, u odnosu na prethodni period, dok je uspostavljanjem mjerne stanice na jednoj od najprometnijih raskrsnica u Podgorici potvrđeno da emisije koje potiču od saobraćaja (i dominantnog udjela motora koji za pogon koriste dizel gorivo) u kumulativnom uticaju značajno djeluju na lošiji kvalitet vazduha. U Južnoj zoni, kvalitet vazduha je zadovoljavajući po osnovu svih praćenih parametara.

Zaštitnik ukazuje da je u izvještajnoj godini izrađen Nacrt Strategije upravljanja kvalitetom vazduha 2021-2029. Ovaj dokument predstavlja odraz sveobuhvatnog pristupa u planiranju politika u ovoj oblasti i u skladu s principom racionalnog planiranja obuhvata sve do sada izrađene planove i programe koji u velikoj mjeri proističu iz procesa usklađivanja sa evropskim zakonodavstvom u ovoj oblasti. Naime, nova strategija upravljanja kvalitetom vazduha objedinjava planove kvaliteta vazduha za tri utvrđene zone kvaliteta vazduha (Sjevernu, Centralnu i Južnu) čime se zamjenjuju planovi koji su bili izrađeni za Opštinu Pljevlja (2013) Opštinu Nikšić (2014) i Glavni grad Podgoricu (2015). Takođe, nova strategija obuhvata Plan mjera za kontrolu zagađivanja koji je izrađen u skladu sa zahtjevima relevantnih propisa EU i završnog mjerila za pregovaračko poglavlje 27, imajući u vidu njihovu zajedničku svrhu i ciljeve koji se odnose na poboljšanje kvaliteta vazduha, zaštitu životne sredine i zdravlja ljudi.

Dokument je u martu mjesecu 2021. godine, poslat Evropskoj komisiji ne mišljenje. Mišljenje na strateški dokument Evropska komisija u izvještajnoj godini još uvijek nije dostavila.

U cilju zaštite zdravlja građana i životne sredine, Zaštitnik ponovo podsjeća da nadležni inspeksijski organi treba da kontinuirano vrše inspeksijski nadzor svih registrovanih zagađivača u opštini Pljevlja i drugim gradovima, preduzimaju mjere u skladu sa zakonom, a naročito mjere odgovornosti, u cilju sprječavanja akcidentnog stanja i unaprjeđenja kvaliteta vazduha. Takođe je neophodno nastaviti sa jačanjem administrativnih kapaciteta na državnom i lokalnom nivou, a naročito ekološke inspekcije.

Kada je riječ o upravljanju otpadom, unaprijeđeno je sprovođenje Zakona o upravljanju otpadom, ali konstatuje se da odlaganje komunalnog otpada i dalje predstavlja veoma ozbiljan problem. Na određenim deponijama koje nijesu infrastrukturno opremljene godinama se nekontrolisano odlaže otpad, bez primjene ekoloških standarda i tehničkih kriterijuma za njegovo odlaganje i na taj način se ugrožava zdravlje ljudi i životna sredina. Zaštitnik ukazuje da je neophodno preduzeti mjere na sanaciji postojećih deponija, uređenju i izgradnji deponija, u skladu sa ekološkim standardima, kako bi se obezbijedio neophodni minimum zaštite životne sredine i obezbijedili uslovi za sprječavanje i smanjenje štetnih uticaja na zdravlje ljudi i životnu sredinu.

Što se tiče problema komunalne buke, Zaštitnik ukazuje da je i dalje ovaj problem izražen u mnogim gradovima Crne Gore, a naročito u primorskim gradovima za vrijeme turističke sezone, te da zaštita od komunalne buke i dalje nije na zadovoljavajućem nivou.

Zaštitnik i u ovom Izvještaju ukazuje da utvrđene vrijednosti komunalne buke i njihov trend porasta zahtijevaju preduzimanje odgovarajućih mjera i aktivnosti na nivou države, te da je neophodno da nadležne inspekcije kontinuirano vrše nadzor, praćenje i kontrolu stanja ekvivalentnog nivoa komunalne buke, kako se ne bi prelazile njene granične vrijednosti i ugrožavalo zdravlje ljudi.

Nadležna Komunalna policija treba da vrši monitoring zaštite od buke neprekidno, u skladu sa indikatorima buke, prvenstveno nivoa buke za elektroakustične uređaje za izvođenje muzike u ili blizini ugostiteljskih objekata koji svoju djelatnost obavljaju, kako u zatvorenom tako i na otvorenom prostoru. Treba unaprijediti saradnju između organa lokalne uprave i lokalne samouprave sa nadležnim inspekcijama, u cilju sprječavanja ili smanjivanja štetnih uticaja buke na zdravlje ljudi i životnu sredinu.

U izvještajnoj godini Zaštitniku su se obratili mještani jednog naselja opštine Kotor žaleći se da u vrijeme epidemije COVID-19 "vodu dobijaju na kapljice", da nemaju uslova za normalan život i da je živjeti bez vode u ovakvoj situaciji nehumano i ponižavajuće.

Zaštitnik je u ovom predmetu<sup>47</sup> prepoznao da se suština odnosi na pozitivnu obavezu države, odnosno lokalne vlasti da preduzme razumne i primjerene mjere kako bi se obezbijedilo neometano uživanje privatnog i porodičnog života.

U jednom predmetu građanin se žalio na rad DOO "Vodovod i kanalizacija" ukazujući da njegovo i još tri domaćinstva već dva mjeseca nemaju vodu koja je nestašica posljedica kvara na površini koja se nalazi van njegovog gazdinstva. U toku ispitnog postupka, nadležni organ je otklonio kvar i podnosiocu pritužbe i drugim domaćinstvima, omogućeno je snabijevanje vodom, iz kojih razloga je postupak pred Zaštitnikom obustavljen.

---

<sup>47</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1617796396\\_31032021\\_preporuka\\_vikko.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1617796396_31032021_preporuka_vikko.pdf)

Uzimajući u obzir progresivni period razvoja javne infrastrukture i široku diskreciju države u prioritizaciji resursa, te stav Evropskog suda da uvjerljivi razlozi poput ozbiljnog rizika za zdravlje, predstavljaju osnov za obavezu države da preduzme ili pojača mjere na obezbjeđivanju pristupa vodi, Zaštitnik je, iz razloga cjelishodnosti, ukazao, a posebno imajući u vidu situaciju nastalu usljed epidemije nastale virusom COVID-19 kada se preporučuje pojačana lična i higijena prostora, da je dužnost svih državnih organa da preduzmu sve neophodne mjere na potrebnom snabdijevanju vodom domaćinstava.

Posebno je istaknuto da ljudsko pravo na pristup pijaćoj vodi predstavlja temelj za ostvarivanje ljudskog dostojanstva i zadovoljavanje osnovnih potreba pojedinca. Dostupnost snabdijevanja vodom za piće i sanitarne potrebe predstavlja sastavni dio šireg koncepta ljudske bezbjednosti kao osnove razvoja. Kada nijesu zadovoljeni uslovi dostupnosti vode, građani se suočavaju sa akutnim rizikom na njihovu bezbjednost kroz ugrožavanje zdravlja i poremećaj snabdijevanja sredstava koji su neophodni za život.

Nesigurnost u snabdijevanju vodom za piće i sanitarne potrebe ugrožava temeljna načela socijalne pravde i socijalni minimum garantovanog pristupa resursima koji je dovoljan za zadovoljenje osnovnih potreba i život u dostojanstvu. Ovaj resurs prepoznat je i u Ciljevima održivog razvoja do 2030. UN, gdje se državama nalaže da u okviru cilja 6 obezbijede "univerzalno snabdijevanje ispravnom vodom za piće po pristupačnoj cijeni do 2030. godine i nalažu investicije u adekvatne objekte i unapređenje higijene na svim nivoima".

Isto tako, Evropski sud za ljudska prava, u slučaju *Hudorovič i ostali protiv Slovenije*, stoji na stanovištu da se ova oblast može staviti u kontekst poštovanja prava na dom, saglasno čl.8 EKLJP, pri čemu se pored ostalog cijenila i pozitivna obaveza države u obezbjeđenju elementarnih uslova za život, kao što je to pijaća voda. Ovo proizilazi i iz Preporuke Komiteta ministara Savjeta Evrope Rec(2001)14 o Evropskoj poveji o vodnim resursima u kojoj se kaže: „Svako ima pravo na dovoljnu količinu vode za svoje osnovne potrebe. Međunarodni instrumenti o ljudskim pravima priznaju temeljno pravo svih ljudskih bića na odgovarajući životni standard za sebe i svoje porodice. Sasvim je jasno da ova dva zahtjeva uključuju pravo na minimalnu količinu vode zadovoljavajućeg kvaliteta sa stanovišta zdravlja i higijene. Trebale bi se uspostaviti socijalne mjere kako bi se spriječilo prekidanje snabdijevanja vode siromašnim osobama."

Predmet koji je izazvao potrebu uključivanja Zaštitnika u analizu implementacije pozitivnih pravnih propisa i mehanizme zaštite koji građanima, po Ustavu Crne Gore, stoje na raspolaganju, jeste izgradnja minihidoelektrana u Barama Kraljskim koje su u međuvremenu proglašene parkom prirode i kako takve zaštićenim područjem.

Na osnovu ovog predmeta<sup>48</sup>, u čiju problematiku su bile uključene nevladine organizacije koje su podnijele pritužbu u ime dijela mještana tog područja, kao i određena Ministarstva koja po mišljenju Zaštitnika shodno važećoj Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave jesu nadležna za oblast procjene uticaja i strateške procjene uticaja na životnu sredinu, kao i na sistem integralne zaštite životne sredine, Zaštitnik je zaključio da nije na zadovoljavajućem nivou svijest o pravnom putu koji stoji na raspolaganju i koji treba slijediti svako ko smatra da je ugroženo ovo Ustavom zagantovano pravo.

U tom pravcu ukazuje se da su svi propisani i predviđeni međunarodni standardi i prava vezana za zdravu životnu sredinu, inkorporirana u naš nacionalni pravni sistem. Propisani su i mehanizmi zaštite svakog od aspekata ovog prava garantovanog članom 23 Ustava Crne Gore.

---

<sup>48</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1631012699\\_01092021\\_preporuka\\_bk.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1631012699_01092021_preporuka_bk.pdf)

Osim na mogućnost pokretanja upravnih sporova, u kojima se ispitivala zakonitost donešenog akta, kao i pokretanje građanskih postupaka radi utvrđenja ništavnosti određenih pravnih akata (ako su protivni prinudnim propisima, javnom poretku u moralu), Zaštitnik je posebno uputio na mogućnosti podnošenja ekološke tužbe, koja već duže vremena egzistira kao pravno sredstvo u našem pravnom sistemu.

Naime, članom 150 Zakona o obligacionim odnosima propisano je da svako može da zahtijeva od drugoga da ukloni izvor opasnosti od koga prijeti znatnija šteta njemu ili neodređenom broju lica, kao i da se uzdrži od djelatnosti od koje proizilazi uznemiravanje ili opasnost štete, ako se nastanak uznemiravanja ili štete ne može spriječiti odgovarajućim mjerama. Posebno treba naglasiti stav 3 ovog člana, kojim je limitirana odgovornost za štetu koja je nastala u obavljanju opštekorisne djelatnosti, za koju je dobijena dozvola nadležnog organa, pa je predviđeno da se u tom slučaju može zahtijevati samo naknada štete, koja prelazi normalne granice. Međutim u tom slučaju se može zahtijevati preduzimanje društveno opravdanih mjera za sprječavanje nastupanja štete ili za njeno smanjenje.

Zaključak da član 150 ZOO-a predstavlja pravni osnov za podnošenje ekološke tužbe proizilazi iz presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Cokarić protiv Hrvatske u kojoj je Evropski sud zaključio da „se na temelju ZOO-a može tražiti naknada ekološke štete u odnosu na mogući pad vrijednosti imovine, pa je stoga redovna građanska tužba djelotvorno pravno sredstvo koje se mora iskoristiti prije obraćanja Evropskom sudu za ljudska prava”.

ESLJP konstantno ukazuje na načelo subsidijarnosti, odnosno da države imaju primarnu odgovornost da obezbijede zaštitu svih prava garantovanih Konvencijom, što se ne može ostvariti bez djelotvornih pravnih sredstava.

Iako zaštitu životne sredine, u okviru svojih prava i obaveza obezbjeđuju organi državne prave shodno članu 8 Zakona o zaštiti životne sredine i to primjenom propisa o zaštiti prirode, kao i kontrolom i sprječavanjem degradacije prirodnih vrijednosti, isto tako, Zaštitnik je ukazao da je propisana obaveza saradnje i ostvarivanje međusobne komunikacije subjekata zaštite, kao i instrumenti zaštite, naglašavajući da se zaštiti ovog prava mora pristupiti zajednički, planski i uz saradnju sa nevladinim organizacijama, uz puno poštovanje načela transparentnosti i uz obaveznu primjenu propisanih mehanizama pravne zaštite, tj. pravnih sredstava koja stoje na raspolaganju.

## PREPORUKE

- ❖ U cilju zaštite zdravlja građana i životne sredine, nepohodno je da nadležni inspekcijski organi kontinuirano vrše inspekcijski nadzor, preduzimaju mjere u skladu sa zakonom, a naročito mjere odgovornosti, kao i da je potrebno ojačati administrativne kapacitete na državnom i lokalnom nivou, a naročito ekološke inspekcije.
- ❖ 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.
- ❖ 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.

### 5.1.7.8. Pravo na rad garantovan članom 62 Ustava Crne Gore

Instituciji Zaštitnika obraćao se određeni broj zaposlenih u privatnom i javnom sektoru o kršenju pojedinačnih prava iz radnog odnosa.

Jedan broj građana tražio je od Zaštitnika odgovor na pitanja poput, kojim organima prijaviti kršenje zakona, kako primijeniti institute radnog prava te kako zaštititi povrijeđena prava, često imajući u vidu specifične okolnosti i otežano zapošljavanje u vrijeme epidemije.

Na osnovu tih obraćanja Zaštitnik je uočio da zaposleni još uvijek nedovoljno koriste postojeće zakonske mogućnosti za zaštitu svojih prava kao što je obraćanje inspekciji rada, Centru za alternativno rješavanje sporova, traženje sudske zaštite. U ovim situacijama građani su dobijali informacije i pravne savjete o pravnom putu koji treba slijediti kako bi što brže i efikasnije zaštitili svoja prava, a u nekim situacijama zahtjevi građana dostavljeni su nadležnoj inspekciji na dalje postupanje.

Pritužbe podnijete Zaštitniku vezane za pravo iz rada i po osnovu rada (radni odnosi), pretežno su vezivane i u tom pravcu donošena su mišljenja, po osnovu prava na obrazloženu odluku i prava na djelotvoran pravni lijek, koja zapažanja su ranije obrađena u ovom Izvještaju u tim oblastima. Zato se neće iznova vršiti njihova dalja analiza, jer su data kroz obradu pojedinačnih prava i u tom pravcu dati su Zaključak i Preporuka u cilju pravilnog rada u smislu poštovanja ne samo domaćih zakona, već i međunarodnih standarda za tu oblast.

Zaštitniku su se obraćali i kandidati koji nijesu izabrani na javnim oglasima ukazujući na nedovoljno transparentne postupke zapošljavanja. Upućivali smo ih na podnošenje predstavki inspekcijama, eventualno podnošenje krivičnih prijava u slučaju sumnje na koruptivna krivična djela.

U jednom predmetu učesnik javnog oglasa žalio se na postupanje Ministarstva odbrane ističući da je od strane tog Ministarstva dobio obavještenje da nije primljen na predmetno radno mjesto, ali da odluku po predmetnom konkursu nije dobio niti je upoznat sa njenim sadržajem.

Zaštitnik je u tom predmetu utvrdio povredu prava i dao određene preporuke odgovornom organu.

#### **Primjer:**

Ministarstvu odbrane

- da u budućim i sličnim situacijama, prilikom obavještanja kandidata o odlukama o izboru, koji su učestvovali na javnom oglasu, ukoliko ne dostavlja odluku o izboru već samo obavještenje, u istom naznač: broj odluke o izboru kandidata, kako bi učesnik konkursa bio upoznat o postojanju te odluke i koje lice je izabrano,

- da obrazloži kojim se razlozima rukovodio pri donošenju odluke, sa uputstvom o pravnoj zaštiti, čime bi se izbjegla proizvoljnost i omogućilo kandidatima da shvate suštinske razloge na temelju kojih je donijeta odluka i kako bi mogli procijeniti i djelotvorno ostvariti svoje pravo na ulaganje odgovarajućeg pravnog sredstva nadležnom organu, ukoliko su nezadovoljni takvom odlukom o izboru, kao i da

- ubuduće odluke o izboru kandidata/kinja, osim izabranim kandidatima/kinjama, dostavlja svim učesnicima konkursa, jer bi takvo postupanje predstavljalo dobru praksu<sup>49</sup>.

Takođe u određenim slučajevima nije se moglo utvrditi da li su komisije za sprođenje javnog oglasa nakon sprovedenog intervjua sa kandidatima sačinile pisani akt (zapisnik, izvještaj ili neki drugi akt) o sprovedenom usmenom intervjuu sa kandidatima, na osnovu kojeg bi se moglo utvrditi kako su kandidati ocijenjeni po određenim kriterijumima, na koja konkretna pitanja su odgovarali i da li je za svako pojedinačno ocjenjivanje dato objašnjenje/ obrazloženje.

<sup>49</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1613554236\\_15022021-prpeoruka-mo.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1613554236_15022021-prpeoruka-mo.pdf)

Imajući u vidu da je sprovođenje usmenog intervjua, segment provjere sposobnosti, koji u velikoj mjeri zavisi od subjektivnog utiska članova komisije o nastupu i kvalitetima kandidata a koji može presudno uticati na odluku o izboru kandidata, Zaštitnik je ukazao da je neophodno obezbijediti visok nivo transparentnosti dobijenih rezultata. Drugačije postupanje bi moglo stvoriti utisak pristrasnog ocjenjivanja, što bi za posljedicu imalo ugrožavanje integriteta provjere sposobnosti i transparentnosti.

U jednom predmetu Zaštitnik je utvrdio da je podnositeljki pritužbe od strane Javne ustanove Gimnazija "Stojan Cerović" na način što nijesu ispoštovane odredbe Zakona o radu prilikom ugovorenih uslova rada (umanjenja ugovorene pune norme časova iz predmeta sociologije na 9 časova norme) povrijeđeno pravo na rad garantovano člano, 62 Ustava CG i pravo na imovinu zaštićeno članom 58 stav 1 Ustava CG i člana 1 Protokola 1 uz Evropsku konvenciju.

Zaštitnik je konstatovao da nedonošenjem/nezaključivanjem anexa ugovora o radu što je bila obaveza JU Gimnazije „Stojan Cerović“, saglasno članu 47 stav 1 tačka 3 Zakona o radu (ukoliko se izmjena odnosi na zaradu, što i jeste slučaj obzirom da je umanjena norma) i sprovođenjem postupka koji prethodi zaključivanjem aneksa, povrijeđeno je njeno pravo na rad pod onim uslovima pod kojim je i zasnovala svoj radni odnos. Jer, donošenjem anexa ugovora o radu koji je posljedica smanjenje norme a samim tim smanjenjem ličnog dohotka imenovana je imala pravni osnov za eventualno osporavanje istog pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova zatim kod Centra za alternativno rješavanje sporova ili kod nadležnog suda saglasno članu 48 Zakona o radu.

Zaštitnik razumije da se mogu desiti okolnosti koje dovode do umanjenja norme i da je diskreciono pravo direktora, a koje mu je dato i Zakonom o opštem obrazovanju i vaspitanju, da planira, organizuje i rukovodi radom ustanove, kao i priprema predlog godišnjeg plana rada i odgovoran je za njegovo sprovođenje. Međutim, takvo umanjenje i postupanje mora biti u skladu sa zakonom i da ne ugrožava i ne ograničava pravo zaposlenih.

Ovo posebno što i Evropski sud za ljudska prava u svojoj praksi ukazuje da su državni organi dužni organizovati svoj sistem na takav način da mogu ispuniti svaki od zahtjeva Konvencije.

Osim toga, članom 24 Ustava Crne Gore, zajamčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav i u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno, s time da se ograničenja ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana.

Takođe, Zaštitnik je konstatovao da je nezaključivanjem aneksa ugovora o radu, odnosno nesprovođenjem zakonske procedure koja je propisana u slučaju izmijenjenih uslova rada i donošenjem rješenja bez davanja pravne pouke, pokrenuto pitanje i da li podnositeljki pritužbe stoji na raspolaganju pravni lijek za zaštitu njenog prava na rad, budući da izostaje pravna pouka o tome da li je takav akt konačan (mada se može tumačiti u duhu čl.139 Zakona o radu), kao i da li ima pravo i kome, uložiti pravni lijek protiv takve odluke poslodavca, shodno čl.139 st.6 Zakona o radu.

Po mišljenju Zaštitnika ovakvo postupanje predstavljalo je proizvoljno i nekontrolabilno odlučivanje, jer nadležni organ ne može samovoljno odlučiti bez ikakvog naknadnog kontrolnog postupka takvog odlučivanja i izmijeniti ugovorene uslove rada, donošenjem rješenja koji podrazumijeva derogaciju načela i principa utvrđenih Ustavom i sistemskim zakonima za određenu oblast.

Istovremeno Zaštitnik je konstatovao da je u konkretnom slučaju došlo i do miješanja u pravo na imovinu podnositeljke pritužbe umanjenjem ugovorene norme (puno radno vrijeme) i na taj način izmijenilo ugovorene uslove rada koje je posljedično dovelo do umanjenja zarade, te da to miješanje po mišljenju

Zaštitnika nije bilo u skladu sa zakonom (o radu), koji zakon je dovoljno precizan i dostupan, zbog čega je došlo i do povrede prava na imovinu.

U ovom predmetu Zaštitnik je nakon donijetog mišljenja dao određene preporuke.

**Primjer:**

JU Gimnaziji „Stojan Cerović“,

- da postupi u skladu sa odredbama člana 47 i 48 Zakona o radu, zbog izmjenjenih ugovorenih uslova rada koji se tiču zarade podnositeljke pritužbe.

- da u budućim istim i/ili sličnim situacijama, kada se mijenjajaju ugovoreni uslovi rada koji se tiču zarade, slijedi odredbe člana 47 i 48 Zakona o radu<sup>50</sup>.

### **5.1.8. Posebna korektivna i preventivna nadležnost Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, koje crpi iz člana 20 stav 1 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda**

#### **Član 20**

Zaštitnik/ca u vršenju svoje funkcije djeluje na način što: ukazuje, upozorava, kritikuje, predlaže ili preporučuje. Na zahtjev organa, Zaštitnik/ca može dati mišljenje o zaštiti i unaprjeđenju ljudskih prava i sloboda.

#### **Član 21**

Zaštitnik/ca se bavi i opštim pitanjima od značaja za zaštitu i unaprjeđenje ljudskih prava i sloboda i saraduje sa organizacijama i institucijama koje se bave ljudskim pravima i slobodama

Vrlo je važno ukazati da je u određenom broju predmeta formiranim po pritužbama, budući da u vršenju svoje funkcije djeluje na način što ukazuje, upozorava, kritikuje ili preporučuje, Zaštitnik smatrao da je neophodno preventivno, u cilju sprječavanja mogućih budućih kršenja ljudskih prava i sloboda, ukazati na propuste i dati preporuke u cilju prevazilaženja identifikovanih problema.

Recimo, u jednom predmetu koji je okončan obustavom postupka, jer je od strane Državne izborne komisije pokrenut upravni spor radi preispitivanja zakonitosti rješenja Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, kojim je Državnoj izbornoj komisiji zabranjena obrada ličnih podataka iz biračkog spiska Crne Gore, kojom se vrši iznošenje istih izvan Crne Gore, Zaštitnik je ocijenio potrebnim preventivno ukazati:

**Primjer:**

Bez namjere da na bilo koji način utiče na odluku nadležnih organa, Zaštitnik cijeni cjelishodnim da preventivno u smislu člana 35 EKLJP, ukaže organima koji učestvuju u donošenju odluka po ovom pitanju na naprijed navedene standarde ESLJP i još jednom podsjeti na obaveznu primjenu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i da, ukoliko pri odlučivanju u ovoj i drugim istim i sličnim situacijama ne uzmu u obzir navedene razloge i ne razmotre ovakav/slični zahtjev sa aspekta standarda ESLJP, pozivajući se na relevantnu praksu, mogu dovesti do povrede određenog ljudskog prava/slobode pojedinaca ili pravnih lica<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1646128624\\_10052021\\_preporuka\\_nk.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1646128624_10052021_preporuka_nk.pdf)

<sup>51</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1643808912\\_30122021\\_misljenje.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1643808912_30122021_misljenje.pdf)

U jednom predmetu podnosilac pritužbe istakao je da Uprava za nekretnine - PJ Podgorica (sada Uprava za katastar i državnu imovinu) u postupku pokrenutom po Predlogu Ministarstva saobraćaja i pomorstva (sada Ministarstvo kapitalnih investicija) za eksproprijaciju određenih nepokretnosti, radi rekonstrukcije puta Dinoša - Cijevna - Zatrijebač nije donijela rješenje o eksproprijaciji, na koji način je onemogućen da se upozna sa njegovom sadržinom i eventualno podnese žalbu ukoliko bude nezadovoljan donijetom odlukom organa.

Zaštitnik je u konkretnom slučaju uočio da Područna jedinica Podgorica nije preduzimala dalje radnje u cilju rješavanja odnosno upravne stvari, odnosno donošenja rješenja o eksproprijaciji, iz razloga što je neophodno riješiti prethodno pitanje koje se odnosi na promjenu kulture određene kat parcele.

Uzimajući u obzir iznijete navode Područne jedinice Podgorica, kao i navode da je podnosilac pritužbe na javnoj raspravi upoznat sa činjenicom da je za rješavanje postupka eksproprijacije neophodno sačekati da se riješi prethodno pitanje, Zaštitnik smatra da isti ne mogu biti opravdanje za nepostupanje organa i nedonošenje akta o prekidu postupka.

Iako je pozitivno riješeno prethodno pitanje za podnosioca pritužbe Zaštitnik je svakako konstatovao da ovakvim postupanjem nadležnog organa, tačnije nedonošenje akta/rješenja o prekidu postupka sa odgovarajućom poukom o pravnoj zaštiti i nedostavljanja te odluke stranci, ostaju nezaštićena njena prava, te istoj onemogućeno da odluku organa preispita ulaganjem pravnog sredstva radi zaštite svojih prava.

Zaštitnik je upozorio da nastavljanje sa ovakvom praksom u postupanju organa u ovakvim ili sličnim situacijama, moglo bi predstavljati indikator da ovakvo postupanje, odnosno nepostupanje može imati za posljedicu proizvoljnost u vršenju zakonskih ovlašćenja i ugroziti, odnosno povrijediti određena prava pojedinca.

I u ovoj izvještajnoj godini vrlo važno je za ukazati, što zavrjeđuje poseban osvrt i komentar, a što je okarakterisalo i 2021. godinu, jeste pandemija novim koronavirusom.

Razumljivo je da pandemija COVID-19 predstavlja prijetnju za javno zdravlje uopšte, a posebno za ljudska prava, kao što je pravo na život, i da postoji racionalna veza između odgovornosti vlade u zaštiti javnog zdravlja i borbi protiv pandemije i opasnosti sa kojima se građani suočavaju. Međutim, prema međunarodnim standardima ljudskih prava, vlade takođe imaju odgovornost da pokažu da sva ograničenja koja nameću ljudskim pravima moraju biti uravnotežena i proporcionalna stvarnoj prijetnji građanima. Svaka primenjena mjera koja ograničava prava mora da stremiti postizanju legitimnog cilja, koji treba snažno demonstrirati.

Od početka epidemije bolesti COVID-19 donešeno je niz mjera s ciljem sprječavanja njenog širenja i suzbijanja. Neke od ovih mjera su nailazile na veći ili manji otpor dijela građana te njihovim insistiranjem za ispitivanjem njihove svrsishodnosti, efikasnosti pa i ustavnosti, kao što je to primjer slučaj s obavezom nošenja zaštitnih maski za lice, ograničenje slobode kretanja i okupljanja i slično.

Zaštitnik ukazuje da je sasvim jasno da mjere koje su se donosile i donose, utiču na ljudska prava uopšte. Uvijek kada postoji kriza u društvu, postoji i napetost između individualnih prava i javnog interesa. To je srž zaštite Konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

Svaki novi izazov pokazatelj je u stvari koliko su ljudska prava ranjiva i daje šansu za uočavanje manjkavosti sistema i samim tim unapređenja stanja.



Kao što smo i istakli Zaštitniku su se uglavnom obraćali građani koji su se žalili na donošenje mjera od strane Ministarstva zdravlja u cilju zaštite stanovništva od korona virusa, ističući da su određeni propisi neustavni i da se istima ograničavaju određena prava koja su garantovana Ustavom CG.

Primjera radi u jednom predmetu građanin je tražio od Zaštitnika da utiče na odluku Ministarstva zdravlja kojom se produžava mjera kojom je ograničeno kretanje građana Crne Gore, smatrajući da u dijelu gdje se kršenje zdravstvenih mjera utvrđuje kao jedno od krivičnih djela protiv zdravlja ljudi neustavno.

Zaštitnik je u tom predmetu ukazao da prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama države imaju opštu obavezu da preduzimaju odgovarajuće mjere kako bi pojedince zaštitile od širenja bolesti COVID-19 i moraju imati određene mehanizme kako bi zaštitile javni interes.

Mnoge mjere koje su države donijele, među kojima je i Crna Gora, po mišljenju Zaštitnika sigurno nijesu popularne za građane. U ovoj aktuelnoj situaciji kao što je pandemija virusa, život, rad i kretanje mora se odvijati shodno aktuelnoj situaciji i u obavezi je države da preduzme određene mehanizme i sprovede neophodne mjere kako bi zaštitila javni interes i očuvala zdravlje građana.

Prema praksi Evropskog suda, domaće vlasti, zbog neposrednog poznavanja svoga društva i njegovih potreba, u principu su u boljem položaju od međunarodnih sudija da odluče o tome što je "u javnom interesu". Po sistemu koji je ustanovljen Konvencijom, na tim je organima da naprave inicijalnu procjenu o tome da li postoji problem koji izaziva zabrinutost javnosti kojim bi se opravdale mjere zadiranja u određena prava građana. Štaviše, pojam "javnog interesa" nužno je širok. Konkretno, odluka da se donesu određene mjere upravljene radi sprečavanja ove zarazne bolesti koja je do sada odnijela više od dva miliona života na globalnom nivou, koje spadaju u domen slobodne procjene države, što u interesu socijalne pravde i ekonomske dobrobiti, a posebno zaštite zdravlja i života, može legitimno da ih vodi do toga da koriguju, ograniče određena ljudska prava. Međutim, sve ovakve mjere moraju da se sprovode na način u kome nema diskriminacije i uz ispunjavanje uslova srazmjernosti. Zbog toga, polje slobodne procjene koje je na raspolaganju zakonodavnom organu u implementiranju takvih politika treba da bude široko, a njegov sud o tome što je "u javnom interesu" treba da se poštuje ukoliko taj sud nije očigledno bez razumnih osnova (v. na primjer, Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva [GC], br. 42184/05, stav 61, 16. mart 2010; Andrejeva protiv. Letonije [GC], 55707/00, stav 83, 18. februar 2009; kao i Moskal protiv Poljske, br. 10373/05, stav 61, 15. septembar 2009).

Svako zadiranje mora takođe da bude u razumnoj mjeri srazmjerno cilju koji se želi postići. Drugim riječima, mora se postići "fer ravnoteža" između zahtjeva da se u obzir uzme opšti interes zajednice i uslova da se zaštite osnovna prava pojedinca.

U skladu sa međunarodnim standardima, ograničavanje određenih ljudskih prava može biti skroz legitimno, ali i legalno ukoliko se radi prema utvrđenim procedurama i sa poštovanjem propisa koji uređuju na koji način se sprovode određene mjere koje se uvode radi zaštite zdravlja.

Dakle, kako bi bila u skladu sa standardima zaštite ljudskih prava, svaka mjera preduzeta da se zaštiti stanovništvo, a koja ograničava individualna prava i slobode, mora biti u skladu sa zakonom, odnosno propisana zakonom, neophodna u demokratskom društvu, zasnovana na čvrstim naučnim dokazima, podložna preispitivanju, vremenski ograničena i proporcionalna cilju koji se treba postići.

Izraz „u skladu sa zakonom“ u načelu zahtijeva da sporna mjera ima određeni temelj u domaćem propisu. Takođe se odnosi i na kvalitet predmetnog propisa koji treba biti u skladu s vladavinom prava i dostupan osobi na koju se odnosi i koja mora biti u mogućnosti predvidjeti posljedice za sebe (vidjeti na primjer,

De Tommaso protiv Italije, presuda Velikog vijeća izrečena 23.februara 2017, predstavka br.43395/09, st.111, Kruslin protiv Francuske, 24. april 1990., stav 27., Serija A br. 176-A).

Domaći zakon stoga mora biti dovoljno precizan kako bi se pojedincu jasno ukazalo na to, u kojim okolnostima i pod kojim uslovima organi javne vlasti imaju ovlaštenja posegnuti za takvim mjerama (Dragojević protiv Hrvatske, br.68955/11 od od 15. januara 2015. godine).

Kada zakon ili drugi propis ima veoma značajan uticaj na pravo na slobodu kretanja, naročito je važno da su efekti tog zakona ili propisa dostupni i predvidivi. Ovaj zahtjev da pravo bude jasno i predvidivo posebno je važan u kontekstu pandemije COVID-19, kada su određene mjere kao što su policijski čas i druge mjere imali vrlo značajan uticaj na slobodu kretanja i kada su države uspostavile široka ovlaštenja da bi sprovodile određena ograničenja.

Kada se ocjenjuje da li je ograničenje kretanja neophodno u demokratskom društvu, onda se mora uzeti u obzir trajanje ograničenja i da li ta ograničenja zaista služe cilju zbog kojeg su uvedena. Kada su mjere kojima se ograničava kretanje uvedene zbog faktora koji se vremenom mogu mijenjati, obaveza je države da periodično ispita da li osnovi za donošenje tih mjera i dalje postoje.

Primijenjeno na konkretni slučaj, Zaštitnik ukazuje da je u proteklom periodu Ministarstvo zdravlja uz mišljenje Instituta za javno zdravlje periodično preispitalo potrebu za donošenjem seta mjera i njihovim ublažavanjem u cilju suzbijanja pandemije COVID-19. Za neke od tih mjera utvrđeno je da ne postoji potreba za njihovim daljim trajanjem, neke su ublažene, a za neke je ocijenjeno nužnim ostaviti ih na snazi, a sve u cilju očuvanja javnog zdravlja građana.

Takođe, važno je naglasiti da su mjere koje su uvedene privremenog karaktera, kao i da u odnosu na privremenu mjeru zabrana izlaska iz objekta stanovanja u određenom vremenskom periodu postoje izuzeci, tj.s dozvoljen je izlazak iz objekta stanovanja u određenom terminu pojedinim licima i pod određenim uslovima.

Imajući u vidu iznijeto, a polazeći od standarda uspostavljenih praksom Evropskog suda u Strazburu, u pogledu „kvaliteta zakona“ prema kojem norma mora biti predvidiva, jasna i precizna kako bi je razumio adresat i kako ne bi stvarala nedoumice o primjeni kod organa koji treba da je primjenjuje, po mišljenju Zaštitnika, u konkretnom slučaju, odredbe Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i Naredbe za preduzimanje privremenih mjera u cilju sprečavanja prenošenja novog korona virusa, jasno propisuju mogućnost za donošenje pomenutih mjera i obavezu poštovanja tih mjera.

Nezavisno od stava Zaštitnika, ukazano je podnosiocu pritužbe da ima pravo da saglasno odredbi člana 150 stav 1 Ustava Crne Gore i člana 30 do 32 Zakona o Ustavnom sudu CG ("Službeni list CG 11/15) Ustavnom sudu CG podnese obrazloženu inicijativu za ocjenjivanje ustavnosti odredaba Zakona za koje smatra da nijesu saglasne sa Ustavom, ili drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom kojima su uvedene privremene mjere.

### **5.1.9. Pravo na slobodu izražavanja i medijske slobode**

Sloboda izražavanja, njene granice i zloupotrebe bile su aktuelne teme i tokom ovog izvještajnog perioda. Jačanje medijskih sloboda, izgradnja sigurnijeg i perspektivnijeg okruženja za rad novinara i dalje su otvoreni izazovi za crnogorskog društvo, koje mora pokazati istinsku posvećenost promjenama u ovoj oblasti.

Pogrešno shvatanje granica slobode izražavanja i zlonamjerno prekoračenje, naročito u onlajn svijetu, veoma često prelazi u otvoren govor mržnje, a reakcije na takve slučajeve najčešće proizvode novi govor mržnje. Ovo je, po ocjeni brojnih subjekata, jedan od izraženih problema sa kojima se suočava crnogorsko društvo.

U javnom i političkom diskursu gotovo je svakodnevna pojava postalo vrijeđanje, omalovažavanje i narušavanje dostojanstva ljudi, koji se stavljaju u kontekst pripadnosti određenoj ideologiji ili ideji, čak i onda kada za to ne postoje niti uvjerljivi dokazi, niti uvjerljivi razlozi. Nerijetko je u suštini osnovni cilj sadržan upravo u tome da povrijedi ličnost, a ne da razvije debatu od opšteg interesa, gdje bi pod okriljem oštre polemike mogli biti dozvoljeni i oni oblici izražavanja koji mogu da vrijeđaju ili da šokiraju javnost. Ovako, a imajući u vidu upravo jedini cilj takve retorike da uvrijedi ili omalovaži, čini se da je govor mržnje mnogo bliži definiciji ove pojave. Još uvijek snažno prisutne i dominantne teme iz domena političkog, vjerskog i etničkog identiteta nastavljaju da budu predmet oštih konfrontacija i odricanja osobenosti koje čine ključni aspekt kulturne i duhovne egzistencije čitavih naroda i institucija.

Kod takvog stanja, nedostatak elementarne tolerancije i potreba za pokretanjem dijaloga su svakodnevno prisutni, a bez odziva su pozivi iz građanskog društva usmjereni na očuvanje stabilnosti i poštovanje ljudskih prava i sloboda svih, bez ikakve razlike u odnosu na bilo koje lično svojstvo. U tom cilju ukazivali smo i na potrebu angažovanja intelektualne elite, uključujući institucije kao što su Akademija nauka, Univerzitet i druge koje mogu dati doprinos smirivanju tenzija.

Govor mržnje prisutan je u komunikaciji građana putem društvenih mreža ili kroz komentare na portalima, ali i u govoru javnih ličnosti, u koje spadaju i političari. Njihova retorika i ponašanje veoma se odražava na atmosferu u društvu generalno i stoga smo i tokom 2021.godine ukazivali da je na njima velika odgovornost i moć da usmjeravaju ove pojave i procese.

Koliko je ova pojava uzela maha i bila izražen problem crnogorskog društva govori i podatak da se većina upita medija za izjavu i komentar institucije Zaštitnika u prethodnoj godini odnosila upravo na ovu oblast i svakodnevne verbalne incidente koji su provocirali javnost i stvarali povod za dalje polemike kao i probubljivanje podjela. Zaštitnik i zamjenica za zaštitu od diskriminacije – sektora u okviru kog se postupa u predmetima gdje se utvrđuje govor mržnje, bili su učesnici brojnih domaćih i međunarodnih panel diskusija kojima se pokušavao utvrditi uzrok ali i efikasniji načini borbe sa zloupotrebom slobode izražavanja.

Podsjećamo da, shodno Zakonu o zabrani diskriminacije (član 9a), govor mržnje jeste svaki oblik izražavanja ideja, tvrdnji, informacija i mišljenja koji širi, raspiruje, podstiče ili pravda diskriminaciju, mržnju ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, ksenofobiju, rasnu mržnju, antisemitizam ili ostale oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu u formi nacionalizma, diskriminacije i neprijateljstva protiv manjina. Osim toga, pomoćni izvor u donošenju mišljenja Zaštitnika jeste i praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), te posebno preporuka GPR 15 Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI), koja se tiče govora mržnje.

Evidentno je da je onlajn sfera dominantno (iako svakako ne i jedino) izvorište neadekvatnog izražavanja, dezinformacija, govora mržnje, netolerancije i diskriminacije u Crnoj Gori, kao što je evidentno da još nismo našli adekvatan odgovor na taj izazov. U komentarima se često vodi pravi verbalni rat i prelaze granice slobode izražavanja, posebno kada na dnevni red dođu teme koje oštro dijele javnost. Odavno je primijećeno prelivanje odnosa sa realnog u virtuelni svijet, pa se danas debata o svim društveno-političkim temama uglavnom vodi na portalima i društvenim mrežama. Takođe primjećujemo da je upravo zbog komfora virtuelnog okruženja, ona sve oštija i surovija, odnosno više konflikta.

Stičemo utisak da je dio javnosti ranije pogrešno percipirao i zloupotrebjavao slobodu izražavanja na internetu, smatrajući je neograničenom, upravo u nedostatku adekvatne regulacije sadržaja i sankcija. I ovom prilikom ukazujemo da je na govor mržnje potrebno reagovati neselektivno djelotvornim, proporcionalnim i odvraćajućim sankcijama.

O ovom problemu dosta se govori i skreće pažnja, kako iz sistema jane uprave Crne Gore, tako i iz NVO sektora, ali i sa međunarodnih adresa. Ono što možemo smatrati pozitivnim jesu negdje i sve češće reakcije građana koji ukazuju na negativne primjere javnih ličnosti i prijavljuju kada neki činovnik, službenik ili nosilac odgovorne funkcije kao i ličnosti od ugleda, koriste govor mržnje ili druge oblike neprihvatljivog i diskriminatornog izražavanja.

Instituciji Zaštitnika građani se ovim povodom obraćaju definitivno nesrazmjerno prisustvu ove pojave, ali imamo takvih postupanja u okviru sektora za zaštitu od diskriminacije. Generalno posmatrano, iz godine u godinu bilježimo i mali broj pritužbi u vezi sa slobodom izražavanja i slobodom medija. U 2021. godini imali smo po jednu pritužbu u radu, u obje oblasti.

Više od formalno podnešenih pritužbi građani nam se obraćaju upitima koje mehanizme mogu da iskoriste ukoliko su nezadovoljni načinom izvještavanja, na koji način da se ukloni neki komentar koji prepoznaju kao govor mržnje na društvenim mrežama ili portalima i sl. Iako regulacija onlajn svijeta kao takva, samo po sebi, nije dio našeg mandata, često dobijamo pitanja o granicama prihvatljivog ponašanja na internetu, dominantno društvenim mrežama. Često se u tom kontekstu postavlja pitanje utvrđivanja odgovornosti, mogućnosti uklanjanja neželjenog sadržaja ili gašenja profila na društvenim mrežama. One imaju svoja pravila kojima regulišu aktivnosti korisnika, ali činjenica je da to ne funkcionišu uvijek efikasno.

Iz svega proizilazi da definitivno u tom smislu postoji nesnalaženje i neznanje u vezi sa pravilima regulacije internet prostora, što ukazuje na potrebu nastavka sprovođenja javnih kampanja edukacije građana.

Jedna od takvih je kampanja „Blokiraj mržnju, podijeli ljubav“, Savjeta Evrope i Evropske unije koja je u decembru predstavljena i pokrenuta u Crnoj Gori. Na poziv organizatora, na otvaranju je govorio i zaštitnik Bjeković, koji je skrenuo pažnju na oživljavanje predrasuda i građenje zidova nepovjerenja, po raznim osnovama, naraslu klimu netolerancije u društvu i potrebu združenog odgovora institucija sistema i građana na ovakve pojave.

Cilj kampanje „Blokiraj mržnju. Podijeli ljubav!“ jeste suzbijanje različitih oblika govora mržnje usmjerenih na određene zajednice i pojedince u Crnoj Gori. Takođe, cilj je da informiše društvo, pogotovo mlađu populaciju, putem stranica na društvenim mrežama posvećenim kampanji, kao i kroz javne aktivnosti. U aktivnostima će učestvovati istaknute javne ličnosti, institucije i aktivisti i aktivistkinje, koji će kroz lična svjedočenja i primjere dobrih praksi promovisati različitost i ravnopravnost u Crnoj Gori i regionu.

Tokom izvještajne godine, brojni verbalni incidenti bili su opomena da se kao društvo nismo izborili sa opasnom klimom netolerancije i sklonosti nasilju - prema svemu što doživljavamo drugačijim od sebe ili svog sistema vrijednosti, što ujedno vidimo i kao glavne motive ili korjene nasilničkog ponašanja u svim njegovim oblicima.

U prethodnom periodu ponovljene su različite vrste napada i uznemiravanja poslenika javne riječi-novinara, analitičara, kolumnista i političara, posebno u onlajn svijetu, što očigledno podgrijava atmosferu i za ugrožavanje njihove fizičke bezbjednosti. Crna Gora mora pronaći način da promijeni ovakav kontekst i efikasnije se suprostavi ugrožavanju slobode medija i slobode izražavanja, budući da stanje u

ovoj oblasti nije na nivou demokratskog razvoja i standarda kojim kao zemlja stremimo, a na šta u kontinuitetu upozoravaju i relevantne međunarodne adrese.

Podsjećamo da su izmjene Zakona o medijima (jul 2020.godine) donijele, između ostalog, obavezu portala da „ukloni komentar koji predstavlja očigledno nezakonit sadržaj, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 60 minuta od saznanja ili od dobijanja prijave drugog lica da predstavlja nezakonit sadržaj, kao i da ukloni komentar kojim se krše zakonom zaštićena prava, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 60 minuta od dobijanja prijave“. Međutim, očigledno ove odredbe još nisu zaživjele u praksi, kao ni kontrola njihove primjene.

Što se tiče uloge medija u suzbijanju govora mržnje, smatramo da je ona zaista važna i velika, budući da su oni kreatori javnog mnjenja i neko ko donosi odluku o tome koliko prostora dati određenoj temi i na koji način se njom baviti. Jasno je da „ugao priče“ nekada utiče i na cijeli kontekst i reakcije, zbog čega polažemo velike nade da će medijska zajednica i u budućnosti biti jedna od ključnih snaga i saveznika u promociji drugačijeg narativa.

\*\*\*

U izvještajnoj 2021. godini obilježen je veliki i značajan jubilej, 150 godina od izlaska prvog broja lista „Crnogorac“, a taj datum, 23. januar, obilježava se kao Dan novinara Crne Gore. Tim povodom Zaštitnik je podsjetio i na važnu ulogu, odnosno moć medija da utiču na kreiranje atmosfere u društvu, što naročito dolazi do izražaja kada je javnost oštro podijeljena po određenim pitanjima.

Pod uslovom postojanja i poštovanja etičkih pravila i odgovornosti za pisanu riječ, slobodni mediji moraju biti zaštićeni i ohrabreni da svojom profesijom doprinesu vladavini prava i poštovanju ljudskih prava i sloboda kao temeljnih vrijednosti civilizacije. Ukoliko zaboravimo njihov doprinos vrat ćemo se - ne korak, već više decenija unazad, jer bi se na taj način vratili u sistem van demokratskih standarda i izvan savremenih demokratskih tokova. Slučajevi fizičkih i verbalnih napada na novinare tokom 2021.godine ukazali su na potrebu efikasnijih preventivnih i represivnih mjera, kao i jačanja svijesti javnosti o ulozi medija u demokratskim procesima i očuvanju vitalnih vrijednosti svakog društva. Novinari su ometani, vrijeđani i napadani tokom izvještavanja sa javnih skupova i na drugim javnim mjestima, a priječeno im je putem društvenih mreža i na druge načine.

U turbulentnim dešavanjima, kojih Crnoj Gori nije nedostajalo u proteklom periodu, osim ključne uloge u objektivnom informisanju, mediji imaju i moć da utiču na očuvanje građanskog mira i tolerancije, pa smo zato apelovali na poštovanje Kodeksa novinara, očuvanje nepristrasnosti i nezavisnosti i otklon od tabloidizacije. Podsjećamo istovremeno i na obavezu svih nosilaca javnih ovlašćenja da stvaraju pretpostavke za nesmetan rad novinara, osiguraju njihovu bezbjednost i nezavisnost, ali i budu spremi da podnesu kritiku i kontrolnu ulogu medija, a time učine transparentnim svoj rad, na dobrobit svih građana.

Kroz svakodnevni kontakt sa novinarima i redakcijama u vezi sa njihovim upitima za izjave i gostovanja predstavnika Institucije, dobijamo saznanja o glavnim izazovima sa kojima se suočavaju u radu, a ažurno razmjenjujemo informacije i sa Sindikatom medija Crne Gore.

Prateći relevantne izvore o stanju medija i medijskih sloboda u Crnoj Gori, u nastavku izdvajamo podatke, zapažanja i druge informacije od značaja za ovu oblast:

- Skupština Crne Gore 29.decembra je jednoglasno, sa 70 glasova svih prisutnih poslanika i pozicije i opozicije, usvojila **izmjene Krivičnog zakonika**, kojima je propisana jača krivičnopravna zaštita

novinara. Izmjenama KZ-a su propisani kvalifikovani oblici krivičnih djela Ugrožavanje sigurnosti, Teško ubistvo, Teška tjelesna povreda i Prinuda, kada se izvrše prema osobi koja obavlja posao javnog informisanja, u vezi obavljanja tog posla. Takođe, preformulisano je krivično djelo Sprječavanje štampanja i rasturanja štampanih stvari, emitovanja programa i objavljivanja informacija tako da se obezbijedi strožije kažnjavanje za ometanje ili sprječavanje objavljivanja informacija od javnog značaja putem medija. Strožije kažnjavanje je propisano ako je učinilac djela službeno lice.<sup>52</sup>

- Krajem godine, sredinom decembra, počela je rad **Radna grupa za izradu medijskih zakona**.

Resorna ministarka Tamara Srzentić saopštila je da je praksa pokazala da Zakon o medijima iz 2020. godine treba korigovati i riješiti određena pitanja da bi u potpunosti bio u skladu sa primjenjivim međunarodnim i regionalnim standardima.

„Neke od najbitnijih oblasti koje ćemo izmjenama zakona probati da unaprijedimo su unapređenje regulisanja zaštite novinarskih izvora, finansiranje samoregulacije od države, kroz Fond za podsticanje pluralizma i raznovrsnosti medija i sam Fond, u smislu njegove veličine, prioriteta, kriterijuma i načina distribucije sredstava”, kazla je Srzentić<sup>53</sup>. Prema njenim riječima, izmjenama paketa medijskih zakona osiguraće se njihova usklađenost, učinkovitost i obezbijediti dosljedniji razvoj zakonodavnog okvira, kako bi u Crnoj Gori imali slobodne medije i ubrzali reformske procese.

-U oktobru 2021. godine održana je prva sjednica **Radne grupe za izradu Medijske Strategije Crne Gore 2022-2026**. Iz nadležnog Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija očekuju da Medijska strategija bude jedan od najvažnijih dokumenata, koji će ponuditi odgovore na aktuelno stanje na medijskoj sceni i medijskom tržištu i na izazove koji nas mogu očekivati u naredne četiri godine.

„Namjera nam je da medijsku scenu uskladimo sa potrebama i interesima građana, međunarodnim praksama koje se odnose na slobodu informisanja i slobodu govora, što je odlika svakog demokratskog društva”, pojasnili su iz ovog Vladinog resora, navodeći da je glavni cilj da Crna Gora ima ambijent koji stimulise slobodno i profesionalno novinarstvo. Radna grupa imaće inostranu ekspertsku podršku, koju realizuju Savjet Evrope i Evropska unija preko JUFREX programa<sup>54</sup>.

-Ministarstvo je pripremilo pravilnik za **Fond za podsticanje medijskog pluralizma i raznovrsnost medija**.

Zakon o medijima obavezuje izdvajanje 0,09 odsto tekućeg budžeta za Fond za medijski pluralizam. Jednom godišnje se dijeli novac medijima za projekte koji su od javnog interesa, a koji su precizno pobrojani u zakonu. Iz Ministarstva su pojasnili da je riječ o nešto više od 800.000 eura, od čega AEM dijeli 60 odsto TV i radio stanicama, a Ministarstvo 40 odsto štampanim medijima i portalima. Od toga se po pet odsto dijeli za mehanizme samoregulacije. Mogu se prijaviti samo mediji upisani u evidenciju, koji nemaju zaostalih obaveza prema državi i regulatorima. Smisao Fonda je da ohrabri medije da se bave temama od javnog interesa, od ekonomije, evropskih integracija i borbe protiv korupcije do zaštite manjinskih naroda od diskriminacije, kulture, nauke, društvene integracije ranjivih grupa<sup>55</sup>.

---

<sup>52</sup> U pitanju je bio predlog Akcije za ljudska prava i Sindikata medija Crne Gore, koji se unazad nekoliko godina zalažu za izmjene KZ-a u cilju jače krivičnopravne zaštite novinara. Ove godine im se pridružilo još sedam NVO i to: Institut za medije, Građanska alijansa, Udruženje novinara Crne Gore, Društvo profesionalnih novinara, Centar za građansko obrazovanje, Media centar i NVO 35mm.

<https://www.hracion.org/2021/12/29/skupstina-crne-gore-jednolasno-usvojila-izmjene-kz-a-u-cilju-jace-krivicnopravne-zastite-novinar/>

<sup>53</sup> <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/581178/srzentic-najboljim-odgovorima-na-izazove-do-slobodnih-medija-i-medijskih-zakona-koji-ce-ubrzati-reformske-procese>

<sup>54</sup> <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/570555/odrzana-prva-sjednica-radne-grupe-za-pripremu-medijske-strategije>

<sup>55</sup> <https://www.pobjeda.me/clanak/napadima-na-novinare-zeli-se-zaustaviti-razvoj-crne-gore-i-tome-se-mora-stati-na-kraj>

- Vlada Crne Gore je na sjednici održanoj 22. aprila 2021. godine donijela Odluku o obrazovanju **Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima, ubistava novinara i napada na imovinu medija**, koja je objavljena u "Službenom listu CG" br. 53/2021. godine, a stupila na snagu 4.6.2021. godine.<sup>56</sup>

Vlada je krajem oktobra usvojila Izvještaj o radu Komisije za period od 4. juna do 4. oktobra godine. Komisija je u izvještajnom periodu održala pet sjednica i obradila devet predmeta napada na novinare iz svoje nadležnosti, na štetu sedam novinarki i novinara. Od toga, pet napada dogodilo se ove godine, a četiri u ranijem periodu. Komisija je snažno podržala izmjene Krivičnog zakonika i uvođenje novih krivičnih djela. Nadležnim državnim organima preporučeno je da efikasno dostavljaju odgovore koji se traže od strane Komisije. Navodi se da Generalni sekretarijat Vlade nije Komisiji dostavio izvještaje Uprave policije i Vrhovnog državnog tužilaštva (ako postoji) o realizaciji ranijih preporuka Komisije iz njenih izvještaja od 26. decembra 2013. godine. Apelovali su na nadležne- Agenciju za nacionalnu bezbjednost i Direkciju za zaštitu tajnih podataka, da u okviru svoje nadležnosti ubrzaju postupak odlučivanja o dobijanju dozvola za pristup tajnim podacima za pet članova Komisije koji ih nisu dobili u vrijeme zaključenja izvještaja, kako bi Komisija mogla da u punom obimu obavlja zadatke iz svoje nadležnosti.

- **Sindikata medija Crne Gore (SMCG)** objavio je izvještaj "Socio-ekonomski položaj medijskih radnika"<sup>57</sup>, prvi sveobuhvatan istraživački poduhvat od 2017. godine, čiji je cilj analiza uslova rada medijskih radnika u Crnoj Gori.

U Izvještaju se navodi da je na malom tržištu Crne Gore trenutno aktivno 200 medija, ali još uvijek nije poznato koliko ljudi zapravo u njima radi. Istraživanje SMCG pokazalo je da ekonomski i socijalni položaj novinara i dalje obilježava loš materijalni status, pritisci, preopterećenost i strah. Većina novinara kazala je da je novinarstvo posao koji nudi veliki stres za malu platu. Osim loših zarada, problem su i nedostatak opreme, mogućnosti usavršavanja i napredovanja. Čak 78% novinara radi prekovremeno, a 38% ima zaradu manju od prosječne (odnosno manju od 500 eura), dok veću od 600 eura ima 30% anketiranih. Anketirani novinari su ocijenili da novinari u Crnoj Gori nijesu solidarni (80,5%). Gotovo svi novinari smatraju da u Crnoj Gori nijesu ni slobodni. Istraživanje je pokazalo da je čak 45% novinara bilo u situaciji u kojoj su morali cenzurisati sadržaj. Takođe, 37% anketiranih tokom rada osjeća neku vrstu političkog miješanja ili pritiska. Sumirano, kao istaknuti problemi navode se cenzura, samocenzura izazvana pritiscima, prijetnjama i tužbama, male plate, neisplaćivanje prazničnih dnevnica i naknada za prekovremeni rad, nemogućnost usavršavanja, preopterećenost i manjak opreme, partijsko zapošljavanje čak i u medijima, nezainteresovanost urednika i vlasnika za zapošljavanje mladih novinara...

Iako je kleveta dekriminalizovana, SMCG ukazuje da je brojnost tužbi po ovom osnovu i dalje razlog za zabrinutost. Tužioci su bili aktivni i tokom 2021. godine. U ovom periodu, monitoring tim Sindikata medija Crne Gore prikupio je podatke o 54 aktivna slučaja pred crnogorskim osnovnim sudovima. U tim postupcima ispostavljeni su tužbeni zahtjevi u visini od 309.500 eura.

Iz Sindikata su upozoravali da su napadi na novinare posebno intenzivirani u 2021. godini. Prema njihovim podacima, samo u ovoj godini bilo je 25 napada na novinare u zemlji koja ima oko 630.000 stanovnika (za 47 odsto više nego tokom 2020). Od 25 zabilježenih slučajeva napada na novinare njih 20 je prijavljeno policiji ili je policija postupala po službenoj dužnosti, a sudski epilog je dobilo njih 10. U četiri predmeta su donijete osuđujuće presude.

SMCG objavio je Izvještaj „Novi mediji – stari problemi 2021“<sup>58</sup>, o položaju digitalnih medija u Crnoj Gori. U pitanju su nalazi istraživanja o uticaju digitalne ekonomije i krize izazvane pandemijom COVID-19 na rad portala i zaposlenih u ovim medijima u Crnoj Gori.

<sup>56</sup> <https://www.gov.me/dokumenta/e6edc935-3db6-49a1-9959-44472a915bd4>

<sup>57</sup> <https://sindikatomedija.me/publikacije/11655/>

<sup>58</sup> <https://sindikatomedija.me/publikacije/novi-mediji-stari-problemi-2021/>

Istraživanje, nažalost, nije pokazalo neke pozitivne pomake kada je u pitanju onlajn sektor medijske zajednice. Ocijenjeno je da je i dalje proces regulacije i evidentiranja onlajn medija-portala prepušten slučaju, pa postojeći registar sadrži veb sajtove koji se ne mogu smatrati medijima u pravom smislu te riječi. Digitalni mediji u Crnoj Gori ujedno okupljaju najveći broj frilensera, ali ipak zakonska regulativa i dalje nije blagonaklona prema njima i pominju se samo u jednom zakonu.

- I iz NVO **Media centra** izražavali su zabrinutost zbog sve učestalijih verbalnih i fizičkih napada na novinare u Crnoj Gori i ukazali da agresivno ispoljavanje nezadovoljstva prema medijima i novinarima neće doprinijeti poboljšanju kvaliteta medijskog sadržaja i novinarskog izvještavanja, te da oni koji praktikuju takve metode samo sebi mogu nanijeti štetu, bez da učine išta korisno za društvo u cjelini. „Svi smo svjedoci da se profesionalni i etički standardi svakodnevno krše u većoj ili manjoj mjeri, namjerno ili nenamjerno, i da se time doprinosi generalno lošem mišljenju građana o medijima u Crnoj Gori, što pokazuju sondaže javnog mnjenja“, kazao je predsjednik Skupštine Media centra Duško Vuković<sup>59</sup>.

- Iz **Društva profesionalnih novinara** povodom Dana novinara ocijenili su da nažalost „i ovaj dan dočekujemo u nepovoljnom ambijentu za rad i slobodu medija, neprihvatljivo lošem položaju novinara, političkom uticaju na medije, uz neriješene slučajeve ubistva i napada na novinare“, uz zabrinutost da su napadi posebno intenzivirani u 2021. godini<sup>60</sup>.

- U **Medijskom savjetu za samoregulaciju (MSS)** smatraju da bi jedinstveno regulatorno tijelo pomoglo poboljšanju situacije u medijima u Crnoj Gori, povećalo nivo profesionalizma, dovelo do ujednačenog primjenjivanja Kodeksa novinara i njegovog tumačenja i generalno popravilo status medija i njihov položaj u društvu. MSS je godinama postupao po žalbama na račun sadržaja koji su objavljivani u medijima, a koji nisu bili članovi tog tijela. Sa tom praksom prestalo se 2017. godine, kada je MSS promijenio statut. Dok je Medijski savjet za samoregulaciju primao žalbe na rad svih medija, broj žalbi je, prema riječima izvršnog sekretara MSS-a Ranka Vujovića, bio do 40 godišnje, da bi opao na oko 30, nakon što su odlučili da primaju isključivo žalbe na rad medija koji su njihovi članovi. Kada su u 2018. i 2019. napravili prekid u radu zbog nedostatka sredstava za finansiranje, to se, kako je rekao, odrazilo i na sami rad Medijskog savjeta za samoregulaciju, odnosno broj žalbi koje primaju. Tako su u 2020 godini primili svega pet žalbi. Iz MSS su na Dan novinara CG saopštili da se na malom crnogorskom tržištu pojavilo više ekonomski moćnih medija iz susjedne države, „koji prijete da ionako malo tržište dodatno ugroze“. Upozoravaju da digitalizacija prijete da potpuno ugasi štampane medije, a društvene mreže polako preuzimaju i profit i korisnike tradicionalnih medija<sup>61</sup>.

**-Udruženje novinara CG takođe je skretalo pažnju da novinari primaju „mizerne plate, rade bez osiguranja i ostalih obaveza poslodavca“, kao i da su često na meti raznih napada.**

„Naša medijska scena obilježena je zamračivanjem programa iz Srbije, napadima na naše kolege i prevlašću politike nad profesijom. Stanje u medijima svake godine se pogoršava“, naglasili su iz UNCG. Smatraju da dio krivice za sve to imaju i novinari. „Podijeljeni poput političara, zakopani u svoje rovove, dosljedno prodaju svoju profesiju za političku podobnost. Među nama nema ni osnovne solidarnosti i spremni smo da za „šaku dolara“ napadnemo ne samo kolege, nego sve one koji ne dijele političke i ostale stavove medijskih poslodavaca. Hoće li novinari uspjeti da to prevaziđu pokazaće vrijeme, ali za sada malo je znakova da su novinari svjesni da njihova sudbina, između ostalog, zavisi i od njih samih.“<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> <https://www.pobjeda.me/clanak/vukovic-jedino-civilizovanim-izlivom-nezadovoljstva-mozemo-medije-uciniti-boljim>

<sup>60</sup> <https://dpncg.me/aktuelnosti/vijesti/528-sami-i-nezasticeni>

<sup>61</sup> <https://dpncg.me/aktuelnosti/vijesti/497-borba-za-medijsku-samoregulaciju-između-slobode-i-sijanja-mrznje>

<https://www.pobjeda.me/clanak/mss-medijima-u-crnoj-gori-nikad-teze-i-izazovnije>

<sup>62</sup> <https://sjevercg.me/udruzenje-novinara-crne-gore-trazi-ostavku-ministarke-srzentic/>



- U **izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori** ocijenjeno je da je postignut određeni nivo spremnosti u oblasti slobode izražavanja. „Ukupno gledano, u izvještajnom periodu ostvaren je ograničeni napredak. Uprkos određenim signalima od Vlade da će ovu oblast smatrati prioritetnom, prošlogodišnje preporuke samo su dijelom ispunjene i bezbjednost novinara ostaje ozbiljna briga“, kaže se u ovom dokumentu<sup>63</sup>. EK smatra da je potrebno više napora da bi se ograničile posljedice dezinformacija i uznemiravanja i govora mržnje u onlajn prostoru, pri čemu se mora obezbijediti da te mjere ne predstavljaju neproporcionalno ograničavanje slobode izražavanja.

„Skupština je u junu 2021. godine imenovala novi Savjet RTCG. Nakon ove promjene i promjena u rukovodstvu koje su uslijedile, ovaj javni emiter počeo je da emituje politički raznovrsnije sadržaje. Ukupno gledano, medijska scena ostala je visoko polarizovana“, dodaje se u Izvještaju.

EK podsjeća na slučajeve uznemiravanja novinara, uključujući i upotrebu fizičkog nasilja u nekoliko slučajeva kao i onlajn prijetnje, tokom 2020. i 2021. godine

„U nekoliko prilika, najviši funkcioneri vlade uključivali su se u javne kritike jakim formulacijama u odnosu na rad javnog servisa i određenih medijskih kuća u privatnom vlasništvu. Vlasti treba da promovišu okruženje pogodno za istraživačko novinarstvo i medijske slobode, tako što će odmah reagovati i javno osuditi govor mržnje i prijetnje i tako što će se suzdržati od vršenja političkog pritiska na novinare, uključujući i kroz izjave u javnosti“, kaže se u ovom dokumentu.

- **Reporteri bez granica** objavili su u svom godišnjem izvještaju *Svjetski indeks slobode medija* da se Crna Gora nalazi na 104. mjestu sa indeksom 34,33. (godinu ranije rangirani kao 105-i). Zemlje Zapadnog Balkana nalaze se u narandžastoj zoni, što je ocijenjeno kao "loše" stanje sloboda medija. Zemlje sa problematičnim odnosom prema medijskim slobodama su klasifikovane kao "vrlo loše", "loše" ili "problematične" sredine, te su prema tome identifikovane crnom, crvenom ili narančastom bojom na mapi Svjetske slobode medija.

**-Iz Uprave policije** dobili smo podatke da su u periodu od 01.01.2021 - 31.12.2021.godine registrovali ukupno 23 događaja, napada na novinare i/ili medijske kuće.

Od 23 prijavljena događaja, nadležni državni tužilac je osam (8) događaja kvalifikovao kao krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti, sedam (7) događaja je rasvijetljeno i izvršio procesuirani, dok je jedan (1) događaj nerasvijetljen. "Polijski službenici preduzimaju intenzivne mjere i radnje na rasvijetljavanju ovog događaja", kaže se u odgovoru UP na upit Zaštitnika.

Od osam (8) pomenutih krivičnih djela, šest (6) se odnosilo na ugrožavanje sigurnosti, a dva (2) na nasilničko ponašanje.

Takođe, u pet (5) događaja, ovlašćeni policijski službenici su, analizirajući spise predmeta, cijenili da se u radnjama prijavljenih lica stiču elementi izvršenja prekršaja iz Zakona o javnom redu i miru, a u svim slučajevima su pokrenuti prekršajni postupci protiv izvršioca prekršaja. U pitanju su prekršaji iz članova 7 i 8 Zakona o javnom redu i miru.

U četiri (4) događaja, nadležni državni tužilac je cijenio da u prijavljenim događajima nema elemenata bića krivičnog djela koje se goni po službenoj dužnosti, pet (5) predmeta sa formiranim spisima su dostavljeni tužiocu na ocjenu, odlučivanje i pravnu kvalifikaciju, dok je u jednom (1) predmetu izrečena mjera upozorenja.

Na osnovu svih navedenih ocjena relevantnih subjekata, praćenja stanja u ovoj oblasti i prakse rada naše institucije, izvodi se zaključak da stanje u oblasti slobode medija nije na zadovoljavajućem nivou. Zaštitnik je u proteklom periodu upozoravao na nepoštovanje i nerazumijevanje uloge novinara u društvu, na nepovoljan ambijent za rad medija generalno, zbog čega je iskazivana zabrinutost i međunarodnih

---

<sup>63</sup> <http://www.euic.me/wp-content/uploads/2021/12/Prevod-Izvjestaja-za-Crnu-Goru-za-2021-godinu.pdf>

institucija. Ipak, donekle ohrabruju izvršene i zakonodavne promjene koje su u toku, ali da bi one zaživjele u praksi potrebna je prvenstveno snažna podrška i posvećenost Vlade i nadležnih institucija, kao i doprinos same medijske zajednice.

Zaštitnik je, na poziv resornog Ministarstva, dostavio preporuke i predloge kao doprinos izradi prve Medijske strategije, u prvom redu u borbi protiv govora mržnje i jačanja slobode izražavanja :

- ❖ Pojačati kontinuiranu edukaciju državnih organa o pravnom, političkom i socijalnom značenju i značaju govora mržnje, sa naročitim naglaskom na pravosudne institucije i policiju. Pri tome treba voditi računa o prilagođenim obukama koje uključuju saznanje o pravnim standardima (praksa Evropskog suda za ljudska prava, praksa drugih ugovornih tijela, izvori zakonodavstva EU i pravo Savjeta Evrope i UN);
- ❖ Obnoviti dijalog o jedinstvenom regulatornom tijelu koje bi, pored ostalog, imalo ključnu ulogu u suzbijanju govora mržnje. Ustanoviti sistem kontinuiranog medijskog dijaloga (na godišnjem nivou ili više puta tokom godine) o devijacijama u medijskoj oblasti, sa posebnim osvrtom na govor mržnje u medijima;
- ❖ Pojačati kontrolnu funkciju države u praćenju sajber prostora i društvenih mreža na kojima se javlja najveći broj slučajeva govora mržnje;
- ❖ Ojačati mehanizme otkrivanja i procesuiranja govora mržnje na društvenim mrežama i jasno definisati nadležnosti i ovlašćenja pojedinih institucija i državnih organa na suzbijanju ove pojave;
- ❖ Ojačati mehanizme prijave neprimjerenih komentara i njihovih uklanjanja na portalima registrovanih medija u Crnoj Gori (zapažamo da nije zaživjela obaveza da se nezakoniti komentari uklanjaju u roku od 60 minuta, što je predviđeno Zakonom o medijima);
- ❖ Uspostaviti saradnju sa nadležnim institucijama sistema kako bi medijska zajednica blagovremeno dobijala relevantne informacije i materijale (presude, analize, priručnike i sl) iz ove oblasti, a posebno aktuelne međunarodne standarde i praksu;
- ❖ Jedan od ključnih mehanizama moraju biti kampanje preko kojih bi se podizala svijest o štetnosti govora mržnje i potrebi njene eliminacije. U tom smislu nužno je da se u ovaj proces uključe respektabilne javne ličnosti. Naročiti značaj ima uključivanje poslenika iz oblasti sporta, jer se već duže vrijeme primjećuje pojačan trend govora mržnje koji plasiraju navijači, a nerijetko tolerišu njihovi klubovi. U ovom kontekstu treba biti i borba protiv rasizma uz potrebu pojašnjenja i formulacije koja rasizam posmatra iz znatno šireg konteksta nego što je to mržnja zasnovana samo na rasi;
- ❖ U ovaj proces uključiti i predstavnike civilnog sektora u najširem smislu, te i predstavnike drugih institucija koje imaju nesumnjiv uticaj na javno mnjenje: vjerske zajednice, sindikati, akademska zajednica, umjetnici...i druge subjekte koji svojim profesionalnim i ličnim autoritetom i integritetom uživaju ugled u zajednici, a svojom retorikom doprinose toleranciji i pomirenju;
- ❖ Imajući u vidu da su predizborni periodi uvijek praćeni povišenim tenzijama, češćim slučajevima govora mržnje, neprimjerenim mim<sup>64</sup> objavama, montažama i drugim zloupotrebama posebno u online sferi, potrebno je u tom periodu osmisliti i intenzivirati aktivnosti koje će se baviti prevencijom ovih pojava, a što bi trebalo da promovišu i svi politički akteri, učesnici izbornog procesa;
- ❖ Posvetiti znatno veću pažnju slobodi izražavanja u toku obrazovnog procesa, a posebno na nivou akademskog obrazovanja. Treba još jednom analizirati potrebu vraćanja predmeta Građansko obrazovanje ili Ljudska prava na nivou srednjeg obrazovanja, a na nižim nivoima popularnim obrazovnim alatima dodatno ojačati saznanje o štetnosti govora mržnje i ograničenjima slobode izražavanja onih koji se služe govorom mržnje. Ovo uključuje i izučavanje koncepta medijske pismenosti, na svim nivoima obrazovnog procesa;

---

<sup>64</sup> Viralni sadržaj, najčešće u obliku slike sa dodatim tekstom, ali može biti i sadržaj u obliku videa, riječi, fraze. Može prenijeti bilo kakvu poruku, ironičnu ili sarkastičnu i može predstavljati parodiju, šalu ili imati oblik društvene, političke ili bilo kakve druge kritike.

Osim toga, podsjećamo i na preporuke Zaštitnika u ovoj oblasti date u prethodnim godišnjim izvještajima o radu, kao što su one o potrebi razvijanja Strategije jačanja kulture dijaloga i tolerancije u javnom diskursu, s fokusom na predizborne periode, pooštavanje mehanizama kontrole radno-pravnog statusa zaposlenih u medijima, jačanje podrške radu i statusu lokalnim javnim emiterima i td.

## 5.2.Pravosuđe

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 upredbu indeksa 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 pritužbom (Ustavom i Konvencijom zaštićeno pravo i sloboda)
- d) Organe na čiji rad i postupanje su se odnosile pritužbe okončane u 2021. godini
- e) Pregled i kratku obradu sa zaključcima obrađenih predmeta koji su okončani donošenjem Mišljenja u 2021. godini
- f) Pregled i kratku obradu predmeta primljenih u 2021. godini, a prenešenih u 2022. 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 prava, kako od strane organa na čiji se rad i postupanje odnose Mišljenja, tako i neposredno višim organima ili drugim referentnim ustanovama, koje vrše nadzor nad zakonitošću rada institucija pravosuđa.

### 5.2.1. Prikaz primljenih i okončanih predmeta

U periodu od 01.01. do 31.12.2021. godine primljeno je ukupno 149 pritužbe, dok je u 2022. godinu prenesena 22 pritužba. Okončano je ukupno 139 predmeta, pri čemu su svi predmeti prenijeti iz 2020. godine okončani u 2021. godini. Po godinama index porasta broja predmeta unazad tri godine iznosi: 2019 -27%, 2020-30% i 2021-64%.

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

<b>Nema povrede prava</b>	<b>12</b>
<b>Nenadležnost</b>	<b>54</b>
Ostalo	13
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	38
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe	1
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	2
<b>Nepostupanje</b>	<b>5</b>
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	5
<b>Obustava</b>	<b>31</b>
Podnosilac povukao pritužbu	3
Povreda otklonjena u toku postupka	24
Pokrenut sudski postupak	3

Podnosilac pritužbe preminuo	1
<b>Preporuka</b>	<b>10</b>
Ispoštovana	3
Nije ispoštovan	2
Preporuka	5
<b>Spajanjem</b>	<b>17</b>
<b>Ukazivanjem</b>	<b>2</b>
<b>Upućivanje na druga pravna sredstva</b>	<b>1</b>
<b>Ukupno</b>	<b>132</b>

Zaštitnik posebno ukazuje na statistiku u pogledu odlučivanja kod „povreda otklonjena u toku ispitnog postupka“ (24), iz razloga što se zapaža da su pravosudni organi - sudovi i državna tužilaštva, u toku trajanja ispitnog postupka pred Zaštitnikom, u određenim predmetima, po prijemu zahtjeva za izjašnjenje na navode podnosioca pritužbi, uočavali propuste koji su doveli do kršenja prava građana i obavještavali Zaštitnika da su te propuste, odnosno povrede, u međuvremenu otklonili.

Najveći broj predmeta formiranih po pritužbama građana, okončan je nenadležnošću (54), iz razloga što je zahtijevano preispitivanje zakonitosti donešene odluke, potom obustavom (31), od kojih je povreda otklonjena u toku postupka (24), dok je određeni broj predmeta okončan spajanjem sa drugim predmetima (17), jer se radilo o predmetima po pritužbama po istom činjeničnom i pravnom osnovu, odnosno istom licu.

U određenom broju pritužbi, Zaštitnik je od podnosioca, a nakon što su poznati sa nadležnošću Zaštitnika, zatražio da svoje pritužbe dopune, budući da nijesu sadržale sve potrebne podatke na način propisan Zakonom o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore. U predmetima u kojima podnosioci nijesu postupili po zahtjevu Zaštitnika za dopunom pritužbe, postupak je obustavljan.

U svom postupanju Zaštitnik je u situacijama u kojima su stranke tražile pravni savjet, iste upućivao na pravni lijek koji mogu da koriste, o načinu ostvarivanja prava u postupcima koji su u toku, kao i pravo na besplatnu pravnu pomoć, kako bi efikasno i potpuno ostvarivali svoja prava pred nadležnim organima, a gdje je Zaštitnik ocijenio da svakako nema nadležnost da postupa, imajući u vidu sadržinu obraćanja.

Određeni broj pritužbi (38), 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.

Imajući u vidu porast broja pritužbi i obraćanja Zaštitniku po tom osnovu i u ovoj izvještajnoj godini primjećuje se neupućenost i neobaviještenost 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 (redovna, vanredna, u konačnom i ustavnu žalbu). Predmeti su takođe prosljeđivani i nadležnim organima na dalje postupanje, a u određenim predmetima Zaštitnik je ukazivao na pravne standarde i njihovu pravilnu primjenu u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

### 5.2.2. Pravo i sloboda čija se zaštita traži (zagarantovano Ustavom i međunarodnim ugovorom) pritužbom na rad sudova, državnog tužilaštva, javnih izvršitelja i Ustavnog suda Crne Gore

Neizvršavanje sudskih odluka	10
Zloupotreba procesnih ovlašćenja	22
Pravo na suđenje u razumnom roku	20
Pravo na pristup sudu	10
Pravo na odbranu	10
Pravo na pravično i javno suđenje	1
Pravo na pravni lijek	3
Prava lica lišenih slobode	5
Pravo na privatnost	2
Pravo na slobodu i sigurnost ličnosti	10
Pravo obraćanja	15
Pravo iz rada i radnog odnosa	1
Pravo na mirno uživanje imovine	20
Pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje	1
Pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu	1
Pravo iz oblasti preduzetništva	2

Kao što se vidi u datoj tabeli, najveći broj pritužbi podnešen je sa pozivom na zloupotrebu procesnih ovlašćenja, potom povredu prava na pravično suđenje, povredu prava na suđenje u razumnom roku, neizvršavanje sudskih odluka, prava na pristup sudu i prava na odbranu.

Značajan broj pritužbi odnosio se na povredu prava obraćanja, kao i prava na mirno uživanje imovine, te pravo na slobodu i sigurnost ličnosti.

Osim na navedena prava, građani su se žalili na povredu prava na pravni lijek, pravo iz rada i radnog odnosa pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje, a određeni broj predmeta odnosio se na prava lica lišenih slobode.

Primijećen je porast broja pritužbi vezano za nepostupanje državnih tužilaštava po krivičnim prijavama, a što će biti predmet posebnog razmatranja u daljem tekstu Izvještaja, imajući u vidu da je i u ovoj izvještajnoj godini dominirala upravo ova problematika.

### 5.2.3. Organi na čiji rad i postupanje su se odnosile pritužbe okončane u 2021. godini

Ustavni i redovni sudovi	81
Državno tužilaštvo	32
Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	14
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	3
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi	19
<b>Ukupno</b>	<b>149</b>

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

## 5.2.4. Pregled i kratka obrada određenih predmeta koji su okončani donošenjem mišljenja u 2021. godini

1. Pritužba broj 220/2020 - Podnositeljka pritužbe žalila se na dugo trajanje postupka u predmetu Osnovnog suda u Baru poslovne oznake, P.br.594/18. Podnositeljka se prituživala i na nepravilnost postupka, jer je tuženi u navedenom postupku zaposlen u Osnovnom sudu u Baru, te da je sud, odlučujući da „uprkos toj činjenici“ postupa u ovom predmetu - kao stvarno nadležni sud, takvim postupanjem povrijedio pravo na pravično suđenje iz čl.6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Zaštitnik je donio Mišljenje da podnositeljki pritužbe nije povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku iz čl.32 Ustava CG i analogno tome, čl 6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Istovremeno je uputio podnositeljku pritužbe na mogućnost korišćenja kontrolnog zahtjeva (za ubrzanje postupka), tužbe za pravično zadovoljenje i ustavne žalbe ukoliko bude smatrala da sudovi predmetni postupak u budućem postupanju nepotrebno odugovlače, kao i da ponovo može podnijeti pritužbu Zaštitniku. U odnosu na navode nepravilnosti postupka, kod činjenice da je rješenjem Vrhovnog suda Crne Gore odbijen predlog Osnovnog suda u Baru da u predmetu postupa neki drugi sud, podnositeljka je upućena da povredu prava po tom osnovu može ostvariti podnošenjem ustavne žalbe Ustavnom sudu Crne Gore, u skladu sa pravilima odredbi čl.68, 69 i 72 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

Primjer:

Zaštitnik je konstatovao da je sporni postupak-postupak razvoda braka u predmetu 232/18 započet dana 12. marta 2018. godine, te da je rješenje o razdvajanju postupka po spornoj parnici - tužbi za podjelu bračne tekovine, donijeto dana 20. juna 2018. godine. Osnovni sud u Baru, po pravosnažnosti rješenja, nakon formiranja novog poslovnog broja, P.br.594/18 dana, sproveo je dokazni postupak i dana 12. jula 2019. godine donio presudu i odlučio o svim zahtjevima parničnih stranaka u predmetnom postupku, tužbenom i protivtužbenom zahtjevu. U ponovnom postupku, postupajući po ukidnom rješenju Višeg suda u Podgorici Gž.br.4989-20 od 12. novembra 2019. godine, u ovom predmetu (sada nove oznake 1012/19-18), Osnovni sud u Baru, u skladu sa zakonom, postupao je i preduzeo parnične radnje i zakazao ročište za raspravu, te po zahtjevu tužilje od 27. maja 2020. godine odlučivao o predlogu za preinačenjem predmetne tužbe. U postupku po žalbi na odluku Osnovnog suda u Baru u dva navrata, odlučivao je Viši sud u Podgorici i dana 18. marta 2021. godine pravosnažno odbio zahtjev za preinačenje tužbe.

Zaštitnik je ocjenio, a uzevši u obzir kriterijume predviđene u svojoj jurisprudenciji i domaćem pravu, te naprijed utvrđene okolnosti ovog predmeta, da cjelokupna dužina spornog postupka nije takva da ne ispunjava uslov razumnog roka, budući postupak na dva nivoa nadležnosti (prvostepenom i drugostepenom) traje 3 tri godine, što po ocjeni Zaštitnika ne ukazuje da u ovom trenutku postupak nerazumno dugo traje (prema praksi ESLJP orijentacioni razumni rok se računa prema pravilu 3+2+1 na tri nivoa nadležnosti).

Stoga, cijeneći okolnosti postupanja suda u predmetnim postupcima, Zaštitnik prema stanju u spisima predmeta, nije mogao utvrditi da je postupanjem Osnovnog suda u Baru, u predmetu poslovne oznake P.br.594/18, nove oznake P.1012/19-18, povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku garantovano članom 32 Ustava Crne Gore i članom 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Zaštitnik posebno upućuje podnositeljku pritužbe, 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 123, 24. novembar 2015. godine i *Vučeljić protiv Crne Gore* (odl.), gore citirana, stav 31), te da, ukoliko budu smatrale da sudovi predmetni postupak u budućem postupanju nepotrebno odugovlače, imaju mogućnost uložiti navedena pravna sredstva u skladu sa Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku i/ili iznova podnijeti pritužbu Zaštitniku ljudskih prava i sloboda.

Zaštitnik je imao u vidu i navode iz pritužbe kojima se ukazuje na povredu prava na pravično suđenje iz čl. 6 st.1 Konvencije osnovom povrede prava na nepristrasan sud i cijenio je okolost da je Osnovni sud u Baru u skladu sa domaćim pravom podnio predlog Vrhovnom sudu Crne Gore, kojim je zahtijevao da u navedenom predmetu postupaju drugi stvarno i mjesno nadležni sud, sa područja Vrhovnog suda. Rješenjem Vrhovnog suda Crne Gore R.br. 1730/18 od 13. aprila 2018. godine, odbijen je predlog Osnovnog suda u Baru, da u predmetu P.br.232/18 umjesto tog, postupaju neki drugi sud.

Imajući u vidu da Zaštitnik nema mandat da ispituje pravilnost i zakonitost sudskih odluka, budući da 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, upućuje podnosiocu pritužbe, da je za ocjenu o osnovanosti povrede prava po navedenom osnovu tj.ocjenu o tome da li je aktom, radnjom ili nepostupanjem suda povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčena Ustavom, nadležan Ustavni sud Crne Gore, u postupku pokrenutom po ustavnoj žalbi, u skladu sa pravilima odredbi čl.68, 69 i 72 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

*2.Pritužba broj 437/21 - podnosilac pritužbe tvrdi da mu je postupanjem predsjednika vijeća Višeg suda u Podgorici na ročištu od 18. februara 2021. godine, u predmetu poslovne Kvsu br. 1/20 povrijeđeno pravo na pravično suđenje iz čl.32 Ustava Crne Gore i čl.6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, budući da je isti, odlučujući o podnijetom zahtjevu za izuzeće postupajuće specijalne tužiteljke, postupio suprotno odredbi čl.43 st 3 Zakonika o krivičnom postupku, jer je u smislu citirane zakonske odredbe za odlučivanje bio nadležan glavni specijalni tužilac.*

Shodno činjenici da se radi o postupku koji nije pravosnažno okončan (nalazi se u fazi pripreme za glavni pretres), Zaštitnik je podsjetio da, shodno principima iz čl.6 Konvencije, procesna manjkavost koja se u konkretnom ogledala u tvrdnji podnosioca pritužbe da sudija za istragu Višeg suda u Podgorici, nije dostavio zahtjev za izuzeće specijalne državne tužiteljke podnijet od strane braniteljke podnosioca na odlučivanje o istom, glavnom specijalnom tužiocu, kao jedino nadležnom za odlučivanje o izuzeću, kao i da je nezakonito odbacio predmetni zahtjev, nije sama po sebi dovoljna da bi se konstatovala povreda prava na pravično suđenje. Tim prije jer se pravičnost cijeni na nivou cjelokupnog postupka, dok navedeni procesni nedostatak nije takav da se ne bi mogao otkloniti u daljem postupku po predmetnoj optužnici, pred nadležnim sudom, odnosno isti bi se mogao isticati u žalbi protiv prvostepene presude, koji bi cijenio nadležni sud više instance. Shodno navedenom, Zaštitnik je donio mišljenje da prema stanju u spisima predmeta nije mogao utvrditi da je u ovoj fazi postupka podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na pravično suđenje iz čl.32 Ustava Crne Gore i čl.6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

*3. Pritužba broj 70/20 - podnositeljka pritužbe žalila se na postupanje Uprave policije Centar bezbjednosti Podgorica i Osnovnog državnog tužilaštvo u Podgorici, tvrdeći da po krivičnim prijavama koje je podnijela, ni nakon pet godina nijesu preduzete mjere i radnje radi otkrivanja učinioca krivičnog djela, pa smatra da time nije sprovedena djelotvorna i efikasna istraga i da su joj povrijeđena ljudska prava i slobode. Podnijela je i zahtjev za hitnu procjenu bezbjednosti i dodjeljivanje policijske zaštite Upravi policije Podgorica, po kojem još uvijek nije odgovoreno i odlučeno. Nepostupanje i nepreduzimanje potrebnih mjera u konačnom je rezultiralo promjenom mjesta stanovanja podnositeljke pritužbe. U konačnom podnositeljka je zahtijevala da Zaštitnik utvrdi povredu ljudskih prava i sloboda ukazujući na povredu prava na djelotvornu i efikasnu istragu u smislu čl.2 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.*

Imajući u vidu činjenične navode iz pritužbe, te okolnost da pravni osnov naveden u pritužbi nije obavezujući prilikom donošenja mišljenja po zahtjevu iz pritužbe, Zaštitnik je navodnu povredu ispitivao shodno članu 40 Ustava Crne Gore i analogno tome, članu 8 EKLJP, kao i pravo obraćanja (odgovor) iz člana 57 Ustava Crne Gore, kao i sa aspekta eventualne povrede prava na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava CG i člana 13 EKLJP. Zaštitnik je ocijenio da su nepostupanjem i neadekvatnim postupanjem

po krivičnim prijavama 2021. godine, Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica - Stanica policije za JRM i Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici, povrijedili pozitivnu obavezu da osiguraju zaštitu tjelesnog i psihičkog integriteta podnositeljke pritužbe iz čl.40 Ustava Crne Gore i iz čl.8 EKLJP, kao i pravo na odgovor iz člana 57 Ustava Crne Gore. Nadalje ocijenjeno je da je postupanjem Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici i Uprave policije – Centar bezbjednosti, Stanica policije za JRM, tačnije neproslijeđivanjem podnešenih krivičnih prijava nadležnom tužiocu i nedonošenjem rješenja o njihovom odbačaju, već samo sačinjavanjem službene zabilješke u predmetima o stavu i mišljenju nadležnog tužioca, podnositeljki pritužbe povrijeđeno je pravo na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava CG i člana 13 EKLJP.<sup>65</sup>

Zaštitnik je u Mišljenju dao i određene preporuke u cilju prevencije nastanka istih ili sličnih kršenja prava, a o čemu će biti riječi u daljem tekstu Izvještaja.

#### Primjer:

##### Upravi policije CB Podgorica:

- da bez daljeg odlaganja preduzme procesne mjere i radnje po krivičnim prijavama od 27. februara 2017. godine i od 1. marta 2020. godine i iste proslijede nadležnom državnom tužiocu;
- da ubuduće postupaju po zakonskim odredbama koje se odnose na podnošenje krivične prijave (član 256 stav 3 ZKP-a: ako je prijava podnešena sudu, policiji ili nenadležnom državnom tužiocu, oni će prijavu primiti i **odmah dostaviti** nadležnom državnom tužiocu);
- da bez daljeg odlaganja dostavi pisani odgovor na zahtjev XX od 20. januara 2021. godine;
- da u ovakvim i sličnim situacijama na podnijeti zahtjev blagovremeno dostavljaju odgovor podnosiocima zahtjeva.

##### Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici

- da bez daljeg odlaganja donese odluke po predmetnim prijavama, sagledavajući kontekst cjelokupne situacije i međusobni kontinuirani konfliktni odnos aktera, imajući u vidu i moguće elemente nacionalne i vjerske netrpeljivosti<sup>66</sup> i o tome uredno obavijesti podnositeljku pritužbe;
- da bez daljeg odlaganja obavijesti podnositeljku pritužbe o postupanju u predmetu, kao i da odluči po krivičnoj prijavi od 7. januara 2021. godine i o istoj obavijesti podnositeljku pritužbe.

### 5.2.5. Pregled i kratka obrada predmeta primljenih u 2021. godini, a prenešenih u 2022. godini

Najveći broj pritužbi podnešenih tokom 2021. godine Instituciji Zaštitnika, a koji su preneseni u 2022. godinu, podnijeto je na rad državnog tužilaštva, a nijesu okončani zbog složenosti, tačnije redovnog postupanja u ispitnim postupcima, traženja izjašnjenja i dopunskih izjašnjenja, prikupljanja činjenica radi pravilnog utvrđenja činjeničnog stanja i analogno tome pravilne primjene materijalnog prava.

Zaštitnik je takođe primijetio povećan priliv pritužbi lica koja se nalaze u ekstradicionom pritvoru, tokom ekstradicionog postupka, o čemu će u nastavku biti riječi.

U svom postupanju u predmetima koji su primljeni u 2021. godini a prenešeni u 2022. godinu, Zaštitnik je dao prednost da se isti okončaju na način na koji bi stranka u suštini ostvarila svoje pravo ili bar bilo odlučeno i da se na taj način, posredstvom Zaštitnika, pokuša otkloniti povreda.

<sup>65</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1625126631\\_25052021\\_prpeoruka\\_up.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1625126631_25052021_prpeoruka_up.pdf)

<sup>66</sup> Primjenjujući standarde ESJLP date u predmetu *Alković protiv Crne Gore*



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. U skladu sa važećim mjerama Vlade Crne Gore o zaštiti i prevenciji uslijed COVID-19, vršen je i prijem stranaka.

### **5.2.6. Identifikovani problemi u odnosu na rad sudova, Ustavnog suda Crne Gore, državnih tužilaštava i javnih izvršitelja i ukazivanja i preporuke date u cilju prevazilaženja uočenih problema i prevencije budućeg kršenja**

Zaštitnik prvenstveno želi da istakne da se u jednom broju pritužbi građani nijesu pozivali na određeni član Ustava, dok su građani koji su se obraćali Zaštitniku putem kvalifikovanog punomoćnika, u svojim pritužbama pozivali na konkretnu povredu prava zaštićenu kako Ustavom, tako i EKLJP. U odnosu na rad sudova građani su podnosili pritužbe zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku iz čl.32 Ustava Crne Gore i čl. 6 st.1 EKLJP.

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 kako Ustavom Crne Gore, Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i drugim relevantnim međunarodnim dokumentima za zaštitu ljudskih prava, tako i opštim principima ustanovljenim praksom nacionalnih sudova i Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

Prema stavu ESLJP, države su dužne da na nacionalnom nivou, organizuju svoje pravne sisteme tako da obezbijede poštovanje člana 6 EKLJP.

Ustavno-pravni položaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, utemeljuje njegovu obavezu i odgovornost da, u cilju poštovanja ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom Crne Gore i međunarodnim pravom, doprinese razvoju i unapređenju sistema odgovornosti i obaveze države u pogledu kreiranja sistema koji (i u pravu i u praksi) obezbjeđuje jedinstvenu, jednaku i djelotvornu zaštitu prava svih građana, na svima nivoima i okvirima državne 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 u svojim ranijim postupanjima ukazivao, biće predstavljeno kroz prava u odnosu na koja je povreda utvrđena i u odnosu na svaki pravni subjekt pojedinačno.

### **5.2.7.Pritužbe u odnosu na rad sudova**

U periodu od 01.01. do 31.12.2021. godine primljeno je 81 pritužbi koje su se odnosile na rad sudova i to: na rad Vrhovnog suda Crne Gore (8), Apelacionog suda Crne Gore (2), Višeg suda u Podgorici (21), Upravnog suda Crne Gore (5), Privrednog suda Crne Gore (6), Višeg suda za prekršaje Crne Gore (3) i na rad osnovnih sudova, trideset šest (36).

Pritužbe su se odnosile u najvećem broju na postupanje Osnovnog suda u Podgorici - 6, Osnovnog suda u Kotoru - 6, po 3 predmeta na Osnovni sud u Bijelom Polju, Osnovni sud u Herceg Novom i Osnovni sud u Nikšiću, 2 predmeta na Osnovni sud u Beranama, Sud za prekršaje Podgorica i Sud za prekršaje Budva , po 1 predmet na Osnovni sud u Baru, Osnovni sud u Danilovgradu, Osnovni sud u Pljevljima, Osnovni sud u Rožajama, Osnovni sud u Ulcinju, Sud za prekršaje Bijelo Polje - Odjeljenje Pljevlja. Dva predmeta odnosila su se na rad Sudskog savjeta.

U pritužbama koje su se odnosile na rad sudija i predsjednika sudova stranke su upućivane na nadležnost Sudskom savjetu shodno članu 27 Zakona o Sudskom savjetu, kojim je propisano da je za postupanje po pritužbama na rad i postupanje predsjednika sudova i sudija, nadležan Sudski savjet.

Pritužbe građana u odnosu na rad sudova odnosile su se pretežno na ispitivanje pravilnosti i zakonitosti sudskih odluka donijetih u parničnom, krivičnom i prekršajnom postupku, u manjem broju na upravni spor, stečajni i izvršni postupak. U ovim predmetima Zaštitnik je ukazivao na svoju nenadležnost, budući da bi u protivnom takvo postupanje Zaštitnika predstavljalo miješanje u meritorno odlučivanje, a sudovi su po Ustavu Crne Gore nezavisni i samostalni u odlučivanju. Stranke su upućivane na redovna i vanredna pravna sredstva odnosno na pravo na podnošenje ustavne žalbe.

Postupajući u ovim predmetima Zaštitnik zapaža da se povreda prava u krivičnim i prekršajnim postupcima većinom odnosila na povredu prava na pravično suđenje i u okviru njega, prava na odbranu, pretpostavku nevinosti, te dugo trajanje pritvora i na povredu prava na slobodu i sigurnost. U parničnim postupcima, najviše se ukazivalo na povredu korpusa imovinskih prava, svojinsko-pravnih i obligaciono-pravnih, a u manjem broju nasljedno - pravnih i radno - pravnih odnosa.

**Primjer: Izvod iz Mišljenja povodom pritužbe br.01-399/21**

„Predmetnom presudom usvojena je revizija i preinačena presuda Višeg suda u Podgorici Gž.br.6754/19-16 od 5. juna 2020. godine i odbijen kao neosnovan Vaš tužbeni zahtjev kojim ste tražili da se utvrdi da nepokretnosti upisane u Ln.br.3060 KO Podgorica III na tuženu predstavljaju zaostavštinu Vašeg pokojnog oca, umrlog dana 17. oktobra 2015. godine i da je ugovorom o poklonu, zaključenim između Vašeg pok. oca, kao poklonodavca i tužene, kao poklonoprimca, koji je ovjeren kod Osnovnog suda u Podgorici, O.br.41373/2008 od 17. novembra 2008. godine, povrijeđeno Vaše pravo na nužni nasljedni zakonski dio iza zaostavštine Vašeg pokojnog oca, na nepokretnosti upisanoj na tuženu u LN broj 3060 KO Podgorica III, kao i da se izvrši redukcija poklona u visini od 1/10 od ukupne vrijednosti navedene nepokretnosti u Vašu korist, kao tužilje, te utvrdi da ste vlasnik na nekretninama upisanim u LN br.3060 KO Podgorica III u obimu od 1/10 zabilježbom kod nadležne Uprave za nekretnine. U pogledu troškova postupka sud je odlučio da svaka stranka snosi svoje troškove revizijskog postupka.

Cijeneći prednje navedeno, a imajući u vidu da Zaštitnik nema mandat da ispituje pravilnost i zakonitost sudskih odluka, 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 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.

Naime, članom 22 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore (»Sl.list CG«, br. 42/11 i 32/14) propisano je da Zaštitnik nije ovlašten da mijenja, ukida ili poništava akte organa, da ne može da zastupa stranke u postupku, niti da u njihovo ime ulaže pravna sredstva.

Stoga, 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.

Iako član 32 Ustava Crne Gore i 6 Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda jemči pravo na pravično suđenje i pravo na obrazloženu odluku kao jedno od segmenata zaštićeno istim, Zaštitnik nije ovlašten da preispituje činjenice koje su utvrđene i vrši ocjenu prihvatljivosti dokaza predočenih u postupku koji je prethodio donošenju odluke na čiju nezakonitost ukazujete i koje su opredijelile taj organ da donese jednu umjesto druge odluke.

Osim toga, po pravosnažnosti postupka, za ocjenu o tome da li je aktom, radnjom ili nepostupanjem suda povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčena Ustavom, nadležan je Ustavni sud Crne Gore, u postupku pokrenutom po ustavnoj žalbi, u skladu sa pravilima odredbi čl.68, 69 i 72 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore".

U jednom predmetu sprovođenja postupka ekstradicije, Zaštitnik je saglasno odredbi čl.17 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, slučaj prava pritvorenog lica tj.lica koje se nalazilo u

ekstradicionom pritvoru, razmatrao sa aspekta ostvarivanja prava lica lišenog slobode na blagovremeno donošenje odluke nadležnih sudova Višeg suda u Podgorici, odnosno Apelacionog suda Crne Gore (u postupku po žalbi). Imajući u vidu hitnost predmetnog postupka, kao i hitnost odlučivanja u pritvorskim predmetima, Zaštitnik je upoznao podnosioca pritužbe na mogućnost podnošenja ustavne žalbe, te na pravo da u postupku po ustavnoj žalbi istovremeno sa njenim podnošenjem zahtijeva obustavu izvršenja pojedinačnog akta do konačne odluke Ustavnog suda Crne Gore, ukoliko podnosilac učini vjerovatnim nastupanje neotklonjivih štetnih posljedica.

Pored navedenog, Zaštitnik je ukazao i na standarde i primjenu prakse u predmetima ekstradicije, u kontekstu osnova i zaštite prava lica lišenih slobode u skladu sa konvencijskim pravom i praksom ESLJP. Zaštitnik je podsjetio na obavezu sudova u pogledu obaveznosti poštovanja prava lica lišenih slobode na obrazloženu odluku, a prilikom odlučivanja, odnosno donošenja odluke (u konkretnom) o određivanju odnosno produženju pritvora, kako bi se obezbijedila pravilna primjena i zaštita prava ovih lica na slobodu i bezbjednost ličnosti, u skladu odredbom čl.5 Konvencije. S tim u vezi, posebno je ukazano i na standarde zagarantovne odredbom čl. 14 Evropske konvencije o ekstradiciji kojom je propisano da izdato lice neće biti gonjeno, suđeno ili lišeno slobode, radi izvršenja kazne ili mjere bezbjednosti, niti podvrgnuto bilo kakvom drugom obliku ograničenja lične slobode za bilo koje djelo učinjeno prije predaje, a koje nije predmet izdavanja, osim u slučaju primjene načela specijaliteta. Detaljnije o razloziima u primjeru koji slijedi

**Primjer: Izvod iz Mišljenja povodom pritužbe br.481/21**

„Iz spisa predmeta proizilazi da je u konkretnom slučaju podnosilac pritužbe ekstradiran od strane SR Njemačke u Crnu Goru, radi izvršenja krivične sankcije na koju je osuđen presudom Osnovnog suda u Nikšiću K.br.396/2016 od 29. marta 2017. godine, zbog izvršenja dva krivična djela zloupotreba službenog položaja u privrednom poslovanju iz čl.272 st.2 u vezi st.1 Krivičnog zakonika Crne Gore, te da se ni Vlada SR Njemačke, kao ni podnosilac pritužbe nijesu odrekli načela specijaliteta.

Zaštitnik primjećuje da je nadležni državni organ prilikom odlučivanja o ekstradicionom pritvoru u konkretnom slučaju zanemario član 14 Evropske konvencije o ekstradiciji, te činjenicu da se radi o licu koje je prethodno ekstradirano od strane SR Njemačke radi izdržavanja krivične sankcije po presudi Osnovnog suda u Nikšiću i koje se nije odreklo načela specijaliteta, a na što je ukazano u žalbi podnosioca pritužbe protiv rješenja o određivanju ekstradicionog pritvora.

Zaštitnik naročito skreće pažnju na presudu *Černak protiv Slovačke* ( br.predstavke 36997/08) u kojoj je Evropski sud utvrdio povredu prava na slobodu i sigurnost iz člana 5 stav 4 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda zbog propusta nadležnih organa da adekvatno ispituju zakonitost pritvora, jer prilikom razmatranja žalbi podnosioca predstavke na rješenje o pritvoru i produženju pritvora nijedan od domaćih sudova nije zauzeo bilo kakav stav o ključnom argumentu u vezi sa zakonitošću njegovog pritvora u odnosu na pravilo specijalnosti (stav 83 presude).

Imajući u vidu navedeno, bez namjere da na bilo koji način utiče na odluku Višeg suda u Podgorici, Zaštitnik ukazuje da na načelima pravde i pravičnosti, preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava, u skladu sa članom 20 Zakona o Zaštitniku. Na značaj i ulogu Ombudsmana, ne samo u oblasti državne uprave, već i u postupcima pred sudovima, ukazala je i Venecijanska komisija<sup>67</sup>, koja je u Principu broj 19 navela da bi „zvanično podnešena pritužba Ombudsmanu trebala imati suspenzivni učinak na rokove za podnošenje ustavne žalbe Ustavnom sudu, u skladu sa zakonom...”

Zaštitnik podsjeća da se sloboda ličnosti ubraja u jedno od značajnijih ljudskih prava, te da član 5 Konvencije daje zaštitu da niko ne smije biti proizvoljno lišen slobode. Tekst člana 5 Konvencije potpuno je jasan – garancije sadržane u njemu primjenjuju se na «svakog». Proizvoljnost lišavanja slobode ocjenjuje se u prvom redu u odnosu na poštovanje proceduralnih zahtjeva prema «nacionalnom pravu».

<sup>2</sup> CDL-AD (2019) 005 Public Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution („The Venice Principles)

Nadalje, član 5 Konvencije sadrži određene garancije u slučajevima kada vlasti liše slobode i drže u pritvoru stranca koji čeka odluku o ekstradiciji. Te garancije se ogledaju u tome da pritvor, odnosno lišenje slobode, mora da bude zakonito i mora biti u skladu sa primjenjivim odredbama domaćeg i međunarodnog prava<sup>68</sup>, te da domaći zakon mora biti dovoljno dostupan i precizan. Ovo pravo ide zajedno s pravom lica prema stavu 4, tj. da ta zakonitost bude predmet revizije suda.

Opšta načela koja se u Konvenciji podrazumijevaju a na koja se poziva Sud u sudskoj praksi vezano za član 5 stav 1 Konvencije, obuhvataju načelo vladavine prava a u vezi sa njim i načelo pravne izvjesnosti, načelo srazmjernosti i načelo zaštite od proizvoljnosti, koje predstavlja sam cilj člana 5 Konvencije.<sup>69</sup>

Kada je u pitanju lišenje slobode, naročito je važno da bude zadovoljeno opšte načelo pravne izvjesnosti, što znači da uslovi za lišenje slobode moraju biti jasno utvrđeni u domaćem zakonodavstvu i da je samo zakonodavstvo predvidivo sa stanovišta primjene, kako bi se ispunio standard zakonitosti koje postavlja Konvencija. To su standardi koji iziskuju da cijelo zakonodavstvo bude dovoljno precizno kako bi se omogućilo licu, po potrebi i uz odgovarajuće savjete, da predvidi, u mjeri u kojoj je to razumno u datim okolnostima, posljedice koje određena radnja može podrazumijevati.<sup>70</sup>

Po pitanju proizvoljnosti, Zaštitnik je upućivao na praksu Suda da do proizvoljnosti može doći ako postoji element loše volje ili obmane od strane vlasti; ako odluka o pritvoru ne odgovara ciljevima ograničenja dozvoljenih relevantnom tačkom člana 5 stav 1. Isto tako, brzina kojom domaći organi zamjenjuju odluku o pritvoru koja je istekla, predstavlja dodatni relevantni element prilikom procjene da li se pritvor nekog lica mora smatrati proizvoljnim.<sup>71</sup>

Osim navedenih predmeta, Zaštitnik je u kontekstu poštovanja prava građana na mirno uživanje imovine zagarantovano čl.1 Protokola 1 uz Konvenciju, u jednom predmetu, (Pritužba br. 01-255/21), cijeneći okolnosti konkretnog slučaja, u kome je u upravno-sudskom postupku koji se vodio više od 12 godina u više predmeta u 3 nivoa nadležnosti, u odlukama sudova zauzet pravni stav i ocijenjen osnovanim zahtjev podnosioca pritužbe na povraćaj više plaćene akcize, a neosnovan zahtjev za isplatu kamate, ukazao na praksu i postupanje ESLJP prava i ukazao na eventualnu odgovornost države za naknadu materijalne štete po tom osnovu.

Zaštitnik je ukazao i da zauzimanjem ovakvog stava, gdje se dovodi u pitanje odgovornost državnih organa za nastalu spornu situaciju i 12 godina vode postupci koji su na kraju po podnosioca pritužbe bili osnovani (u dijelu povraćaja više plaćene akcize), da nema pravo da traži zakonsku zateznu kamatu (pri čemu tumačenje uopšte prava na kamatu nije cijanjeno sa aspekta standarda ESLJP), može dovesti do toga da država tj. nadležni organ izbjegava sve posljedice sopstvene greške.

**Primjer: Izvod iz Mišljenja povodom pritužbe br.01-255/21**

“U konkretnim okolnostima, ukoliko se zauzme ovakav stav, bez mogućnosti kompenzacije u vezi sa nedostatkom efikasnih pravnih lijekova za sprječavanje ili ukidanje takve administrativne prakse, kao i stanje neizvjesnosti u pogledu vremena vraćanja njegovih sredstava, neminovno dovode do poremećaja „pravične ravnoteže“ između zahtjeva od javnog interesa i zaštite prava na mirno uživanje imovine i drugi ustavnih i konvencijskih prava. Po mišljenju Zaštitnika može doći do toga da uvoznici akciznih proizvoda, uključujući podnosioca pritužbe, snose individualni i prekomjerni teret.”<sup>72</sup>

<sup>68</sup> vidi, ESLJP, predstavka br.6871/75, *Caprino protiv UK*, Yearbook XXI (1978), str.284 (290-292)

<sup>69</sup> *Simons protiv Belgije* (odl), br.71407/10, 28. avgust 2012. godine, st.32

<sup>70</sup> *Del Rio Prada protiv Španije* (VV), br.42750/09, st.125; *Creanga protiv Rumunije*, br.29226/03, 23. februar 2012. godine, st.120

<sup>71</sup> *Mooren protiv Njemačke* (VV), br.11364/03, 9. jul 2009. godine, st.80

<sup>72</sup> *Intresplav protiv Ukrajine*, predstavka br.803/02, 9.januar 2007. godine

U predmetu *Eko-Elasa Avec protiv Grčke* (predstavka broj 10162/02, 9. mart 2006. godine), nakon što je podnosilac predstavke pokrenuo postupke pred nacionalnim organima, nadležni organi su izvršili povraćaj iznosa poreza koji je bio plaćen neosnovano. ESLJP je utvrdio da su čineći to, vlasti priznale da duguju ovom pravnom licu porez koji je bio više plaćen. Po mišljenju ESLJP, nije bilo sumnje da novčana kamata predstavlja „imovinu“ u smislu člana 1. Protokola br. 1 u vezi sa povraćajem neosnovano plaćenog poreza. Ono što je je Sud u ovom predmetu utvrdio, prenosimo integralno:

29. *S tim u vezi Sud ističe da je u svojoj praksi konstatno dovodio u vezu plaćanje zateznih kamata s kašnjenjima državnih vlasti u povraćaju određenih dugovanja (...). U takvom slučaju Sud će uglavnom uzeti u obzir da li su vlasti platile zateznu kamatu kako bi nadoknadile amortizaciju dospjelog iznosa zbog proteklog vremena (vidjeti između ostalog, Akkuy p. Turske, 9 Jul 1997, § 29, Izveštaji presuda i odluka, 1997-IV). Ukratko, prema članu 1 Protokola 1 uz Konvenciju, isplata kamata suštinski je povezana sa obavezom države kako bi se popravila razlika između dugovanog iznosa i iznosa koji je na kraju primio povjerilac.*

30. *Konkretno vezano za plaćanje poreza, Sud ponavlja da finansijska obaveza koja proizlazi iz naplate poreza ili doprinosa može povrijediti prava zajemčena članom 1. Protokola br. 1 ako uslovi za povraćaj nameću pretjerani teret osobi ili subjektu, ili se bitno miješaju u njihovu ekonomsku dobrobit (Bua/0 S.r./ u likvidaciji p. Italije, br.38746/97, šš 28-29, 3 Jul 2003). U tom slučaju Sud je, ispitujući pitanje slično ovome koje se razmatra, smatrao da je došlo do kršenja člana 1. Protokola br. 1 samo zbog toga što je produžena nedostupnost plaćenog poreza koji je plaćen neosnovano, imala sigurni i značajan uticaj na finansijsku situaciju podnosioca predstavke (ibid., § 37).*

31. *U ovom predmetu Sud primjećuje da je neosnovano više plaćen porez vraćen 12. novembra 1993., odnosno pet godina i približno pet mjeseci nakon 24. juna 1988., kada je preduzeće podnosioca predstavke tražio povraćaj iznosa koji je više platio od atinskih poreskih vlasti. U svjetlu gore navedenog, Sud smatra da je odbijanje vlasti da plati zateznu kamatu za tako dugo razdoblje, poremetilo pravičnu ravnotežu koja mora biti uspostavljena između opšeg interesa i interesa pojedinca. Stoga je došlo do povrede člana 1 protokola 1 Konvencije."*

U citiranom predmetu, ESLJP je obavezao Državu da plati materijalnu štetu u iznosu od 120.000 eura, primjećujući da se u konkretnom slučaju predmetno uplitanje odnosilo na odbijanje države da isplati zateznu kamatu preduzeću-podnosiocu predstavke, za neosnovano naplaćenu taksu (tj. porez koji nije bio dužan platiti). Utvrdio je da je neplaćanje zatezne kamate zajedno s nemogućnošću korišćenja predmetnog novca i rezultirajuća nesigurnost, nesumnjivo uzrokovalo da preduzeće trpi materijalnu štetu koja se mora nadoknaditi (stav 36 presude).

Zaštitnik ukazuje, a imajući u vidu sve naprijed navedeno da, zauzimanjem ovakvog stava, gdje se dovodi u pitanje odgovornost državnih organa za nastalu spornu situaciju i 12 godina vode postupci koji su na kraju po podnosioca pritužbe bili osnovani (u dijelu povraćaja više plaćene akcize), da nema pravo da traži zakonsku zateznu kamatu (pri čemu tumačenje uopšte prava na kamatu nije cijenjeno sa aspekta standarda ESLJP) može dovesti do toga da država tj.nadležni organ izbjegava sve posljedice sopstvene greške.."

### **5.2.8.Dugo trajanje sudskih postupaka (suđenje u razumnom roku iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 EKLJP)**

Postojećim ustavno-pravnim i zakonodavnim okvirom, u unutrašnjem pravnom sistemu stvoreni su uslovi da se na nacionalnom nivou obezbijedi djelotvoran sistem garancija poštovanja i zaštite prava građana na suđenje u razumnom roku, pred sudovima i drugim državnim organima.

Ustavom Crne Gore popisano je pravo na pravičnu, javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona, a Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku obezbijeđena efikasna i djelotvorna zaštita prava na suđenje u razumnom roku.

Standardi kojima se u nacionalnim pravnim okvirima obezbjeđuje zaštita prava na suđenje u razumnom roku, u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, predstavljaju osnov garancije i zaštite prava građana na djelotvoran pristup pravdi i djelotvorno izvršenje pravde.

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.<sup>73</sup> Pravni promet zahtijeva efikasno i brzo okončanje sporova, zbog čega nadležni organi moraju postupati u skladu sa načelom efikasnosti. Efikasna pravda od izuzetne je pravne i pravno političke važnosti. Ona doprinosi stvaranju osjećaja pravne sigurnosti.<sup>74</sup>

Zaštitnik ukazuje da se o tome da li je dužina nekog postupka razumna u smislu člana 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda, mora cijeniti u svjetlu okolnosti konkretnog predmeta i uzevši u obzir kriterijume koji su predviđeni u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, a 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-I).

U ovoj izvještajnoj godini u predmetima koji su se odnosili na postupanje sudova, a koji su isključivo razmatrani u okviru sektora Pravosuđa i odnosili su se na povredu prava na suđenje u razumnom roku, nije utvrđena povreda ovog prava.

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).

Rezultati postupanja u ovim predmetima ukazuju da sudovi prepozanju važnost uloge postupanja Zaštitnika u pogledu zaštite prava građana na suđenje u razumnom roku.

U predmetima u kojima nije utvrđena povreda prava Zaštitnik je ocijenio da su sudovi sprovodili postupak bez odugovlačenja i u razumnom roku, uzimajući u obzir složenost predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, ponašanje podnosioca pravnog sredstva, ponašanje suda, te interes i značaj predmeta za podnosioca pritužbe.<sup>75</sup>

**Primjer: Izvod iz Mišljenja povodom pritužbe br.01-947/20**

“Što se tiče ovog predmeta, Zaštitnik konstatuje da je sporni postupak započet 28. decembra 2018. godine, te da je Osnovni sud u Plavu nakon prethodnog ispitivanja tužbe, dana 14. maja 2019. godine, donio rješenje kojim se tužba odbacuje. Viši sud u Bijelom Polju, dana 13. aprila 2020.godine ukinuo je navedeno rješenje i predmet vratio Osnovnom sudu u Plavu na dalji postupak.

S tim u vezi, Zaštitnik konstatuje da je Osnovni sud u Plavu, u ponovnom postupku, u skladu sa zakonom, preduzimao procesne mjere i radnje za dalje vođenje postupka, zakazao ročišta za glavnu raspravu, izveo predložene dokaze, izvršio uviđaj na lice mjesta, proveo vještačenje po vještaku geometru, usvojio predlog tužioca za super vještačenje, pa ocjenjuje da je sud u predmetu P.br.120/2020 (ranija oznaka P.br.92019) blagovremeno postupao i saglasno uslovima iz člana 11 Zakona o parničnom postupku, postupak sprovodio bez odugovlačenja i u razumnom roku.

Uzevši u obzir kriterijume predviđene u svojoj jurisprudenciji i domaćem pravu, te naprijed utvrđene okolnosti ovog predmeta, Zaštitnik smatra da cjelokupna dužina spornog postupka nije takva da ne ispunjava uslov razumnog roka.

<sup>73</sup> *Van Dijk Pieter; Van hoof, fried, Theory and Practice of the European Convention on human Rights, Antwerpen- Oxford, 2006 str 511- 651.*

<sup>74</sup> *Ups. Radolović, Aldo, zaštita prava na suđenje u razumnom roku-realna mogućnost (pre) skupa avantura ili utopija? Hrvatska pravna revija, april 2008. godine, str. 7*

<sup>75</sup> *Novović protiv Crne Gore*, predstavka br.13210, 23.oktobar 2012. godine, st.49

Pri tome, Zaštitnik primjećuje, a uzimajući u obzir složenost predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, ponašanje podnosioca pravnog sredstva, ponašanje suda, te interes i značaj predmeta spora za podnosioca pritužbe, da su u ovom postupku, sudovi u prvostepenom i drugostepenom postupku, blagovremeno i u razumnom roku postupali i donijeli odluke. Postupak je na dva nivoa nadležnosti (prvostepenom i drugostepenom), trajao jedanaest mjeseci, što po ocjeni Zaštitnika ispunjava uslov razumnog roka za odlučivanje i donošenje odluke u prvostepenom postupku, odnosno postupku po žalbi.

Stoga, po mišljenju Zaštitnika, podnosiocu pritužbe nije 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 sloboda, jer nadležni sud u razumnom roku raspravlja postupak, preispituje i odlučuje po svim zahtjevima (pravnim osnovima za vođenje postupka - procesnopravnim zahtjevima) stranaka u postupku...”

Prema podacima Sudskog savjeta u 2021.godini ukupan broj primljenih predmeta po kontrolnim zahtjevima iznosi 264, a od toga na rad sudova 170 predmeta. Ukupno riješenih predmeta je 230, od kojih je u 47 predmeta odbijen zahtjev, kao očigledno neosnovan, u 94 odbijen kao neosnovan, riješeno na drugi način 16, usvojenih zahtjeva 18, povučenih zahtjeva 10, a neriješenih predmeta 34. Vrhovni sud Crne Gore, po tužbama za pravično zadovoljenje imao je u radu ukupno 149 predmeta, ukupno neriješenih 28,19%. U predmetima je riješeno na sljedeći način: utvrđena povreda i dosuđena naknada u 64 predmeta, odbijen tužbeni zahtjev u 26 predmeta, tužba odbačena 13 predmeta i drugi način u 4 predmeta.

### 5.2.9. Neizvršavanje sudske odluke

Pritužbe u kojima je kao povreda navedeno navodno neizvršavanje sudskih odluka, u najvećem broju su se u suštini odnosile na navodnu nezakonitost sudskih odluka. U tim slučajevima Zaštitnik je ukazivao na nenadležnost u postupanju, jer bi u protivnom drugačije postupanje Zaštitnika predstavljalo miješanje u meritorno odlučivanje suda i flagrantno kršenje ovlaštenja Zaštitnika iz odredbi čl. 17 i 22 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore.

U jednom predmetu, Zaštitnik je ukazao na nenadležnost ispitivanja pravilnosti i zakonitosti sudskih odluka, ali je saglasno odredbi čl. 35 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, ukazao na standarde i relevantnu praksu ESLJP u odlučivanju u konkretnom slučaju i istovremeno uputio podnosioca pritužbe na mogućnost korišćenja pravnih sredstva u okvirima nacionalnog pravnog sistema.

#### Primjer:

#### Izvod iz Mišljenja povodom pritužbe br.01-356/21, br.01-357/21 i 01-358/21

“Zaštitnik konstatuje da je Ustavni sud Odlukom U-III 23/17 od 25. septembra 2019. godine usvojio Vašu ustavnu žalbu i utvrdio da Vam je u postupku administrativnog izvršenja konačnog rješenja bivšeg Ministarstva uređenja prostora građevinske inspekcije PJ Herceg Novi br.0604-45PI od 22. juna 2000. godine (koji postupak se u daljem toku vodio pred Ministarstvom održivog razvoja i turizma Podgorica u predmetu br.05-188667-2013 i Upravom za inspeksijske poslove-Sektor zaštite životne sredine i prostora, u predmetu br.04032016-3070i7-1), povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku, zajemčeno odredbom člana 32 i pravo na mirno uživanje, zajemčeno odredbom člana 58 Ustava Crne Gore.

S tim u vezi, a cijeneći Vaš zahtjev, Zaštitnik konstatuje da je Ustavni sud Crne Gore, kod utvrđenja da je postupak izvršenja po predmetnom rješenju pravosnažno obustavljen, u izreci odluke utvrdio da je u postupku administrativnog izvršenja konkretnog pojedinačnog akta povrijeđeno pravo na mirno uživanje imovine. Dakle, sud dalje, za ovakav način odlučivanja, nije u izreci odluke uputio nadležne organe na dalju eventualnu obavezu u pogledu izvršenja tog pojedinačnog akta, niti utvrdio neko drugo eventualno zakonsko pravo odnosno obavezu, po tom osnovu, prema organu u odnosu na čije (ne)postupanje je utvrđena povreda prava...”

“Imajući u vidu naprijed utvrđene činjenice ukazujemo Vam da Zaštitnik ima ograničenu nadležnost u odnosu na rad sudova i u slučaju odugovlačenja postupka, neizvršavanja sudskih odluka i zloupotreba procesnih ovlaštenja i to samo dok je postupak u toku, shodno članu 17 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda.

Takođe, Zaštitnik ne sprovodi instacionu 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 svojih nadležnosti. Stoga preispitivanje odluka koje su donijeli sudovi, a posebno Ustavni sud Crne Gore nijesu u njegovoj nadležnosti. Međutim i pored toga što nije nadležan da postupa u odnosu na pravosnažno okončane sudske postupke, budući da Zaštitnik u vršenju svoje funkcije djeluje na način što ukazuje, upozorava, kritikuje ili preporučuje shodno čl.20 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, to smatra da je u konkretnom slučaju neophodno preventivno, u cilju mogućeg budućeg kršenja ljudskih prava i sloboda, kako u ovoj pravnoj stvari, tako i u drugim budućim istim ili sličnim situacijama, obzirom da ovako zauzetim pravnim stanovištem, koji može da bude izvor odlučivanja o svakom budućem istom/sličnom postupku ukazati na pravne standarde i pravila koja primjenjuje ESLJP kada određena odluka predstavlja miješanje u određeno pravo ili slobodu, zaštićeno kako Ustavom, tako i Konvencijom i dati preporuke u cilju prevazilaženja identifikovanih mogućih problema.

Naime, imajući u vidu da je odlukom Ustavnog suda priznata povreda člana 1 Protokola br.1 uz Konvenciju Zaštitnik podsjeća da prema stavu Evropskog suda za ljudska prava, usvajanje mjere koja je povoljna za podnosioca predstavke od strane domaćih vlasti može lišiti podnosioca predstavke statusa žrtve samo ako je povreda priznata izričito ili barem u suštini i naknadno ispravljena. Da li će se predmetni pravni lijek smatrati djelotvornim zavisi od svih okolnosti predmeta, s posebnim osvrtom na prirodu prava koje je navodno povrijeđeno, razloge date za odluku i opstajanje nepovoljnih posljedica za lice u pitanju poslije te odluke. Pravna obeštećenja moraju biti odgovarajuća i dovoljna. Da li pojedinac ima status žrtve takođe može zavisi od visine odštete, koju su mu dodijelili domaći sudovi i djelotvornost (uključujući i brzinu) pravnog lijeka kojim je dosuđena odšteta. Takođe, sud ističe i to da odgovarajuće obeštećenje podrazumijeva i naknadu materijalne štete, kao i naknadu nematerijalne štete, koja se dodjeljuje kada je pojedinac lišen imovine ili trpi miješanje u njegova imovinska prava suprotno čl.1 Protokola 1 uz Konvenciju.

Stoga, budući da nemamo nadležnost u odnosu na jurisprudenciju Ustavnog suda, ovim putem Vam ukazujemo na prednje standarde koji se moraju primjenjivati i štiti u svim postupcima i pred svim organima. U tom pravcu, a na osnovu čl.33 Zakona o zaštitniku/ci, upućujemo Vas i na odredbe relevantnih zakona (obligacionih i svojinsko pravnih), shodno kojim možete inicirati odgovarajuće postupke u cilju zaštite svojih prava a na osnovu odluke Ustavnog suda Crne Gore...”

U dva predmeta postupak je obustavljen, jer su nadležni organi u toku trajanja postupka pred Zaštitnikom otkonili povredu prava na koju se pritužbom ukazivalo i u ponovnim postupcima, postupajući po presudama nadležnih sudova (Ustavnog suda Crne Gore i Upravnog suda Crne Gore) donijeli odluke, pri čemu je Zaštitnik i u ovim predmetima ukazivao na nenadležnost u pogledu preispitivanja zakonitosti sudskih odluka, saglasno odredbi čl.17 Zakona o Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore.

U jednom predmetu (pritužba broj 501-21) Zaštitnik je utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku, u postupku izvršenja pravosnažne sudske presude, u postupku stečaja, pred Privrednim sudom Crne Gore, a koji traje gotovo 9 godina.

Cijeneći važnost i aktivnost države u pogledu poštovanja i izvršenja prava građanja priznatih pravosnažnim sudskih odlukama, a naročito odgovornost države u smislu poštovanja i primjene Konvencijskog prava, Zaštitnik je posebno ukazao da su prema stavu Evropskog suda za ljudska prava, Visoke strane ugovornice, po članu 1 Konvencije dužne da organizuju svoje pravne sisteme tako da obezbijede poštovanje člana 6 Konvencije.

Po pravilu, pozivanje na finansijske ili praktične poteškoće ne može opravdati neispunjenje tih zahtjeva. Stoga se uloga vlasti (i u slučaju kada nijedna stranka u sporu nije vlast niti državni organ) 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 dao preporuku Privrednom sudu Crne Gore da u daljem toku konkretnog stečajnog postupka, stečajni organi u što kraćem roku preduzmu sve neophodne mjere i radnje kako bi se okončao postupak



izvršenja - namirenja potraživanja podnosioca pritužbe, po pravosnažnoj presudi Osnovnog suda u Podgorici od 5. marta 2013. godine, koje je u cjelosti priznato Konačnom listom prijavljenih i osporenih potraživanja od 14. oktobra 2013. godine (zajedno sa iznosima utvrđenim u budućim mjesečnim iznosima na ime rente). Uputio je podnosioca i na mogućnost korišćenja kontrolnog zahtjeva, tužbe za pravično zadovoljenje, te ustavne žalbe, imajući u vidu osnov povrede prava na koje se pritužbom ukazivalo.

#### Primjer: Izvod iz Mišljenja povodom pritužba br.501/21

„Vraćajući se na predmetni slučaj, Zaštitnik konstatuje da je potraživanje stečajnog povjerioca ovdje podnosioca pritužbe, koje je prethodno utvrđeno pravosnažnom i izvršnom presudom Osnovnog suda u Podgorici (vidjeti stav 3. Mišljenja), priznato Zaključkom o konačnoj listi utvrđenih i osporenih potraživanja u postupku St.br.xxx/13 dana 14. oktobra 2013. godine i utvrđeno pravosnažnim rješenjem o diobnoj masi Privrednog suda Crne Gore St.br.xxx/13 od 22. novembra 2017. godine.

Stoga, Zaštitnik konstatuje da predmetna presuda nije izvršena od oktobra mjeseca 2013. godine kada je kao prijavljeno potraživanje pravosnažno dosuđeno navedenom presudom i da je ostala neizvršena do danas. Činjenica je i da je takva konačna lista potraživanja, sa iznosima utvrđenim u budućim mjesečnim iznosima, usvojena od strane suda na ročištu dana 14. oktobra 2013. godine i da na istu nije bilo prigovora. Shodno zakonskom rješenju, konačna lista kojom se utvrđuju potraživanja i isplatni redovi obavezujuća je za stečajnog dužnika i stečajne povjerioce (član 150 stav 1 Zakona o stečaju), a namirenju stečajnih povjerilaca pristupa se po pravosnažnosti rješenja o glavnoj diobi.

Iako kašnjenje u izvršenju presude prema praksi ESLJP, može biti opravdano u naročitim okolnostima, ono ne može biti takvo da se naruši suština prava koje se štiti po članu 6 stav 1 Konvencije.<sup>76</sup> ..“

„Zaštitnik upućuje na praksu ESLJP da postupak izvršenja ne znači samo pravo na izvršenje presude u formalno-pravnom smislu (donošenjem odgovarajućih odluka u postupku-rješenja i zaključaka), već i pravo na izvršenje presude u materijalno-pravnom smislu, koje znači blagovremeno ostvarenje prava utvrđenog presudom. Sa tog razloga se pravo na suđenje u razumnom roku obezbjeđuje djelotvornim postupanjem svih učesnika u izvršnom postupku, koje u konačnom dovodi do izvršenja prava i obaveza, koja su priznata odlukom Suda.

Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik podsjeća da je u presudi *Mijanović protiv Crne Gore*<sup>77</sup>, koja se *mutatis mutandis* ima primijeniti na konkretni pravni slučaj, ESLJP zauzeo pravno stanovište u pogledu tumačenja povrede čl.6 st.1 Konvencije, prema kojem sprovođenje pravosnažnih obavezujućih odluka u državama koje prihvataju vladavinu prava, ne mogu da ostanu neoperativne na štetu jedne strane. Shodno tome, izvršenje sudske presude ne može se spriječiti, učiniti nevažnim ili neopravdano odložiti. Zaštitnik iznova podsjeća na standarde ESLJP a koji su dati u uvodnom dijelu, a to je da Država ima obavezu da organizuje sistem izvršenja presuda, koji je djelotvoran i u pravu i u praksi. Bez obzira na to da li je izvršni dužnik privatno lice ili subjekt pod kontrolom države, država je ta koja treba da obezbijedi sve neophodne korake da izvrši pravosnažnu presudu suda i da pri tome obezbijedi djelotvorno učešće cijelog svog aparata.

Uzevši u obzir kriterijume predviđene u svojoj jurisprudenciji i domaćem pravu, te naprijed utvrđene okolnosti ovog predmeta, Zaštitnik smatra da cjelokupna dužina spornog postupka ne ispunjava uslov razumnog roka. Okolnost da predmetni postupak traje gotovo 9 godina (osam godina i sedam mjeseci), da se prema praksi ESLJP cjelokupni period trajanja izvršnog postupka smatra sastavnim dijelom suđenja prema članu 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda<sup>78</sup>, kao i da period neizvršenja ne obuhvata samo vremenski period i rok koji se odnosi na izvršni postupak, već i na kasniji stečajni postupak<sup>79</sup>, upućuje na zaključak da Privredni sud nije ispunio svoju pozitivnu obavezu, da obezbijedi izvršenje i ispunjenje u razumnom roku.

Zaštitnik ukazuje da načelo pravde i pravičnosti, nalaže Državi obavezu na jednako postupanje prema svim zaposlenima, kojima je po tom osnovu pravo priznato. Takođe, podsjeća da princip vladavine prava u savremenim pravnim sistemima zahtijeva od države da na nacionalnom nivou u sistemu unutrašnjeg prava obezbijedi pravo na pristup sudu, djelotvornim izvršenjem pravde kroz blagovremeno izvršenje presude. Jer, suština ostvarenja prava na pristup sudu, kao zahtjev principa vladavine prava je upravo u tome da građani svoje pravo ostvaruju prvenstveno i u okvirima nacionalnog pravnog sistema..<sup>80</sup>

<sup>76</sup> v. presudu u predmetu *Immobiliare Saffi protiv Italije* [GC], br. 22774/93, stav 74, ECHR 1999-V

<sup>77</sup> Predstavka br.19580/06, presuda od 17. septembra 2013. godine

<sup>78</sup> *Horsnby protiv Grčke*, presuda od 19.marta 1997.godine

<sup>79</sup> Vidjeti op.ct.*Burdov protiv Rusije*

<sup>80</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1644308002\\_27012022\\_preporuka\\_mb.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1644308002_27012022_preporuka_mb.pdf)

### 5.2.9.1. Zloupotreba procesnih ovlašćenja

Zaštitnik i u ovoj izvještajnoj godini ukazuje da je ova nadležnost znatno preciznije bila formulisana odredbom čl.24 ranije važećeg Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kojom je bilo propisano da se ova nadležnost primjenjuje na postupanje dok traje sudski postupak.

Kao što smo to naglasili u u prethodnom Izvještaju, stoji primjedba na nejasnost ove odredbe u smislu pravne prirode i sadržine, šta se sve smatra zloupotrebom procesnih ovlašćenja, a posebno imajući u vidu da Zaštitnik ne vrši instancionu kontrolu rada sudova, niti može mijenjati, ukidati i poništavati njihove akte.<sup>81</sup>

Za ukazati je da je u ovoj godini po pitanju ove nadležnosti okončan 21 predmet i u većini predmeta Zaštitnik se oglasio nenadležnim, upravo iz naprijed navedenih razloga.

U sedam predmeta postupak je okončan spajanjem, u četiri predmeta stranke su upućene na djelotvorno pravno sredstvo (pravo na podnošenje pritužbe Sudskom savjetu, podnošenje zahtjeva za izuzeće sudije, zahtjev za zaštitu zakonitosti i ustavne žalbe), dok je u jednom predmetu postupak obustavljen. U jednom predmetu utvrdio je da nema povrede prava (vidjeti „Primjer: Izvod iz Mišljenja povodom pritužbe 437/21“)

**Na osnovu prednje analize, u odnosu na rad sudova, Zaštitnik donosi sledeći**

#### ZAKLJUČAK

- Sudovi prepoznaju važnost primjene standarda ESLJP u postupcima u skladu sa zahtjevom i garancijama za poštovanje suđenja u razumnom roku, primjenom djelotvornih pravnih sredstava za ubrzanje postupka, što ukazuje na blagovremnost i ažurnost upostupanju i radu na predmetima, u skladu sa procesno-pravnim garancijama utvrđenim nacionalnim zakonodavstvom;
- Po pitanju neizvršenja sudskih odluka Zaštitnik konstatuje blagovremnost sudova u postupanju po presudama Ustavnog suda Crne Gore, a što je od značaja za cjelishodnu i blagovremenu zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih Ustavom Crne Gore i Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- Po pitanju izvršavanja pravosnažnih sudskih presuda u stečajnom postupku, Zaštitnik konstatuje da se povreda prava po ovom osnovu ponavlja, što ukazuje na nužnost blagovremenog odgovora države, kako bi se izbjegla eventualna odgovornost na nivou garancija, zaštite i odgovornosti države, na međunarodnom planu - kao Visoke strane ugovornice EKLJP;
- Po pitanju nadležnosti u pogledu zloupotrebe procesnih ovlašćenja, imajući u vidu ograničenu nadležnost Zaštitnika u pogledu ispitivanja zakonitosti sudskih odluka i postupanja sudija, konstatuje se da se primjenjivost odredbe može odnositi izuzetno i rijetko na postupke koji su u toku i to u izuzetnim situacijama - očigledne grube zloupotrebe procesnih ovlašćenja u praksi.

#### PREPORUKE

- ❖ Sudovi treba da nastave sa konutinuiranom primjenom i unapređenjem sistema zaštite prava na suđenje u razumnom roku i prava na djelotvoran pristup pravdi, u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava;

<sup>81</sup> Izvještaj Zaštitnika, 2020 godina 6.3.8.1.3 Zloupotreba procesnih ovlašćenja

- ❖ Sudovi treba da nastave da se u predmetima formiranim po kontrolnim zahtjevima i tužbama za pravično zadovoljenje prilikom odlučivanja rukovode standardima i praksom ESLJP;
- ❖ Sudovi treba da nastave da, u skladu sa ustavnom obavezom, blagovremno postupaju u predmetima po presudama Ustavnog suda poštujući pravne razloge Ustavnog suda Crne Gore izražene u tim odlukama;
- ❖ Privredni sud Crne Gore u postupcima stečaja, postupak izvršenja pravosnažnih presuda treba da sprovodi hitno i bez odlaganja.

### 5.2.9.2 Pritužbe na rad Ustavnog suda Crne Gore

U izvještajnoj godini Zaštitnik je okončao 5 predmeta koji se odnose na Ustavni sud Crne Gore.

U pogledu nadležnosti Zaštitnika u postupanju u ovim predmetima i pored toga što je Ustavni sud izričito odrekao nadležnost Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u odnosu na rad Ustavnog suda<sup>82</sup>, Zaštitnik se smatra i dalje nesporno nadležnim da postupa po pritužbama koje se odnose na povredu prava na suđenje u razumnom roku, u dijelu postupka koji se odnosi na postupak po ustavnoj žalbi. Ovo posebno iz razloga što je postupak pred Ustavnim sudom dio cjelokupnog postupka, posebno jer je ustavna žalba, po stavu ESLJP, djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu svih Ustavom i Konvencijom garantovanih prava i sloboda.

U ovom dijelu Zaštitnik upućuje na detaljno obrazloženje već dato u ranijem Izvještaju<sup>83</sup> uz podsjećanje da je ESLJP u predmetima *Süßmann protiv Njemačke*, kao i *Janković protiv Hrvatske*, ispitivao samo dužinu postupka pred Ustavnim sudom. Posebno se ukazuje na važnost ovog pitanja u smislu djelotvornosti ustavne žalbe kao pravnog lijeka, budući je u predmetu *Siništaj i drugi protiv Crne Gore*, ESLJP zauzeo stanovište da se ustavna žalba u principu može smatrati djelotvornim pravnim lijekom od 2015.godine, da bi u istom predmetu *Siništaj protiv CG, pet godina kasnije*, utvrdio povredu zbog dugog trajanja postupka pred Ustavnim sudom CG (predstavka br.31529/15, 23. septembar 2021. godine), što dodatno usložnjava i aktuelizuje problematiku ovog pitanja.

U predmetima okončanim u ovoj izvještajnoj godini, Zaštitnik je u dva predmeta utvrdio da nema povrede prava, u dva predmeta postupak je obustavljen (otklonjena povreda prava), dok u jednom predmetu Zaštitnik nije bio nadležan da razmatra pritužbu (preispitivanje zakonitosti sudske odluke).

U predmetima u kojima nije utvrdio povredu prava na suđenje u razumnom roku iz čl.32 Ustava Crne Gore i čl.6 EKLJP, Zaštitnik je utvrdio da je podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na djelotvorni pravni lijek iz čl.20 Ustava Crne Gore i člana 13 Evropske konvencije, iz razloga što podnosilac pritužbe nema na raspolaganju djelotvorno pravno sredstvo za ubrzanje postupka tj. sprečavanje eventualnog kršenja prava na suđenje u razumnom roku i sljedstveno tome, pravo na kompenzaciju.<sup>84</sup>

Zaštitnik ukazuje da je u ovom pravcu ranije podnio Ministarstvu pravde Inicijativu za izmjenu i dopunu Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Sl.list CG“ br.53/14), na način što će razmotriti uvođenje formalno-pravnog sredstva (pravni lijek) za ubrzanje postupka u vidu urgencije, prigovora, zahtjeva, u konačnom i tužbe sa atributima da ubrza postupak (akceleratorni karakter) i da u izuzetnim okolnostima obešteti građanina (kompenzacioni karakter), budući da i samo nedosuđivanje štete u određenim slučajevima, može takođe predstavljati povredu ljudskih prava i sloboda.<sup>85</sup>

<sup>82</sup> To je učinio svojim dopisom Su br.437/21 od 7. jula 2021. godine

<sup>83</sup> Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, 2020 6.3.8.2

<sup>84</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1636541097\\_18182021\\_misljenje\\_.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1636541097_18182021_misljenje_.pdf)

<sup>85</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1603718086\\_061020202-inicijativa.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1603718086_061020202-inicijativa.pdf)

## Shodno prednjem, Zaštitnik daje sledeće

### PREPORUKE

#### Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava

- ❖ Da razmotri predmetnu inicijativu za izmjenu Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore

#### Ustavnom sudu Crne Gore

- ❖ Da blagovremeno postupa i odlučuje u predmetima po ustavnim žalabama, poštujući pravo građana na suđenje u razumnom roku, a posebno vodeći računa o prioritarnim predmetima;
- ❖ Da poštuje „u principu ustanovljenu djelotvornost ustavne žalbe“, kao pravnog sredstva za zaštitu ljudskih prava i sloboda utvrđenih i propisanih Ustavom Crne Gore, EKLJP i drugim međunarodno-pravnim aktima.

#### 5.2.9.3.Pritužbe na rad državnog tužilaštva

Tokom 2021.godine Zaštitnik je okončao 35 pritužbe koje su se odnosile na rad Državnog tužilaštva. Pritužbe su se odnosile na rad Specijalnog državnog tužilaštva-20, Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici – 5, Osnovnog državnog tužilaštva u Nikšiću - 3, Osnovnog državnog tužilaštva u Kotoru - 2, Osnovnog državnog tužilaštva u Bijelom Polju - 2, Osnovnog državnog tužilaštva u Herceg Novom - 1, Osnovnog državnog tužilaštva u Ulcinju – 1 i Višeg državnog tužilaštva u Podgorici - 1. Na rad Tužilačkog savjeta odnosila se 1 pritužba.

Zaštitnik podsjeća da za razliku od sudova gdje postoji jasno ograničena nadležnost u postupanju, kada se radi o predmetima po pritužbama koje se odnose na rad državnih tužilaštava, Zaštitnik nema ograničenja, osim u smislu odredbe čl.22 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, prema kojoj nije ovlašten da mijenja, ukida ili poništava akte organa.

I u ovoj izvještajnoj godini najveći broj pritužbi odnosio se na neblagovremenost u postupanju i donošenju odluka po krivičnim prijavama i neodgovaranje na zahtjeve, kojima su se građani obraćali državnim tužilaštvima.

U predmetima u kojima su u toku trajanja postupka pred Zaštitnikom preduzimate mjere i radnje i odluke po krivičnim prijavama donijete, postupak je obustavljan (otklonjena povreda prava).

Imajući u vidu navedeno Zaštitnik konstatuje napredak rada tužilaštva u pogledu postupanja po zahtjevima za izjašnjenje Zaštitnika u ovim postupcima, prepoznajući time važnost kako postupanja i djelovanja Zaštitnika, tako i samog Državnog tužilaštva, a u cilju unapređenja zaštite prava građana na cjelishodno, blagovremeno i djelotvorno postupanje i odlučivanje po krivičnim prijavama.

U pogledu zakonitosti ispitivanja akata, Zaštitnik je ukazao na svoju nenadležnost, saglasno odredbi čl.22 Zakona o Zaštitniku/ci 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.

Podnosioci su upućivani da je po pravosnažnosti postupka za ocjenu o tome da li je u konkretnom aktom, radnjom ili nepostupanjem suda povrijeđeno ljudsko pravo ili sloboda zajemčena Ustavom, nadležan Ustavni sud Crne Gore, u postupku pokrenutom po ustavnoj žalbi, u skladu sa pravilima odredbi čl.68, 69 i 72 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore.

U predmetima koji su se odnosili na pritužbe na rad rukovodilaca Državnog tužilaštva i državnih tužilaca, stranke su upućivane da pravo, po tom osnovu, mogu ostvariti podnošenjem pritužbe Tužilačkom savjetu.

Pritužbama se najviše ukazivalo na povredu prava obraćanja i analogno tome prava na djelotvorni pravni lijek, a u manjem broju predmeta na pravo na pravično suđenje, pravo na odbranu, pravo na djelotvorni pravni lijek i mirno uživanje imovine.

Po pitanju postupka po pritužbama koje su se odnosile na nepostupanje po krivičnoj prijavi, Zaštitnik je u ovim predmetima navode pritužbe razmatrao sa aspekta primjene člana 57 Ustava Crne Gore - pravo obraćanja u vezi sa ispitivanjem zahtjeva ažurnosti i razumne brzine postupanja po podnijetoj prijavi i stim u vezi eventualne povrede prava na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava Crne Gore i čl.13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

U predmetima u kojima je tužilaštvo blagovremeno preduzimalo mjere i radnje u predmetima postupka izviđaja i istrage, te poštovalo pravo na odbranu okrivljenog Zaštitnik nije utvrdio povredu ovog prava.

U jednom predmetu Zaštitnik je pored povrede prava na odgovor i prava na djelotvorni pravni lijek, utvrdio i povredu prava na privatnost iz čl. 40 Ustava Crne Gore i analogno tome, člana 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava (vidjeti citirani predmetu u uvodnom dijelu izvještaja za pravosuđe, naveden kao karakterističan primjer - „Primjer Pritužba br.70/20“).

Zaštitnik je u predmetima u kojima je postupao i utvrdio povredu ovih prava dao preporuke Državnom tužilaštvu da hitno postupa i da bez daljeg odlaganja preduzima procesne mjere i radnje i uredno obavještava podnosiocima krivičnih prijava o preduzetim radnjama, kao i ishodu postupka po krivičnim prijavama.

**Primjer: Izvod iz Mišljenja povodom pritužbe br.01-112/21**

Instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore obratilo se pravno lice "XX" DOO Bar, preko izvršnog direktora XX, iz Bara, pritužbom na rad Specijalnog državnog tužilaštva, u predmetu posl.oznake Ktr-S br.xxx/19.

Zaštitnik je nakon sprovedenog ispitnog postupka utvrdio i ocijenio da je neobavještavanjem od strane SDT-a, o radnjama preduzetim u postupku poslovne oznake Kt-S br.xxx/19, podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na obraćanje – pravo na odgovor iz člana 57 Ustava Crne Gore.

Zaštitnik je dao preporuku Specijalnom državnom tužilaštvu da u ovom predmetu, bez daljeg odlaganja, preduzme sve procesne radnje i uredno obavijesti podnosioca krivične prijave o preduzetim radnjama, kao i o ishodu po krivičnim prijavama protiv XX i XY i krivičnoj prijavi protiv YZ, podnijetim dana 19. decembra 2019. godine, kao i po dopunama krivičnih prijava protiv XX i XY, podnijetim dana 4. marta 2021. godine, te da u budućem postupanju blagovremeno i periodično obavještava oštećene/podnosiocima krivičnih prijava o preduzetim radnjama ili o trenutnoj fazi postupka po krivičnoj prijavi.

Cijeneći da je ova problematika detaljno razmatrana i obrazlagana u Izvještaju Zaštitnika za 2020. godinu (6.3.8.3. Pritužbe na rad državnih tužilaštava), Zaštitnik cijeni važnim podsjetiti na obavezu propisanu Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja nameće državi proceduralnu

obavezu da istraži moguće povrede prava, ne samo od strane službenika, već i drugih nepoznatih pojedinaca.<sup>86</sup>

Shodno konvencijskom tumačenju, termin „istraga“ ne podrazumijeva isključivo koncept istrage shodno značenju prema nacionalnom pravu, već podrazumijeva jedinstven termin i za postupak koji prethodi sudskom odlučivanju, bez obzira da li njime rukovodi tužilac ili policija (zavisno od toga kako je to regulisano u unutrašnjem pravu određene države).

Takođe, mora postojati implicitni zahtjev ažurnosti i razumne brzine postupanja u ovom kontekstu (vidi predmet *Yaşa protiv Turske*, 2. septembra 1998., stavovi 102. - 104., Izvještaj 1998-VI i predmet *Mahmut Kaya protiv Turske*, br. 22535/93, stavovi 106. - 07., ESLJP 2000-III).

Blagovremenost i ažurnost su suštinske komponente djelotvorne istrage. Pored toga što predstavlja operativni imperativ, standard blagovremenosti služi održavanju javnog povjerenja u vladavinu prava i sprječavanje nastanka pristrasnosti putem tolerancije nezakonitih akata.

Postupajući u ovim predmetima Zaštitnik je ukazivao da je obaveza blagovremenog obavještanja oštećenog o toku postupka, kao i o ishodu krivične prijave, u skladu sa načelom pravne sigurnosti jer obezbjeđuje djelotvorno i efikasno ostvarivanje prava i sloboda zaštićenih, kako Ustavom Crne Gore i Konvencijom, tako i drugim međunarodnim pravno obavezujućim instrumentima.

Pravo obraćanja iz čl.57 Ustava Crne Gore podrazumijeva ne samo pravo da se građanin obrati, već i da dobije odgovor, što znači ne samo da se odluka donese, već i da se dostavi podnosiocu krivične prijave, odnosno podnosilac obavijesti o konačnom ishodu na zakonom propisan način.

Takav zahtjev pravne sigurnosti ne proizilazi samo iz odredbi Ustava Crne Gore, već i Direktive 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 25. oktobra 2012. godine o uspostavljanju minimalnih standarda za prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih djela, te o zamjeni Okvirne odluke Savjeta 2001/220/PU, koja daje posebnu važnost informacijama koje omogućavaju žrtvi da bude obaviještena o trenutnoj fazi bilo kog postupka.

Obaveza implementacije navedenih pravnih standarda, odnosno prava EU u nacionalni pravni poredak proizilazi iz odredbi člana 72 Sporazuma o asocijaciji i stabilizaciji koji je u odnosu na Crnu Goru stupio na snagu 1. maja 2010. godine.

Posebno što je članom 9 Ustava Crne Gore propisano da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Pored predmeta koji su se dominantno odnosili na povredu ovog prava Zaštitnik je u radu imao i dva predmeta, koji su se odnosili na povredu prava na mirno uživanje imovine, kao i prava na pravično suđenje.

Shodno tome u ovom dijelu Izvještaja izvršiće se analiza ove problematike u predmetu u kojem je utvrđena povreda prava i dati zaključci i preporuke u cilju prevencije mogućih budućih kršenja.

---

<sup>86</sup> vidjeti na primjer, *Branko Tomašić i drugi protiv Hrvatske*, br.45698/06, stav 62, 15. januar 2009. godine, *Tođcu protiv Turske*, br.27601/95,stav 109, 31. maj 2005. godine; i *Menson protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (odl.), br.47916/99, 6. maj 2003. godine

Shodno tome, Zaštitnik je prvobitno cijeneći pravo za koje se implicira da je povrijeđeno nepostupanjem Specijalnog državnog tužilaštva nepodnošenjem predloga za određivanje privremene mjere objezbjeđenja, sudiji za istragu Višeg suda u Podgorici, nakon što je donijelo Naredbu o zabrani raspolaganja i korištenja nepokretnosti, kao i o privremenom oduzimanju pokretne imovine (zaplijena), u postupku oduzimanja imovinske koristi protiv okr.XX (u okviru sprovođenja finansijske istrage), utvдио da se u konkretnom slučaju ova pritužba ima razmatrati u kontekstu prava podnositeljke pritužbe na pravo na mirno uživanje imovine iz člana 58 Ustava Crne Gore i člana 1 Porotokola 1 uz Konvenciju, te prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava CG i člana 6 Konvencije.<sup>87</sup>

Pravo na mirno uživanje imovine garantovano članom 1 Protokola br.1 uz Konvenciju sadrži tri jasno razgraničena pravila: prvo pravilo, koje je dato u prvoj rečenici prvog stava jeste opšte prirode i naglašava načelo neometanog uživanja imovine; drugo pravilo, sadržano u drugoj rečenici prvog stava, bavi se lišavanjem imovine i postavlja izvjesne uslove u tom pogledu; treće pravilo, navedeno u drugom stavu, priznaje da Države ugovornice imaju pravo, inter alia, da kontrolišu korišćenje imovine u skladu sa opštim interesom.

Zaštitnik podsjeća na dosljedan pristup ESLjP u pogledu mjera oduzimanja (privremenog i/ili trajnog) predmeta da, iako ono podrazumijeva lišavanje imovine, i pored toga predstavlja kontrolu upotrebe imovine u smislu drugog stava člana 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju. Shodno tome, Zaštitnik je cijenio da se isti pristup mora usvojiti i u ovom predmetu.

Kontrola korišćenja imovine postoji kada nadležni organ definiše propise u opštem interesu kojim će se pravo vlasnika u pogledu korišćenja imovine ograničiti, ali koji neće uključiti oduzimanje imovine, pri čemu kontrola nad imovinom mora biti zasnovana na opštem propisu i ne može biti proizvoljna.

Da bi se procijenilo da li je došlo do povrede člana 1 Protokola br.1 uz Konvenciju, treba utvrditi da li je miješanje u pravo na imovinu bilo opravdano što podrazumijeva trostepeni test: da li je zakonito, da li služi legitimnom cilju i da li je uspostavljena pravična, srazmjerna ravnoteža između prava pojedinca i legitimnog cilja kojem se teži.

Ukoliko se ne ispuni prvi uslov, uslov zakonitosti, neće se ispitivati naredni uslovi, već će se konstatovati povreda prava na imovinu.

Miješanje države u imovinu podnosioca mora biti zakonito, što znači da mora imati jasan osnov u domaćem pravu i biti u skladu s načelom vladavine prava. Zakonitost ne znači samo da država mora postupati po jasnim pravilima domaćeg prava, već i da mora da ih i primjenjuje u pravičnom i odgovarajućem postupku – ove mjere mora da odredi i izvrši odgovarajući organ i one ne bi trebalo da budu proizvoljne. Ukratko, da bi miješanje bilo zakonito ono mora biti utemeljeno u nacionalnom pravu i mora biti jasno, predvidljivo onima kojih se tiče i precizno.

---

<sup>87</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1627638254\\_15072021\\_preporuka\\_sdt.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1627638254_15072021_preporuka_sdt.pdf)

**Relevantni dio odredbi Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću ("Službeni list CG", br. 58/2015 i 47/2019)**

**Član 5 stav 1, 2 i 5**

*O oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću odlučuje sud.*

*Poslove otkrivanja imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću vrše državno tužilaštvo i organ uprave nadležan za policijske poslove (u daljem tekstu: policija).*

*Organi iz st. 1 i 2 ovog člana, dužni su da postupaju hitno*

**Član 21**

*Privremenu mjeru obezbjeđenja rješenjem određuje sud, na predlog državnog tužioca.*

*Za određivanje privremene mjere obezbjeđenja nadležan je sudija za istragu, a za odlučivanje po žalbi vijeće sastavljeno od troje sudija prvostepenog suda.*

*U hitnim slučajevima državni tužilac može naredbom:*

- zabraniti raspolaganje i korišćenje nepokretnosti, uz zabilježbu zabrane u katastru nepokretnosti;*
- (...)*
- odrediti privremeno oduzimanje pokretne imovine (zaplijena).*

*Državni tužilac će, bez odlaganja, obavijestiti sudiju za istragu o donošenju naredbe iz stava 3 ovog člana i podnijeti predlog za određivanje privremene mjere obezbjeđenja.*

*Naredba iz stava 3 ovog člana biće na snazi dok sud ne donese rješenje iz stava 1 ovog člana.*

Zakonodavac je propisujući obavezu državnih organa da u ovim postupcima preduzimaju mjere i radnje hitno, cijeneći načelo pravne sigurnosti, jasno propisao i nadležnost za donošenje odluke o predmetnoj privremenoj mjeri, a koju donosi isključivo sud. Izuzetno, zakonodavac propisuje da tu odluku može donijeti tužilaštvo, što svakako opravdaju razlozi hitnosti i cjelishodnosti, u cilju zaštite javnog poretka i države, u postupanju tužilaštva naročito u ovim predmetima.

Međutim, razlog hitnosti prestaje onog trenutka kada se donese naredba i sprovedu te radnje – bilo upisom u katastar zabrane raspolaganja i korišćenja nepokretnosti, bilo zaplijenom pokretne imovine (privremenim oduzimanjem). Tada je tužilac dužan da bez odlaganja, a to znači odmah proslijedi nadležnom sudiji predlog za određivanje privremene mjere obezbjeđenja nad imovinom koje je prethodno naredbom, iz razloga hitnosti, oduzeo.

Shodno tome, Zaštitnik je u okolnostima ovog predmeta zaključio da je nepostupanjem u cjelosti u skladu sa čl.21 Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću, SDT oduzelo imovinu podnositeljki pritužbe bez odluke suda, jer više od 8 mjeseci nije podnijelo predlog nadležnom sudiji za istragu i time je postupilo suprotno zakonu, ne pružajući joj mogućnost da svoj slučaj iznese pred sud, niti da uputi primjedbe i pruži dokaze koje smatra nužnim u cilju zaštite svojih interesa.

Postupajući na takav način, SDT je onemogućilo da sud, koji je jedino i isključivo nadležan za odlučivanje o tome, donese odluku na osnovu objektivno procijenjenih činjenica koje su strane iznijele i time potvrdi da je preventivna svrha oduzimanja opravdala svoju neodložnu primjenu, bez obzira na bilo kakvu žalbu.

Zaštitnik je ocijenio da je takvim (ne)postupanjem došlo do povrede prava na imovinu iz člana 58 Ustava CG i analogno tome, člana 1 Protokola 1 uz Konvenciju.



Primjenjujući član 6 Konvencije, koji predstavlja *lex specialis* u odnosu na člana 13 Konvencije: zaštitne mjere iz člana 6 Konvencije, koje podrazumijevaju potpunu blokadu sudskog postupka, strožije su od onih iz člana 13 i apsorbiraju ih, pa je predmetna pritužba razmatrana samo na osnovu člana 6 Konvencije.

Polazeći od toga da pravo na pravično suđenje garantuje da lica na koja se odnose odluke o oduzimanju imovine moraju biti u mogućnosti da od nacionalnih sudova traže da ispituju sve mjere/sankcije koje su protiv njih preduzete, te da sudovi moraju da potvrde kako preduzete mjere nisu proizvoljne, jer je ključno i da lica na koja se rješenja o oduzimanju odnose imaju mogućnost da nezavisni sud preispita ne samo rješenja, već i način na koja se ona izvršavaju, Zaštitnik je zaključio da postupak miješanja od strane SDT-a u pravo na imovinu – vozilo podnositeljke pritužbe, koje joj je privremeno oduzeto, a koji postupak nije bio u skladu sa članom 1 Protokola 1, nije zadovoljio ni uslove pravičnosti iz člana 6 Konvencije.

Zaštitnik je dao u mišljenju i preporuke Specijalnom državnom tužilaštvu, kako slijedi.

### **Specijalnom državnom tužilaštvu**

- ❖ Da u što kraćem roku dostavi sudiji za istragu Višeg suda u Podgorici, u postupku oduzimanja imovinske koristi protiv okr.XX predlog za određivanje privremene mjere obezbjeđenja u skladu sa čl.21 Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću
- ❖ Da u svim budućim slučajevima kada iz razloga hitnosti, u postupcima oduzimanja imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću shodno odredbama čl.21 Zakona iz naprijed navedenog stava, donesu Naredbu, odmah, bez odlaganja, prosljeđuju sudiji za istragu predlog za određivanje privremene mjere obezbjeđenja.<sup>88</sup>

U predmetu u kojem Zaštitnik nije utvrdio povredu prava na mirno uživanje imovine, odnosio se na postupak privremenog oduzimanje imovine u postupku finansijske istrage u kome je imovina oduzeta od člana porodice-nevjence supruge okrivljenog u tom postupku. U ovom predmetu Zaštitnik je ocijenio da privremeno oduzimanje imovine bilo je karaktera dozvoljenog miješanja u pravo na mirno uživanje imovine podnositeljke pritužbe koje je izvršeno u skladu sa zakonom, da je izvršeno u javnom interesu i da je proporcionalno cilju koji se želio postići, a to je sprječavanje krivičnih djela stvaranja kriminalne organizacije i nedozvoljenog prelaza državne granice i krijumčarenja ljudi, te da ovo privremeno oduzimanje ne predstavlja prekomjeren teret za podnositeljku pritužbe. Saglasno navedenom Zaštitnik je ocijenio da privremenim oduzimanjem imovine od strane Uprave policije - Centra bezbjednosti Nikšić i od strane Uprave policije –Sektor za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije - Specijalnog policijskog odjeljenja, podnositeljki pritužbe nije povrijeđeno pravo na imovinu iz člana 58 Ustava Crne Gore i analogno tome člana 1 Protokola 1 uz EKLJP.

Posebnu pažnju Zašitnika privuklo je i postupanje Specijalnog državnog tužilaštva i Sudskog savjeta u predmetu lišenja slobode sudije Osnovnog suda u Kotoru, koju je Uprava policije lišila slobode po nalogu Specijalnog državnog tužilaštva, na radnom mjestu, u vrijeme vršenja sudijske funkcije, bez prethodnog odobrenja Sudskog savjeta.

U ovom predmetu Zašitnik je donio Mišljenje da lišenje slobode podnositeljke pritužbe od strane specijalnog policijskog odjeljenja Uprave policije, koje je naloženo od strane Specijalnog državnog tužilaštva s pozivom na čl.264 ZKP-a u vezi čl.175 ZKP-a, pod uslovima koji oduzimaju procesnu garanciju zaštitne mjere sudijama propisane Ustavom Crne Gore, nije bilo u skladu sa zakonom, u smislu koji zahtijeva čl.122 st.3 Ustava i član 5 stav 1 (c) Konvencije iz kojeg razloga je došlo do povrede člana 29 Ustava Crne Gore. Način na koji je podnositeljka pritužbe nezakonito lišena slobode, imajući u vidu

<sup>88</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1627638254\\_15072021\\_preporuka\\_sdt.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1627638254_15072021_preporuka_sdt.pdf)

konkretne okolnosti slučaja, predstavljalo je ponižavajuće postupanje suprotno zabrani iz čl.28 stav 3 Ustava.

Naime, dana 19. januara 2021. godine u 14.06 h, na osnovu obavezujućeg usmenog naloga specijalne državne tužiteljke, pripadnici specijalnog policijskog odjeljenja lišili su slobode na radnom mjestu - kancelariji Osnovnog suda u Kotoru, sudiju XX, uz usmeno saopštenje da je osumnjičena za izvršenje krivičnog djela zloupotreba službenog položaja. Sprovedena je u Podgoricu njihovim službenim vozilom u policijsku prostoriju za zadržavanje, gdje je zadržana do 12h narednog dana, kada je privedena na saslušanje u svojstvu osumnjičene u Specijalno državno tužilaštvo. Zaključuje se da nije prethodno pokušano da se uruči poziv, niti joj je saopšteno koji razlozi za pritvor postoje. Podnositeljka pritužbe ukupno je bila lišena slobode 22 časa (od 14.00h dana 19. januara 2021. godine, do 12.00h dana 20. januara 2021. godine). O navedenom lišenju sačinjena je službena zabilješka od strane policijskih inspektora. Prije nego što je lišena sloboda, nije zatraženo odobrenje Sudskog savjeta. Nakon saslušanja, specijalna državna tužiteljka nije donijela rješenje o zadržavanju, već je podnositeljka pritužbe puštena da se brani sa slobode. Dana 4. juna 2021. godine, Tužilački savjet je, razmatrajući pritužbu podnešenu od strane XX na rad specijalne državne tužiteljke, utvrdio da je ista neosnovana.

Zaštitnik je zaključio da podnositeljka pritužbe u konkretnom slučaju nije mogla biti lišena slobode bez odluke Sudskog savjeta, budući da je lišenjem slobode s pozivom na odredbe čl.264 u vezi čl.175 ZKPa, uvažavajući standard ESLJP, ista faktički pritvorena, obzirom da primjena tog člana nužno zahtijeva i postojanje osnovane sumnje da je izvršila krivično djelo u vezi za obavljanjem sudijske funkcije (koja je potrebna prilikom donošenja Naredbe o sprovođenju istrage) i da su postojali razlozi za određivanje pritvora (po kojima se inače određuje pritvor). Stoga, čak i da su policija i nadležno tužilaštvo naveli jedan od razloga navedenih u članu 175. ZKP-a, lišenje slobode podnositeljke pritužbe bi i dalje bilo nezakonito jer je izvršeno bez odobrenja Sudskog savjeta (op.ct. Asanović protiv Crne Gore, st.67). S obzirom na navedeno, Zaštitnik je smatrao da lišenje slobode podnositeljke pritužbe nije bilo u skladu sa članovima 259. i 264. ZKP-a i članom 122 stav 3 Ustava Crne Gore i stoga je bilo nezakonito. Gore navedena razmatranja dovoljna su kako bi Zaštitnik utvrdio da je došlo do povrede člana 29 Ustava Crne Gore i analogno tome člana 5 stav 1 (c) Konvencije.

U konkretnom slučaju, nezakonito lišenje slobode naočigled kolega i stranaka, na radnom mjestu, u kancelariji u sudu, u toku radnog vremena, po mišljenju Zaštitnika izazvalo je kod podnositeljke pritužbe snažan osjećaj poniženja i stida, posebno s obzirom na njene profesionalne dužnosti, odnosno funkciju koju obavlja - sudija.

Zaštitnik je zaključio da su specifične okolnosti ovog predmeta, posebno da je riječ o sudiji, koja je pri tom po mišljenju Zaštitnika nezakonito lišena slobode na radnom mjestu i držana 22 časa u prostorijama policije, od čega 12 sati noću, što je sve bilo medijski praćeno i komentarisano na internet portalima, kod podnositeljke pritužbe izazvale snažan osjećaj poniženja i inferiornosti da su dostigle minimalni stepen surovosti koji potpada pod opseg zaštite člana 3 Konvencije. Shodno tome, takvo postupanje nije bilo u skladu sa zabranom ponižavajućeg postupanja propisanom članom 28 stav 3 Ustava i članom 3 Konvencije.

Zaštitnik je u mišljenju dao i određene preporuke u cilju prevencije nastanka istih ili sličnih kršenja prava.

## Vrhovnom državnom tužilaštvu i Specijalnom državnom tužilaštvu

- ❖ Da, budući da je već 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, obezbijede pravilnu primjenu člana 264 ZKP-a.
- ❖ Da u ovom i svim budućim slučajevima u kojima u toku postupka, a posebno prije nego je krivični postupak pokrenut i lice lišeno slobode, informacije o identitetu osumnjičenog/okrivljenog dospiju u javnost, sprovedu aktivnosti i radnje u cilju utvrđivanja neovlašćenog otkrivanja povjerljivih podataka ili zaštite ugleda i prava tog lica da se smatra nevinim, imajući u vidu nadležnosti i odgovornosti iz čl.129 i 134 Zakona o državnom tužilaštvu.

## Sudskom savjetu

- ❖ Da razmotri mogućnost da uspostavi jasne mehanizme, pravila ili praksu obezbjeđenja i zaštite nezavisnosti pravosuđa, kako bi se efektivno i efikasno unaprijeđivala i obezbjeđivala nezavisnost sudova i sudija, u smislu zakonske obaveze iz čl.2 st.4 Zakona o Sudskom savjetu.<sup>89</sup>

Pored navedenog posebnu pažnju Zaštitnika privuklo je postupanje Komisije za Etički kodeks državnih tužilaca, u predmetu protiv Državnog tužioca u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici.

Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca, povodom inicijative Vrhovnog državnog tužioca, donijela je Mišljenje br. 02-9-1901-12/19 od 24. decembra 2019. godine, kojim je konstatovano da je državni tužilac u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici, na javnom mjestu u slobodno vrijeme, druženjem sa osobom protiv koje je nadležno državno tužilaštvo pokrenulo postupak po krivičnoj prijavi, nije pazio da takvim ponašanjem na javnom mjestu ne nanese štetu ugledu državnih tužilaca, čime je povrijedio pravila iz tačke (i) i (j) Etičkog kodeksa državnih tužilaca, kojim se uređuje ponašanje u slobodno vrijeme. Budući da na ovo Mišljenje podnosilac nema na raspolaganju pravna sredstva za preispitivanje razloga i stavova povodom kojih je data ocjena o povredi Etičkog kodeksa, to je ukazao na povredu prava na pravni lijek iz čl. 20 Ustava Crne Gore, te sljedstveno tome čl. 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i na arbitarnost odluke.

Međutim, cijeneći dato Mišljenje Tužilačkog savjeta - Komisije za etički kodeks, u pogledu tumačenja koncepta "druženja u slobodno vrijeme" državnih tužilaca, koje potpada pod opseg prava na privatni život zaštićen članom 8 Konvencije, obzirom da ovakvo mišljenje utiče, tj. proizvodi određene posljedice na privatni i društveni život podnosioca pritužbe zbog nametnutog ograničenja zbog njegove profesije i funkcije koju obavlja, Zaštitnik je predmetnu pritužbu ispitao sa aspekta povrede prava na privatnost iz člana 40 Ustava Crne Gore i člana 8 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, te u okviru navedenog člana ispitivao i relevantnost i dovoljnost razloga datih u Mišljenju.

Polazeći od standarda ESLJP da su ograničenja iz čl.8 Konvencije dopuštena ako su „u skladu sa zakonom“ ili „propisana zakonom“ i „nužna u demokratskom društvu“ Zaštitnik je ocijenio da je predmetno miješanje bilo u skladu sa zakonom, tj. Zakonom o državnom tužilaštvu i Etičkim kodeksom državnih tužilaca, budući da je donešeno na zahtjev/inicijativu v.d. Vrhovnog državnog tužioca, da se ocijeni da li je ponašanje državnog tužioca, ovdje podnosioca pritužbe, u skladu sa Etičkim kodeksom državnih tužilaca, a što jeste u skladu sa čl.21 st.3. Zakona o državnom tužilaštvu i pomenutim Kodeksom.

<sup>89</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1633085436\\_23092021\\_preporuka\\_ko.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1633085436_23092021_preporuka_ko.pdf)

Prema zaključku Zaštitnika, nesporno je težilo legitimnom cilju, a to je očuvanje standarda profesionalnog ponašanja, nezavisnosti i nepristrasnosti tužilaca kao važne karike u lancu vladavine prava.

Međutim, po ocjeni Zaštitnika sama konstatacija da je protiv određenog lica podnijeta krivična prijava nadležnom državnom tužilaštvu, nije po mišljenju Zaštitnika dovoljna i relevantna da opravda zadiranje u privatni život, pa kod okolnosti da Mišljenje nije ni obrazloženo, niti je pri njegovom donošenju izvršeno balansiranje suprotstavljenih prava, tačnije prepoznavanja neophodnosti miješanja u privatni život (nije izvršeno balansiranje i uspostavljanje pravedne ravnoteže između relevantnih suprotstavljenih javnih i privatnih interesa), to je Zaštitnik ocijenio da je Donošenjem (davanjem) Mišljenja Komisije za Etički kodeks državnih tužilaca, br.02-9-1901- 12/19 od 24. decembra 2019. godine, podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na privatni život iz člana 40 Ustava Crne Gore i sljedstveno tome, čl.8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

Zaštitnik je dao preporuku Tužilačkom savjetu - Komisiji za Etički kodeks državnih tužilaca da u ovakvim i sličnim situacijama, kada donijeto Mišljenje može na bilo koji način da utiče na određeno pravo zaštićeno Ustavom Crne Gore, isto obrazloži jasnim i uvjerljivim razlozima zbog kojih je ponašanje u konkretnom slučaju takvo da opravdava nužnu i neodložnu potrebu da se ograniči, te da se uz adekvatno obrazloženje izvrši balansiranje i uspostavljanje pravedne ravnoteže između relevantnih suprotstavljenih javnih i privatnih interesa. Zaštitnik je dao preporuku i da je zbog značaja, pravnih posljedica i pravne snage Mišljenja, posebno u odnosu na državne tužioce u odnosu na koje se donosi Mišljenje, poželjno primjenjivati egzaktnu zakonsku formulaciju njegove nadležnosti shodno čl.21 st.3 Zakona o državnom tužilaštvu, kako bi se izbjegla pogrešna tumačenja pravnog značaja i pravne snage tako datih Mišljenja.<sup>90</sup>

Jedan predmet odnosio se i na povredu prava na odbranu, kojom je podnosilac ukazivao da mu je povrijeđeno, jer mu u postupku istrage SDT nije odgovorilo na zahtjev za uvid i fotokopiranje spisa. Shodno činjenici da se radi o krivičnom postupku koji nije pravosnažno okončan (nalazio se u fazi istrage). Zaštitnik je podsjetio, da se shodno navedenim principima čl.6 Konvencije, procesna manjkavost koja se u konkretnom ogledala u tvrdnji podnosioca pritužbe da okrivljenom i njegovom braniocu tužilaštvo nije odgovorilo na zahtjev za uvid i kopiranje spisa predmeta od 25. januara 2021. godine, nije sama po sebi dovoljna da bi se konstatovala povreda prava na pravično suđenje, odnosno prava na odbranu, kao njegovog sastavnog dijela. Tim prije jer se pravičnost, kako je navedeno, cijeni na nivou cjelokupnog postupka, dok navedeni procesni nedostatak nije takav da se ne bi mogao otkloniti u nastavku postupka, ukoliko bi, eventualno, nakon završetka istrage, postupak bio nastavljen po optužnici državnog tužioca pred nadležnim sudom.

Saglasno navedenom prema stanju u spisima predmeta, Zaštitnik nije mogao utvrditi da je u ovoj fazi postupka, podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na odbranu iz čl. 37 Ustava Crne Gore i čl.6 st.3 tač. (b) i (c) Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao ni pravo na pravično suđenje iz čl.32 Ustava Crne Gore i čl.6 st.1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

---

<sup>90</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1638523816\\_23112021\\_preporuka\\_ts.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1638523816_23112021_preporuka_ts.pdf)

**Shodno svemu prednje izloženom, na osnovu sadržine svih pritužbi po kojima je odlučivao, a koje su uložene na rad Državnog tužilaštva, Zaštitnik donosi sljedeći**

## **ZAKLJUČAK**

- Da se u prekrivičnom postupku unapređuje sistem zaštite prava oštećenih koji su podnijeli krivičnu prijavu, blagovremenim preduzimanjem procesnih mjera i radnji, te obavještavanjem podnosilaca krivičnih prijava o toku i ishodu postupka pred Državnim tužilaštvom;
- Da u predmetima finansijske istrage Specijalno državno tužilaštvo ne postupa u skladu sa zakonom utvrđenom procedurom iz čl.21 Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću;
- Da se u postupcima lišenja slobode u postupku izviđaja ne vodi računa o standardima koji su već utvrđeni u predmetu Asanović protiv Crne Gore, a koja se odnosi na dosljednu primjenu čl. 264 ZKP-a, kako je to jasno obrazloženo u ovoj presudi;
- Da je u postupcima po pritužbama pred Tužilačkim savjetom, blagovremeno odlučivano i da su podnosioci uredno obavještavani o iskoraku postupka.

## **PREPORUKE**

### **Državnom tužilaštvu**

- ❖ Da ažurno postupa u predmetima formiranim po krivičnim prijavama, posebno iz nadležnosti Specijalnog državnog tužilaštva;
- ❖ Da u predmetima finansijske istrage postupak sporovodi u skladu sa odredbom čl.21 Zakona o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću;
- ❖ Da u postupku izviđaja, postupak lišenja slobode sprovodi u skladu sa pravnim standardima ESLJP, izloženim posebno u predmetu Asanović protiv Crne Gore.

### **Tužilačkom Savjetu**

- ❖ Da ažurno i djelotvorno postupa u predmetima po pritužbama na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnog tužilaštva;
- ❖ Da pažljivije razmatra eventualnu odgovornost državnih tužilaca po uložnim pritužbama na njihov rad, posebno u situacijama očiglednog nepoštovanja rokova i ukoliko se takvo postupanje ponavlja.

### **5.2.9.4.Pritužbe na rad Javnih izvršitelja**

U 2021. godini okončano je 11 predmeta, po pritužbama na rad Javnih izvršitelja. U šest (6) predmeta Zaštitnik je utvrdio nenadležnost, u dva (2) predmeta utvrdio je da nema povrede prava, u dva (2) predmeta je utvrdio povredu prava, dok je u jednom (1) predmetu postupak obustavljen.

Građani su ukazivali na nezakonitost odluka Javnih izvršitelja i sudskih odluka. Zaštitnik je u svom postupanju utvrdio da su javni izvršitelji prilikom sprovođenja pravosnažnih sudskih odluka preduzimali potrebne mjere i radnje, da su donosili odluke, stranke su koristile pravna sredstva pred sudovima, pa budući da Zaštitnik nema mandat da ispituje pravilnost i zakonitost odluka, to su stranke upućivane na mogućnost i pravo na podnošenje ustavne žalbe. U određenim predmetima stranke su upućivane o načinu ostvarenja prava u izvršnom postupku u pogledu načina realizacija obaveze izvršnog dužnika, te pravnih posljedica obustave izvršenja po odluci Ustavnog suda Crne Gore, u postupku po ustavnoj žalbi,

po zahtjevu za obustavom izvršenja pojedinačnog akta do konačne odluke Ustavnog suda Crne Gore. Povodom jedne pritužbe, postupak je obustavljen budući da je pokrenut parnični postupak.

U dva predmeta Zaštitnik je utvrdio da u postupku sprovođenja izvršenja podnosiocima pritužbe nije povrijeđeno pravo na pravično suđenje iz čl.32 Ustava Crne Gore i čl.6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Vrlo važno je istaći da je u jednom predmetu Zaštitnik utvrdio povredu prava na djelotvorni pravni lijek iz člana 20 Ustava Crne Gore jer je u konkretnom slučaju obustavom izvršenja prije nego što je shodno odredbama ZIO-a, izvršnom dužniku dostavljeno rješenje, odnosno prije nego što je shodno odredbama ZIO-a izvršnom dužniku izvršena dostava u skladu sa relevantnim odredbama o dostavljanju i da potom nije iskoristio svoje zakonsko pravo da izjavi prigovor, ponosiocu pritužbe povrijeđeno navedeno pravo.

Cijeneci važnost ovog pitanja u daljim postupcima sprovođenja izvršenja Zaštitnik je uputio Preporuke kako postupajućoj Javnoj izvršiteljki tako i Komori Javnih izvršitelja,

I Da u postupcima izvršenja rješenja donijetih na osnovu izvršne isprave, ne pristupaju naplati potraživanja iz rješenja o izvršenju prije nego što se izvrši dostava rješenja shodno čl.43-54 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, te stim u vezi

II Da razmotre mogućnosti da se rješenje o izvršenju na osnovu izvršne isprave, koje sadrži rješenje o zabrani, prvo dostavi banci koja će sprovesti zabranu raspolaganja na sredstvima na računu izvršnog dužnika, pa tek nakon toga dostave rješenje o izvršenju shodno pravilima o dostavljanju i izvršnom povjeriocu i izvršnom dužniku, kao i da se nakon što se rješenje o izvršenju dostavi strankama u izvršnom postupku po pravilima ZIO-a, Zaključak o prenosu sredstava koja su prethodno blokirana dostavi banci i naplati potraživanje

III Da u budućem postupanju, ukoliko se naplati potraživanje određeno rješenjem o izvršenju na osnovu izvršne isprave, javni izvršitelji ne obustavljaju postupak izvršenja sve dok ne protekne rok za izjavljivanje prigovora i dok se ne uvjere da izvršni dužnik/ci nijesu iskoristili to svoje pravo

IV Da razmotre mogućnost uvođenja jedinstvene prakse da ukoliko u spisima predmeta ne egzistira dokaz o prijavljenoj adresi prebivališta izvršnog dužnika, a dostava se ne može uručiti na adresu iz predloga za izvršenje, zatraže od Prijavno-odjavne službe MUP-a podatke o prijavljenoj adresi izvršnog dužnika, kako bi se istom obezbijedilo adekvatno obavještenje o pokrenutom izvršnom postupku i učešće u istom.

Veoma važno je istaći da je povodom predmetnog Mišljenja, Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, uz saradnju i podršku Programске kancelarije Savjeta Evrope u okviru zajedničke akcije Evropske unije i Savjeta Evrope uputila predlog za saradnju Komori Javnih izvršitelja i Programskoj kancelariji SE. U okviru projekta *“Improving procedural safeguard in judicial proceedings”*, sačinjeno je *“Pravno mišljenje o sprovođenju “izvršenja radi naplate na računu”* i o obezbjeđenju prava na pošteno suđenje, na djelotvorno pravno sredstvo i na mirno uživanje vlasništva u takvom izvršenju - povodom jednog konkretnog slučaja iz prakse javnih izvršitelja u Crnoj Gori”, od strane prof. emetirusa dr Mihaila Dike. Prema projektnom zadatku odgovoreno je na dva pitanja: (1) Postoji li mogućnost naplate potraživanja od sredstava izvršnog dužnika (zarade ili drugih sredstava) prije nego što se sprovedu odredbe o dostavljanju? (2) Kako se vrši dostava rješenja o izvršenju na osnovu izvršne isprave (posebno kad se radi o javnom objavljivanju)? (3) Da li se odredbe ZPP-a o dostavljanju supsidijarno primjenjuju u izvršnom postupku?

Cijenimo vrlo bitnim istaći da je predmetna Analiza u bitnom podržala Mišljenje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i date preporuke.

Povodom prednje Analize, organizovan je regionalni radni sastanak i radionica posvećena pristupu pravdi u postupku izvršenja i obezbjeđenja, kao i odgovornosti i profesionalizmu javnih izvršitelja. Navedeni sastanak i radionica organizovani su u okviru zajedničkog programa Evropske unije i Savjeta Evrope „*Horizontal Facility II za Zapadni Balkan i Tursku 2019 - 2022*“. Tokom sastanaka je predstavljena Analiza o pravu na imovinu u okviru člana 1 Protokola 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima u kontekstu postupka izvršenja i obezbjeđenja u Crnoj Gori.

Shodno prednjem, Zaštitnik daje

### ZAKLJUČAK I PREPORUKE

- ❖ Ministarstvu pravde i Komori Javnih izvršitelja da nastave sa kontinuiranim unapređenjem sistema organizovanja, rada i odgovornosti Javnih izvršitelja, radi ostvarenja prava građana na djelotvorno i blagovremeno izvršenje pravde;
- ❖ Da prilikom izrade izmjene postojećeg Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, uzmu u obzir predmetnu Analizu i njenu dopunu u cilju bolje i sveobuhvatnije zaštite položaja izvršnih povjerilaca i izvršnih dužnika, kao i sprovođenja i primjene standarda EKLJP u izvršnom postupku;
- ❖ Da Komora Javnih Izvršitelja u postupcima izvršenja postupa u skladu sa preporukama Zaštitnika datih u Mišljenju br.01-12621 od 21. juna 2021. godine.<sup>91</sup>

#### 5.2.9.5.Pritužbe na rad Advokatske komore i advokata

U pritužbama koje su se odnosile na Advokatsku komoru Crne Gore okončana su 3 predmeta i to 2 predmeta spajanjem i jedan predmet nenadležnošću.

Dva predmeta odnosila su se na pritužbe na rad advokata i Zaštitnik se oglasio nenadležnim, imajući u vidu da nema nadležnost za postupanje po pritužbama na rad advokata, budući da 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.

U skladu sa javno pravnim ovlaštenjima propisanim odredbom čl. 36 st.1 tač.12 Statuta Advokatske Komore Crne Gore („Sl.list RCG“ br.34/05 „Sl.list RCG“50/07 „Sl.list CG“ br.60/13 „Sl.list CG“ 70/15) 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.

Saglasno odredbi čl.22 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore Zaštitnik se oglasio nenadležnim za postupanje za ocjenu odluka u kojima je Advokatska komora odlučivala o disciplinskim prijavama podnijetim protiv advokata.

### PREPORUKA

- ❖ Advokatska komora Crne Gore treba da nastavi sa preduzimanjem mjera na jačanju odgovornosti advokata i efikasnom i djelotvornom postupanju po prijavama na rad advokata.

<sup>91</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1637671809\\_21062021\\_preporuka\\_kji.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1637671809_21062021_preporuka_kji.pdf)

## VI ZAŠTITA OD TORTURE

### 6.1. Prava lica lišenih slobode i zaštita od zlostavljanja

Zabrana mučenja i drugih oblika zlostavljanja uživa poseban status u međunarodnoj zaštiti ljudskih prava. Ona je uključena u čitav niz međunarodnih i regionalnih sporazuma, a čini i dio običajnog međunarodnog prava, koji je obavezujući za sve države potpisnice.

Zabrana mučenja je apsolutna što znači da nijednoj državi potpisnici nije dozvoljeno da privremeno ograniči zabranu mučenja u bilo kojim okolnostima, bilo da je u toku ratno stanje, stanje unutrašnje političke nestabilnosti ili neke druge vanredne situacije u javnosti. Kada je riječ o posebnom značaju koji se pridaje zabrani mučenja, tradicionalna obaveza država da poštuju, štite i ispunjavaju ljudska prava dopunjena je još jednom obavezom – dužnost je spriječavati mučenje i druge oblike zlostavljanja. Od država potpisnica se traži da preduzimaju pozitivne mjere u pravcu spriječavanja ove pojave.

Osobe lišene slobode radi policijskog zadržavanja, pritvora, izdržavanja kazne zatvora, ili u bilo kom drugom kontekstu, nalaze se u situaciji potpune zavisnosti, što ih čini posebno ranjivim u odnosu na bilo koji vid zloupotrebe.

I ove izvještajne godine, kao i ranije, lica lišena slobode 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. U ime lica lišenih slobode, Zaštitniku su se obraćali članovi njihovih porodica ili njima bliske osobe, nevladine organizacije i advokati. U ovim slučajevima, prije postupanja, a shodno zakonskoj odredbi, tražena je saglasnost lica u čije ime je pritužba podnešena. Takođe, kao i prethodne godine, broj lica lišenih slobode, koji su nam se obratili značajno je veći od broja novootvorenih predmeta. Misli se na članove porodica zatvorenika koje smo, zbog brzine postupanja, najčešće bez otvaranja predmeta detaljno informisali o mogućnostima zaštite njihovih prava i mogućim otklanjanjem nepravilnosti.

Promenljiva epidemiološka situacija, kao ni prethodne izvještajne godine, nije bila smetnja Zaštitniku i njegovom timu da obave veliki broj razgovora u ustanovama gdje su smještena lica lišena slobode, kako detaljno slijedi u nastavku.

### 6.2. Statistički podaci o pritužbama

Statistički podaci se kumulativno odnose na predmete koje je Zaštitnik imao u radu u vezi sa zabranom zlostavljanja, uključujući lica lišena slobode koja su se nalazila pod policijskim ovlašćenjem, odnosno kojima je od strane drugih organa vlasti bilo ograničeno kretanje u skladu sa standardima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava.

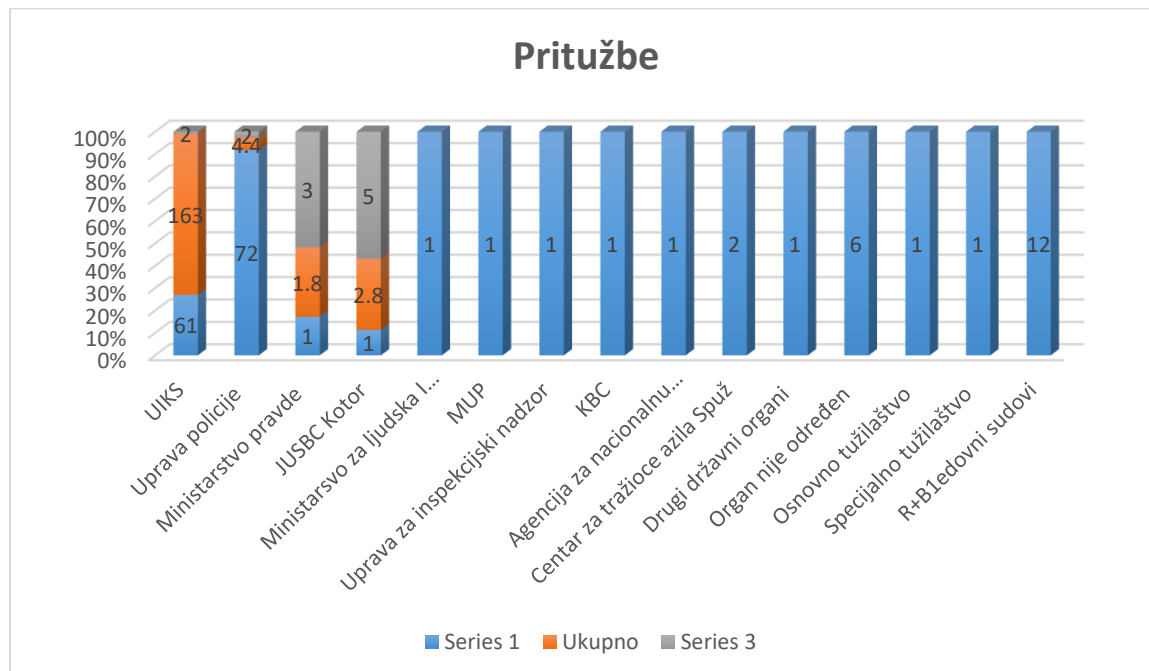
Dakle, Zaštitnik je u 2021. godini, u okviru Sektora - Zaštita od zlostavljanja, bezbjednost i Nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM) formirao 163 predmeta, od kojih su žene su podnijele 30 pritužbi. Grupnih pritužbi u radu je bilo pet (5).

Pritužbe su se odnosile na rad: UIKS-a (61); Uprave policije (72); Ministarstva pravde jedan (1); Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru jedan(1); Ministarstvo pravde, ljudskih manjinskih prava jedan (1); Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore jedan (1); Uprava za inspekcijske poslove jedan (1); Klinički centar Crne Gore jedan(1); Agencija za nacionalnu bezbjednost jedan (1); Centar za tražioce



azila dvije (2), drugi državni organi jedan (1); Organ nije određen šest (6); Osnovno tužilaštvo jedan (1); Specijalno tužilaštvo jedan (1) i redovni sudovi dvanaest (12).

Pritužbe na rad tužilaštva i sudova obrađene su u dijelu Izvještaja, pod podnaslovom Pravo na pravično suđenje u razumnom roku.



### 6.2.1. Pritužbe na rad UIKS –a

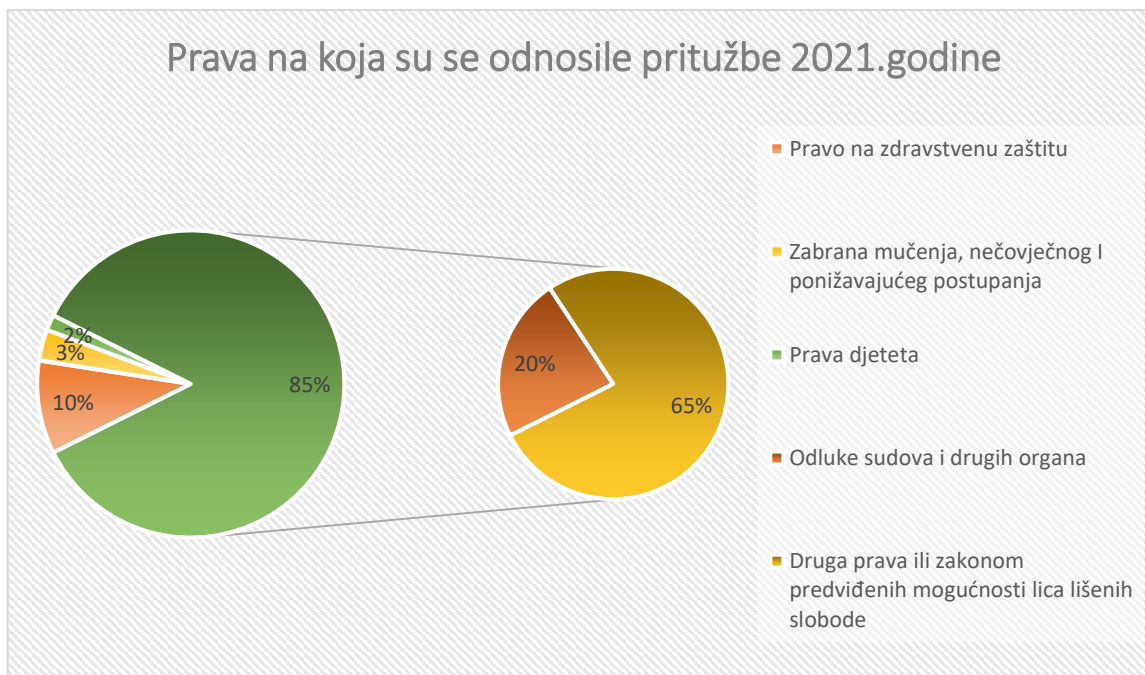
Statistički podaci pokazuju da je u izvještajnoj godini, od strane lica lišenih slobode, najviše pritužbi bilo na rad Uprave policije (72), a odmah zatim i UIKS (61). Međutim, u poređenju sa prethodnom godinom, evidentno je smanjenje broja pritužbi lica lišenih slobode na rad UIKS-a za nešto više od 50%.<sup>92</sup> Smanjenju broja pritužbi je, bez sumnje, doprinijela sve jača uloga Zaštitnika u smislu redovnog prisustva predstavnika Institucije u UIKS-u, kako u preventivnom tako i u reaktivnom mandatu Institucije.

Pritužbe na UIKS su se odnosile na: pravo na zdravstvenu zaštitu šest (6); zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja dvije (2); prava djeteta jedan (1); na odluke Sudova i drugih organa (12) i na druga prava ili zakonom predviđenih mogućnosti lica lišenih slobode (40), kao što je uslovni otpust, reklasifikacija, korišćenje zavodskih i vanzavodskih povoljnosti, razvrstavanje po sobama, premještanje u drugu zatvorsku jedinicu, prekid izdržavanja kazne, odsustvo radnog angažovanja, ostvarivanje kontakata sa porodicom i dr. Od ukupno podnijetih 40 pritužbi povodom povrede nekog prava, odnosno mogućnosti ostvarivanja određenih zahtjeva i benefita, njih petnaest (15) se odnosilo na nedostatak radnog angažovanja.<sup>93</sup>

Pritužbe koje su podnijeli maloljetnici u maloljetničkom zatvoru biće obrađene u dijelu izvještaja sa podnaslovom Prava djeteta.

<sup>92</sup> U 2020. godini, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda je bilo podnijeto 129 pritužbi na rad UIKS-a.

<sup>93</sup> Ostatak pritužbi se odnosio na: premještanje u drugu prostoriju ili organizacionu jedinicu (16); otežan prelazak u povoljnije klasifikacione grupe (4); nedovoljnu uključenost u socijalne i kulturne aktivnosti (3); dugo čekanje na razgovor sa realizatorima tretmana (2).



Postupci po pritužbama okončani su na sledeći način: u četiri (4) predmeta utvrđena je povreda prava, pa je Zaštitnik dao preporuke za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti dok u (12) predmeta nije utvrđena povreda prava. U ovim predmetima Zaštitnik je sačinio mišljenja, u kojima je konstatovao nalaze i obrazložio svoj stav. U (13) predmeta postupak je obustavljen, jer je u toku postupka otklonjena povreda prava ili je udovoljeno zahtjevu podnosioca pritužbi (omogućavanjem adekvatne ili tražene zdravstvene zaštite, radnim angažovanjem, premještajem u drugu prostoriju, reklasifikacijom u povoljniju klasifikacionu grupu, omogućavanjem vanredne šetnje ili posjete i sl.) dok je u dva (2) predmeta postupak obustavljen jer podnosioci nijesu saradivali u postupku. U dva (2) predmeta je ponovljena pritužba istovjetnog sadržaja, po kojima je već postupano i gdje su postupci bili završeni, u dvanaest (12) predmeta Zaštitnik nije mogao postupati (nije bio nadležan), u deset (10) predmeta podnositelj povukao pritužbu; u jednom (1) predmetu također nije mogao postupati, jer je pokrenut sudski postupak, u jednom (1) predmetu podnositelj je upućen na nadležne organe, budući da su se obraćali nenadležnim organima, u dva (2) predmeta podnositelj pritužbe je preminuo (od kojih je u jednom slučaju naslednik nastavio postupak), dva (2) predmeta su okončana spajanjem i u dva (2) predmeta postupak je u toku.

Struktura pritužbi u izvještajnoj godini je nešto promijenjena u odnosu na raniji period, na šta je uticala epidemiološka situacija u državi, pa su se uglavnom odnosile na nezadovoljstvo odlukama sudova i drugih organa, zatim ostvarivanje prava na posjete rodbine i ostvarivanju kontakta sa njima, kao i zdravstvenu zaštitu.

Što se tiče pritužbi koje su se odnosile na odluke Sudova i drugih organa Zaštitnik je ukazivao na nedležnosti Zaštitnika u tom dijelu.

#### Primjeri:

1. Osuđeni X.Y., tražio je premještaj iz sobe L1 u sobu L4 u Zatvoru za duge kazne u Spužu. Nakon razgovora između predstavnika Zaštitnika u kojem se zaključilo da ne postoje smetnje zbog kojih premještaj ne bi bio moguć i Uprava UIKS-a je zahtjev podnosioca pritužbe pozitivno riješila.
2. Osuđeni X.Y., tražio je radno angažovanje u Zatvoru za duge kazne u Spužu. Uprava Zatvora je nakon izvjesnog vremenskog perioda složila se sa predlogom zatvorenika i Zaštitnika i omogućila pravo na rad zatvoreniku.
3. Osuđeni X.Y. je u pritužbi tražio da mu uprava UIKS-a omogući prelazak u I klasifikacionu grupu. Zaštitnik je konstatovao da je Uprava podnositelju pritužbe udovoljila zahtjevu.

## 6.2.2. Radni angažman lica na izdržavanju kazne zatvora

Rad u zatvorima doprinosi socijalizaciji ličnosti zatvorenika, a posebno utiče na očuvanje njihovog mentalnog zdravlja i na održavanje discipline u zatvorima. U suprotnom nedovoljno radno angažovanje prouzrokuje incidente, sukobe, osjećaje lične bezvrijednosti i apatije, pa takvo nestruktuirano vrijeme znatno utiče na mentalno zdravlje.

Akt UN<sup>94</sup> o minimalnim pravima osuđenika, značajnu pažnju posvećuje osuđeničkom radu i ukazuje na nekoliko osnovnih principa rada, odnosno na pet načela.

Prvo načelo definiše rad kao svrsishodnu delatnost i ne smije biti ponižavajući.

Drugo načelo, načelo obaveznosti, uvodi radnu terapiju kao pravo osuđenika, koje mu se ne može oduzeti i obavezu koja mu se može nametnuti.

Treće načelo odnosi se na radnu terapiju, kao profesionalnu orijentaciju osuđenika, što predstavlja značajan faktor stručnog osposobljavanja i razvijanja radnih navika u funkciji socijalne readaptacije.

Četvrto načelo podrazumijeva stvaranje jednakih uslova rada osuđenika s uslovima istih struka i privrednih uslova na slobodi i odnosi se na integrisanost osuđeničkog rada u privrednu aktivnost države, čime se osuđenički rad izjednačava s radom čovjeka na slobodi i u moralnom i u socijalnom smislu.

Peto načelo odnosi se na princip nagrađivanja, odnosno stav da osuđeniku za rad pripada pravična nagrada i naknada, čime se radu daje smisao rada čovjeka na slobodi.

Po podacima UIKS-a, posljednjeg dana izvještajnog perioda, odnosno 31.12.2021. godine u Zatvoru za duge kazne nalazilo se 431 zatvorenika, dok je u Zatvoru za kratke kazne kaznu izvršavalo 80 zatvorenika. U zatvoru Bijelo Polje nalazilo se ukupno 78 zatvorenika i to: 52 pritvorena lica i 26 zatvorenika.

U odnosu na radno angažovanje zatvorenika u Zatvoru za duge kazne je 211 ("A" paviljon 18 zatvorenika, "B" paviljon 34 zatvorenika, "D" paviljon 38 zatvorenika, "F" paviljon 15 zatvorenika, Poluotvoreno odjeljenje 93 zatvorenika, Odjeljenje za žene 11 zatvorenica, "C" paviljon 2 zatvorenika).

S obzirom na statistiku i podatke UIKS-a, koja pokazuje da je radno angažovano manje od polovine lica (48%) koja kaznu izvršavaju u Zatvoru za duge kazne neophodno je dodatno uložiti napore i organizovati radno angažovanje zainteresovanih zatvorenika koji bi što bolje ispunili dnevne aktivnosti u cilju njihove pune resocijalizacije i rehabilitacije. Ovim pitanjem će se Zaštitnik detaljnije baviti u 2022. godini.

## 6.2.3. Zdravstvena zaštita u UIKS-u

Zdravstvena zaštita lica lišenih slobode ima, pored uobičajenih profesionalnih dužnosti ljekara, specifične zadatke. Naime, ljekari, pored liječenja svojim pacijentima, kao i međunarodnim i domaćim etičkim standardima profesije duguju mnogo više – obavezu zaštite pacijenata lica lišenih slobode od mučenja. U pitanju je veoma kompleksna obaveza, jer ljekari imaju veliku odgovornost – prema pacijentu koga treba da zašтите.

<sup>94</sup> <https://www.irmct.org/sites/default/files/documents/Standardna-minimalna-pravila-Ujedinjenih-naroda-za-postupanje-sa-zatvorenicima-Mandela-rules.pdf>

Također, potreba zdravstvenog osoblja koje radi sa licima lišenim slobode jeste da bude obučeno za korišćenje Istanbulskog protokola – međunarodnog standarda za istrage u slučajevima sumnje na torturu i za sudskomedicinski (forenzički) pregled. U protivnom, medicinski pregled osoba koje prijavljuju torturu u potpunosti gubi smisao jer se ne sprovodi na način koji će žrtvu zaštititi i omogućiti pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti osoba koje su se prema licima lišenim slobode ponašala na zabranjen način. U tom smislu, Zaštitnik zaključuje da zatvorski ljekari i dalje još uvijek ne evidentiraju povrede u skladu sa smjernicama datim u Istanbulskom protokolu, odnosno ne sačinjavaju fotoelaborat u boji sa tačnim i sveobuhvatnim opisom nađenih povreda na cijelom tijelu zatvorenika.<sup>95</sup>

Pored navedenog zatvorenici se i dalje žale na predugo čekanje na specijalističke preglede i ukazuju na probleme u komunikaciji sa psihijatrom u zatvoru. Iako je Zaštitnik iskazao razumijevanje prema činjenici da su se, shodno nastaloj epidemiološkoj situaciji, formirale liste čekanja na specijalističke predmete koje zatvorenici obavljaju u medicinskim ustanovama van UIKS-a, očekuje se da u 2022. godini ovo čekanje bude svedeno na najmanju moguću mjeru, što će biti predmet posebnog praćenja od strane Zaštitnika.

I dalje su pritužbe usmjerene i javljaju se prilikom promjene terapije - smanjenja doze buprenorfina. Cilj farmakoterapije buprenorfinom je izliječenje opijatskog zavisnika, odnosno, u krajnjem slučaju obezbjeđivanje najvišeg stepena njegove lične funkcionalnosti i smanjenja broja štetnih posljedica za okruženje a i samog zavisnika. Indikacija za primjenu buprenorfina potvrđuje se kriterijumima od kojih su naglašeni psihološki, fiziološki i socijalni kriterijum. Savremena koncepcija tretmana omogućava pacijentu poziciju subjekta u terapijskom procesu, zato je za primjenu buprenorfina važna procjena specijaliste psihijatra, sa načelima najbolje prakse za pojedinog zavisnika.

Zaštitnik ukazuje da je većina zatvorenika shodno članu 19, stav 5 Upustva o zdravstvenoj zaštiti prilikom uvođenja supstitucione terapije, upoznato sa upotrebom buprenorfina u zatvoru, nakon čega većina potpiše Ugovor za korisnike supstitucione terapije buprenorfin, kojim i daju saglasnost da prihvataju sva prava i obaveze navedenog ugovora. Naime, ugovorom je propisana obaveza korisnika buprenorfinskog programa da ukoliko dođe do zloupotrebe terapije, da će isti biti sankcionisan redukcijom doze ili potpunim ukidanjem supstitucione doze, pa u konkretnim slučajevima Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu prava zatvorenika.

Primjeri:

1. Zatvorenik je štrajkovao glađu jer mu je doktorica smanjila dozu buprenorfina, sa 16 mg na 10 mg. Nakon što se Zaštitnik uvjerio je smanjenje terapije zatvoreniku odobrio konzilijum psihijataru i da je na taj način izbjegnuta pojava apstinencijalne krize kao i pogoršanje psihičkog stanja, zaključeno je da zdravstvena služba UIKS-a nije povrijedila ljudska prava osuđenog lica.
2. Lice se žalio na rad zdravstvene službe UIKS-a. Na osnovu uvida u postojeću medicinsku dokumentaciju i razgovora sa podnosiocem pritužbe i osobljem zdravstvene službe UIKS-a, te izvještaja psihijataru, ustanovljeno je da se zatvoreniku omogućava buprenorfin u skladu sa Smjernicama Ministarstva zdravlja, odnosno da mu nijesu povrijedena prava.

Postupci po pritužbama, koje su se odnosile na pravo na zdravstvenu zaštitu šest (6) okončani su na sljedeći način: u tri (3) predmeta nije utvrđena povreda prava, u jednom predmetu nakon pokretanja postupka udovoljeno je zahtjevu osuđenog lica (omogućena terapija koja je tražena), u dva predmeta, podnosilac pritužbe nije ovlašćeno lice.

<sup>95</sup> Mišljenje Zaštitnika 95/21 od 6.6.2021.godine.

## 6.2.4. Materijalni uslovi

Iako su evidentirana ulaganja u materijalne uslove u izvještajnoj godini, uslovi smještaja u nekim djelovima Zatvora su i dalje nezadovoljavajući, naročito u dijelu Istražnog zatvora u Spužu. Zaštitnik još jednom ukazuje da loši materijalni uslovi, uz prekobrojnost u sobama zbirno rezultiraju ponižavajućim postupanjem kako je to i ustanovio Evropski sud za ljudska prava u odnosu na našu državu.<sup>96</sup> Sa tim u vezi Zaštitnik još jednom ukazuje na neophodnost unaprijeđenja materijalnih uslova, posebno u segmentima koji ne zahtijevaju značajnija ulaganja (održavanje higijene, pristup svježem vazduhu i sl.).

Primjer:

Pritvorena lica XY, XY, XY, XY i XY, koji su pritvoreni u sobi D4 u Istražnom zatvoru u Podgorici, podnijeli su pritužbu povodom materijalnih uslova boravka. U pritužbi se u bitnom navodi da navedeni borave u uslovima nedostojnim čovjeka; da su smješteni u osmokrevetnoj sobi koja je u potpunosti popunjena, a koja je higijenski zapuštena; da ne dobijaju lične higijenske pakete; da nemaju ni sredstava za održavanje higijene prostora; da hranu skladište na podu; da jedu stojeći jer ni stolice nemaju; da nemaju frižider; da nemaju posteljinu; da spavaju na higijenski zapuštenim dušecima i da se pokrivaju prljavim ćebadima, kao i da nemaju svježeg vazduha u sobi. Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka, Zaštitnik je zaključio da navedeni materijalni uslovi zbirno rezultiraju ponižavajućim postupanjem, odnosno povredom člana 3 Evropske Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Tim povodom UIKS-u je preporučeno da u sobi D4 upodobi broj kreveta prema kvadraturi i međunarodnim minimalnim standardima i odredbama Pravilnika o bližem načinu izvršenja pritvora; obezbijedi adekvatnu ventilaciju sobe; obezbijedi potrebne količine posteljine; obezbijedi uslove za redovno pranje i sušenje veša; obezbijedi higijenske pakete shodno Pravilniku svim pritvorenicima kojima je to neophodno i opremi sobu shodno životnim potrebama pritvorenika

## 6.2.5. Navodi o zlostavljanju u UIKS-u

Zatvorski službenici koji rade u zatvorima imaju dužnost da vode računa o pritvorenicima i osuđenim licima. Ovo podrazumijeva i dužnost da o pritužbama i indicijama o zlostavljanju obavijeste pretpostavljenog službenika i nadležni organ. Nije potrebno da je tvrdnja 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.<sup>97</sup> Konačno, tvrdnje o zlostavljanju osobe lišene slobode, potkrijepljene nalazima o tjelesnim povredama, smatraju se prima facie dokazima zlostavljanja koji zahtijevaju hitnu istragu.<sup>98</sup>

Indikativno je i da smo u prethodnoj godini od više lica primili navode o fizičkoj sili prema zatvorenicima. U dva slučaja, Zaštitnik je utvrdio povredu. Međutim ono što više zabrinjava su primjeri inertnog pristupa prilikom procesuiranja ozbiljnih sumnji u zlostavljanje. Drugim riječima, nedostaju djelotvorne i efikasne istrage, što dodatno pospješuje sumnju o nekažnjivosti nezakonitog postupanja službenika UIKS-a. Zaštitnik će i u narednom periodu dodatnu pažnju usmjeriti na ovo pitanje.

Zaštitnik još jednom ukazuje da je obaveza UIKS-a, da ispita svaki navod o zlostavljanju i pritom učini sve potrebne napore radi procesuiranja učinilaca krivičnih djela. Neprihvatljivo je da UIKS ne preduzme mjere i radnje u cilju procesuiranja i eventualnog kažnjavanja službenih lica i prosleđivanja navoda o zlostavljanju nadležnom Tužilaštvu.

<sup>96</sup> U tom smislu, Zaštitnik još jednom podsjeća, da je Evropski sud za ljudska prava u predmetu Bigović protiv Crne Gore utvrdio povredu člana 3 Konvencije u odnosu na podnosioca predstavke, između ostaloga, zbog prenatrpanosti zatvorskih ćelija. I u predmetu Bulatović ESLJP je utvrdio povredu člana 3 jer je podnosilac predstavke, između ostalog, boravio u pritvoru u sobi koja je bila prenatrpana.

<sup>97</sup> Hajnal protiv Srbije, predstavka br. 36937/06, st. 94–99.

<sup>98</sup> 1 Opšti izvještaj CPT-a br. 14 – Borba protiv nekažnjivosti mučenja, 2004, stav 28.

Primjeri:

1. Pritvoreno lice XY podnio je pritužbu koja se odnosi na postupanje sprovedničke službe Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS-a). Podnositelj pritužbe je u pritužbi naveo: da je imao problem sa sprovednicima u Istražnom zatvoru tokom sprovođenja iz Osnovnog suda Nikšić do UIKS-a; da mu je sprovednik jako stegao liscama ruke, koje su bile vezane iza leđa tokom vožnje NK - PG; da su ga sprovednici, po povratku u UIKS izveli iz vozila i počeli da ga šamaraju i nazivaju svakakvim imenima; da postoji medicinska dokumentacija o navedenom, jer ga je ljekar pregledao nakon toga; da ne zna imena sprovednika koji su ga udarali. Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka i uvida u pribavljenu dokumentaciju Zaštitnik je utvrdio da su službenici za sprovedničko obezbjeđenje UIKS-a dana 17.11.2020. godine povrijedili ljudska prava podnosioca pritužbe na način što su prekoračili ovlašćenja na štetu podnosioca pritužbe i time povrijedili njegovo ustavno pravo na zaštitu dostojanstva i nepovrjedivost fizičkog i psihičkog integriteta. Kako uprava UIKS-a nije preduzela mjere i radnje u cilju procesuiranja i kažnjavanja službenih lica odgovornih za nezakonito postupanje, odnosno kako nije obavijestila nadležno tužilaštvo o navodima o zlostavljanju odmah po saznanju za kritični događaj, podnosiocu pritužbe je povrijeđeno i pravo na djelotvornu istragu kritičnog događaja. Zaštitnik je preporučio UIKS-u da se preispitaju navodi o upotrebi sile prema podnosiocu pritužbe kao licu lišenom slobode i sa tim u vezi preduzmu mjere u skladu sa zakonom, kao i da zatvorski ljekari ubuduće postupaju u skladu sa smjernicama datim u Istanbulskom protokolu sačine fotoelaborat, sa tačnim i sveobuhvatnim opisom nađenih povreda na cijelom tijelu.

2. Slično, u predmetu u kojem je podnositelj pritužbe naveo da ga je službenik UIKS-a udario otvorenom šakom po glavi i rekao mu da ne lupa na vrata, a nakon čega je, između ostaloga započeo i štrajk glađu, Zaštitnik je primjetio da izjašnjenje UIKS-a ne djeluje uvjerljivo. Naime, u izjašnjenju se ovi navodi ocjenjuju kao neistiniti, uz obrazloženje da takav zaključak proističe iz službene zabilješke postupajućeg službenika, kao i činjenice da mu prilikom ljekarskog pregleda podnosiocu pritužbe nije konstatovana tjelesna povreda iako se može zaključiti da priroda udarača kako je opisuje podnositelj pritužbe zaista ne mora rezultirati vidljivom tjelesnom povredom. Zaštitnik je zaključio da je uprava UIKS-a dostavila odgovor, bez sprovođenja zakonitog postupka ispitivanja svih navoda što bi sve moralo prethoditi tvrdnji da su navodi o zlostavljanju neistiniti i preporučio UIKS-u da se preispitaju navodi o upotrebi sile prema podnosiocu pritužbe kao licu lišenom slobode i sa tim u vezi preduzmu mjere u skladu sa zakonom.

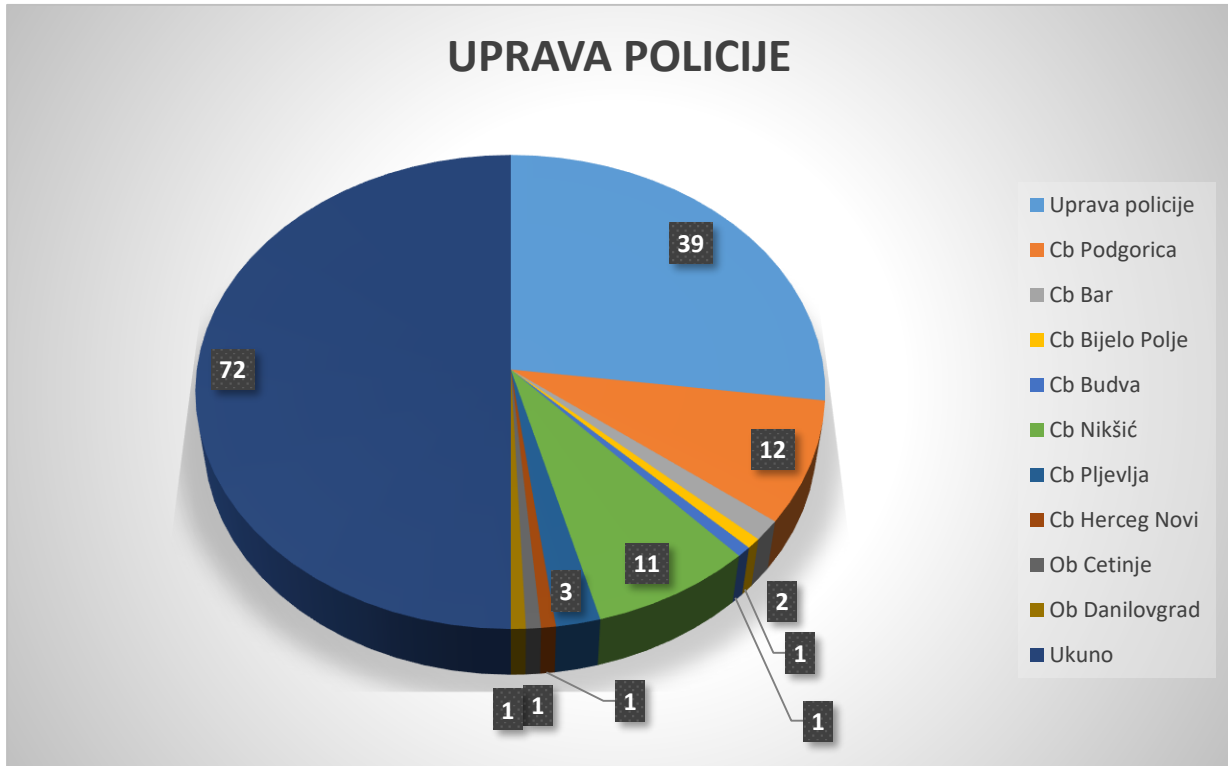
3. Zaštitnik je u jednom predmetu zaključio da upotreba spreja nije bila srazmjerna konkretnoj potrebi obuzdavanja zatvorenika, kako je to propisano Zakonom, „ako se ima u vidu da su četiri službenika pravilnom upotrebom fizičke snage objektivno bila u mogućnosti da spriječe podnosioca pritužbe u radnjama samopovređivanja“. Međutim, imajući u vidu da je podnositelj pritužbe istrajavao u namjeri da se samopovrijedi, da se sa upotrebom spreja prekinulo odmah nakon što je postignuta svrha njegove primjene, da je upotrijebljen na otvorenom prostoru, da je podnosiocu pritužbe odmah zatim ukazana medicinska pomoć, kao i da tom prilikom nije zadobio povrede. U konkretnom predmetu Zaštitnik je zaključio da nije došlo do kršenja člana 3 Evropske konvencije ali je preporučio UIKS-u da kontinuirano organizuje obuke o odgovarajućoj upotrebi sredstava prinude, kao i da obezbijedi potpuno i dosljedno izvještavanje o upotrebi sredstava prinude u skladu sa Zakonom.

Zaštitnik i u ovom Izvještaju ponovo konstatuje da još uvijek nije u cjelosti ispoštovana preporuka Zaštitnika iz 2015. godine koja se odnosi na slučaj zlostavljanja u UIKS-u, tzv. januarski događaj u disciplinskom odjeljenju. U ovom slučaju izostala je pravovremena reakcija Uprave - izvještavanje nadležnom organu, identifikacija odgovornih službenih lica i utvrđivanje njihove disciplinske odgovornosti. Ovakvo postupanje/nepostupanje UIKS-a nije u skladu sa načelom zabrane mučenja i drugih oblika zlostavljanja, jer se, ne preduzimanjem efikasnih mjera i nesprovođenjem disciplinskog postupka šalje loša poruka službenicima da to mogu činiti bez posledica. Svrha disciplinskih postupaka i kažnjavanja je da odvrate službenike od činjenja kažnjivih djela.

### 6.3. Pritužbe na rad Uprave policije

Pritužbe na rad Uprave policije (ukupno 72) odnosile su se: osam (8) na zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja; dva (2) pravo na slobodu kretanja, jedna (1) na pravo na privatnost, jedna (1) na pravo na ljudsko dostojanstvo i jednakost pred zakonom i 31 na druga prava lica lišenih slobode (zdravstvena zaštita, pristup toaletu, obavještenje porodice i obavještenje advokata) i predmeti upotrebe hemijskih sredstava na Cetinju (29).

## UPRAVA POLICIJE



Pritužbe su podnesene na rad: CB Podgorica (12), CB Bar dvije (2), CB Bijelo Polje jedna (1), CB Budva jedna (1), CB Nikšić (11) i CB Pljevlja tri (3), CB Herceg Novi jedna (1), OB Cetinje jedna (1), OB Danilovgrad jedna (1) i Uprava policije (39). Predmeti su okončani na sledeći način: u sedam (7) predmeta utvrđena je povreda prava, pa je Zaštitnik dao preporuke za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, u (14) predmeta nije utvrđena povreda prava, u tri (3) predmeta pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, bez činjenica i okolnosti koje bi bile od uticaja na postupanje, u dva (2) predmeta postupak je obustavljen, jer su lica izričito tražila da se po pritužbama dalje ne postupa (pritužbe podnijeli bez osnova), u tri (3) predmeta pritužbe su podnesene po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede u dva (2) predmeta podnosilac je upućen na nadležne organe, budući da su se obraćali nenadležnim organima, dva (2) predmeta su okončana spajanjem, dok u sedam (7) predmeta je postupak obustavljen jer podnosioci nijesu saradivali u postupku, u jednoj pritužbi radilo se o očiglednoj zloupotrebi podnošenja pritužbe, dok su spajanjem okončana dva (2) predmeta. U ostalim predmetima postupak je nastavljen u 2022. godini (pritužbe i/ili izjašnjenja dostavljena krajem decembra).

Najčešći razlog obraćanja u 2021. godini je nezakonita i nesrazmjerna upotreba policijskih ovlašćenja-sredstava prinude, kao i nečovječno i ponižavajuće postupanje prema licima, prema kojima se upotrebljavaju sredstva prinude.

Policijski službenici su dužni postupati u skladu sa zakonom uz dosljedno poštovanje ljudskih prava u primjeni ovlašćenja kada je to nužno, utemeljeno na zakonu i uz poštovanje dostojanstva.

Zaštitnik podsjeća da je srazmjernost postupanja posebno važna kod upotrebe sredstava prinude, odnosno da se sredstva prinude upotrebljavaju od manje intruzivnih do više intruzivnih, na što upućuju i CPT standardi prema kojima primijenjena sila i sredstva ne smiju biti veća nego što je to nužno. Takođe, CPT ukazuje na potrebu da postupanja budu usklađena sa načelima zakonitosti, proporcionalnosti i svrsishodnosti, dok je Evropskim kodeksom policijske etike (Rec(2001)10), propisano da policija smije primjenjivati silu isključivo kada je to nužno i u opsegu potrebnom za postizanje legitimnog cilja.

Primjer:

1. Građanin XY je podnio pritužbu na rad Uprave policije – Centar bezbjednosti Bijelo Polje, a koji je povodom postupanja policijskih službenika koji su bili angažovani 11. juna 2020. godine kako bi mu uručili poziv za prikupljanje obavještenja od građanina. U pritužbi je, u bitnom, navedeno da su navedenog datuma službenici policije maltretirali njega i njegovu porodicu, prvenstveno djecu i majku; da su prilikom uručivanja poziva isti pravili “predstavu za javnost”, na način što je čitava interventna jedinica CB Bijelo Polje došla ispred njegove kuće i bez sudske naloge pokušala da uđe u njegovu kuću i liši ga slobode radi uručivanja poziva da ga saslušaju u svojstvu građanina; da on i njegova porodica trpe štetu od istih, na način što povređuju čast i ugled njega i njegove porodice. Na osnovu sprovedenog ispitnog Zaštitnik je zaključio da su policijski službenici postupili ponižavajuće u odnosu na podnosica pritužbe. Iako Zaštitnik zapaža da je operacija težila legitimnom cilju kao što je lišavanje slobode podnosica pritužbe, istovremeno nije bio uvjeren da je obezbjeđena ravnoteža između zahtjeva od opšteg interesa društva i zaštite temeljnih interesa pojedinca u okolnostima konkretnog slučaja jer iz dostavljenog izjašnjenja proističe da eventualno prisustvo maloljetne dece i drugih članova porodice podnosioca pritužbe nije uzeto u obzir prilikom planiranja i izvođenja policijske akcije. Zaštitnik je preporučio Upravi policije da obezbijedi da u budućem postupanju policijski službenici lišavanju slobode pristupaju uz uvažavanje dostojanstva, posebnih i ličnih potreba u svakom konkretnom slučaju.

Ono što Zaštitnik primjećuje kao pravilo od koga se još uvijek ne odstupa je očigledno solidarisanje sa kolegama koji su bili procesuirani zbog sumnje da su počinili ove delikte, čime se faktički doprinosi kulturi nekažnjivosti zlostavljanja. Logično, ako je sistem takav da u bilo kom segmentu prikriva službenika koji postupava nezakonito, šanse da se dokaže takvo nešto su vrlo male, praktično svedene na lične kapacitete žrtve da same obezbijede dokaze koji će koristiti tužilaštvu i eventualno postojanje video zapisa cijelog događaja. Tome u prilog svjedoči činjenica da su najočigledniji slučajevi zlostavljanja procesuirani tek nakon što su posredstvom medija dospjeli u javnost. Zaštitnik koristi i ovu priliku da naglasi ključni cilj, a to je nulta stopa tolerancije zlostavljanja i primjeti da je upravo na policijskim službenicima da bez izuzetka rade na rasvjetljavanju svih krivičnih djela, pa i onih koje eventualno počine njihove kolege u vršenju službene dužnosti.

Zaštitnik podsjeća da borba protiv izuzimanja od odgovornosti mora početi kod kuće, tj. u okviru same službe (policijske ili zatvorske, vojnih vlasti, itd.). U mnogim slučajevima, kada uslijede tvrdnje da je došlo do zlostavljanja od strane službenog lica, kolege se iz lojalnosti drže zajedno i uzajamno pomažu, a ponekad čak i prikrivaju protivzakonite postupke drugih kolega.<sup>99</sup> Ovakvo postupanje policijskih službenika nije u skladu ni sa stavom Evropskog komiteta za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja koji je našoj državi još 2008. godine preporučio da je potrebna pozitivna akcija, putem obuke i primjerom, da bi se promovisala kultura u kojoj se smatra ispravnim i profesionalno isplativim biti u timu koji se uzdržava od pribjegavanja zlostavljanju i gdje je ispravan postupak prijaviti zlostavljanje koje su počinile kolege. Mora postojati jasno shvatanje da se odgovornost za zlostavljanje proteže dalje od samih počinilaca na sve one koji znaju, ili bi trebalo da znaju na osnovu svog položaja da se zlostavljanje dešava, a ne preduzimaju radnje na njegovom sprječavanju niti ga prijavljuju. To podrazumijeva postojanje jasne linije izvještavanja, kao i usvajanje zaštitnih mjera za osobe koje prijavljuju zlostavljanje.

<sup>99</sup> Opšti izvještaj CPT-a br. 14 – Borba protiv nekažnjivosti mučenja, 2004, stav 26.



Primjer:

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je, nakon emitovanog video zapisa u medijima, a povodom postupanja policijskih službenika u ugostiteljskom objektu „L.M.“ na Cetinju, po sopstvenoj inicijativi pokrenuo postupak radi ispitivanja povrede prava jednog od lica prema kojem su primjenjivana policijska ovlaštenja. U odnosu na predmetni događaj podnositelj je naveo: da podnosi pritužbu na rad policijskih službenika Sektora za borbu protiv kriminala zbog postupanja prema njemu, da mu nije bilo odmah omogućeno u Odjeljenju bezbjednosti Cetinje da podnese prijavu na postupanje policijskih službenika, odnosno da su u Odjeljenju odbili da prime njegov prigovor, te da se osjećao poniženim od strane policijskih službenika. Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka utvrđeno je da je postupajući policijski službenik zadao podnosiocu pritužbe četiri udarca, uprkos činjenici da je podnositelj pritužbe postupao u skladu sa njegovim naređenjem. Svi udarci su mu zadati dok se nalazio u posebno ranjivom položaju, od kojih po jedan u predjelu butina i predjelu stomaka dok je klečao, dok je u ležećem položaju pretrpio nagnječenje glave i udarac u predjelu grudi. Na osnovu utvrđenih činjenica, može se zaključiti i da se podnositelj pritužbe uvredljivo obraćao policijskom službeniku za vrijeme obavljanja službene radnje. Zaštitnik je zaključio da je službenik Uprave policije – Sektora za borbu protiv kriminala kritičnom prilikom nečovječno postupio na štetu podnosioca pritužbe, zadavši mu četiri udarca u predjelu glave i tijela, kako je već opisano i kojom prilikom mu se uvredljivo obratio. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je preporučio Upravi policije da: a) 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; b) da službenici Uprave policije sve tvrdnje da je neko zlostavljan, bez obzira što nijesu iznijeti u formi krivične prijave ili formalne pritužbe, odmah procesuiraju u skladu sa Zakonom i Ministarstvu unutrašnjih poslova – Odjeljenju za unutrašnju kontrolu policije da: c) ispita postojanje odgovornosti policijskih službenika OB Cetinje u vezi sa postupanjem po navodima o zlostavljanju koje je iznio podnositelj pritužbe dana 28.7.2021. godine.

### 6.3.1. Postupanje policijskih službenika za vrijeme javnih okupljanja na Cetinju

Dana 4.9.2021. došlo je do neprijavljenog okupljanja građana na Cetinju, sa ciljem iskazivanja protesta povodom najavljenog vjerskog obreda koji je planiran za 5.9.2021. godine odnosno ustoličenja mitropolita Joanikija. Tom prilikom je došlo do neposrednog kontakta dijela okupljenih građana i službenika Uprave policije, kojom prilikom su primijenjena određena policijska ovlaštenja.

U odnosu na pomenuta dešavanja, Zaštitnik je formirao 27 predmeta. Predmeti su se odnosili: 21 predmet na upotrebu hemijskih sredstava, jedan (1) prekoračenje ovlaštenja; dva (2) organičenje slobode kretanja, dva (2) uništenje i oštećenje tuđe stvari i jedan (1) pravo na informisanje.

Navedeni predmeti su okončani na sljedeći način: u dva (2) predmeta je utvrđena povreda prava (nečovječno postupanje i nezakonitim ograničenjem kretanja povrijeđeno pravo na slobodu mirnog okupljanja u svijetlu uživanja prava na izražavanje ličnog mišljenja), u dva (2) predmeta nije utvrđena povreda prava; u dva (2) predmeta su stranke upućene na druga pravna sredstva, dok je postupak u preostalim predmetima u kojima se uglavnom ukazuje na prekomjernu upotrebu hemijskih sredstava u toku. Naime, nakon više urgencija Zaštitnik je dana 22.1.2022. dobio od Uprave policije traženu dokumentaciju u vezi sa upotrebom sredstava prinude, koja se detaljno analizira.

Primjer:

XY je podnio pritužbu na rad Uprave policije. U pritužbi u bitnom navodi: da se dana 5.09.2021. godine nalazio na Balšića pazaru na Cetinju gdje je u lokalu „Lipa“ pio kafu; da se policija pojavila kasnije na toj lokaciji; da se narod povlačio od glavnog gradskog trga te da su policajci išli za narodom pa su se tako pojavili i na tom mjestu da niko od njih ništa loše, ništa nezakonito, ništa neprijateljsko nije učinio prema policiji; da ga je policajac gađao šok bombom na način što je istu direktno bacio ispred njegovih nogu; da je isti policajac kako misli izvadio osigurač i bacio mu drugu bombu pod noge, kao što se vidi na snimku, da su poslije toga pali on i njegova majka. Zaštitnik je ustanovio da je službenik Uprave policije u konkretnom slučaju nečovječno postupio na štetu podnosioca pritužbe ispalivši u njegovom pravcu dva hemijska sredstva kojom prilikom je zadobio tjelesne povrede, kako je to već gore opisano. U konkretnom Zaštitnik je preporučio Upravi policije da: obezbijedi da se izvještaji o upotrebi sredstava prinude sačinjavaju bez izuzetka i sadrže sve relevantne okolnosti i informacije u vezi sa upotrebom sredstava prinude u svakom konkretnom slučaju shodno Zakonu; organizuje obuke o pravilnoj upotrebi hemijskih sredstava, kao i sredstava prinude obezbijedi dosljedno poštovanje nacionalnih propisa, potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, kao i da razmotri mogućnost audio-vizuelnog snimanja svih akcija policije.

Zaštitnik primjećuje da izvještaji o upotrebi hemijskih sredstava koja su korišćena ovom prilikom nijesu sačinjeni, što nije u skladu sa zakonom. Zaštitnik ponovo ukazuje na važnost dosljednog, blagovremenog i potpunog izvještavanja o upotrebi sredstava prinude, naglašavajući da u slučaju povrede, izvještaj treba da sadrži dovoljno informacija kako bi se utvrdilo da li je primjena sile bila neophodna i proporcionalna. Dalje je potrebno da budu navedeni detalji incidenta, uključujući okolnosti; karakteristike žrtve; mjere preduzete radi izbjegavanja upotrebe sile i deeskalaciju situacije; vrstu i način upotrebe sile, uključujući određeno oružje; razloge za upotrebu sile i njena efikasnost i posledice. Izvještaj treba da zaključi da li je upotreba sile bila zakonita i u svakom slučaju, treba da identifikuje sve elemente proistekle iz incidenta.

Primjer:

Podnosilac pritužbe X.Y. je podnio pritužbu na postupanje policijskih službenika navodeći, između ostaloga, da su dana 4. septembra 2021. godine policijski službenici zaustavili saobraćaj u mjestu Donja Gorica. Na taj način, podnosiocu pritužbe je bilo ograničeno kretanje i on nije mogao da prisustvuje skupu i izrazi svoje mišljenje u vezi sa najavljenim ustoličenjem mitropolita Joanikija koje je planirano za 5.9.2021. godine na Cetinju. Kako se Uprava policije izjasnila da je predmetno ograničenje bilo u skladu sa Zakonom o bezbjednosti saobraćaja na putevima, kao i iz razloga održavanja javnog reda i mira i nesmetanog odvijanja saobraćaja na putnom pravcu Podgorica – Cetinje, Zaštitnik je, nakon sprovedenog ispitnog postupka, zaključio da ograničenje slobode kretanja podnosioca pritužbe koji je namjeravao da pristupi javnom okupljanju i izrazi svoje mišljenje nije ispunilo uslov zakonitosti. Na taj način Uprava policije je povrijedila njegovo pravo na slobodu mirnog okupljanja u svijetlu uživanja prava na izražavanje ličnog mišljenja. U vezi sa navedenim Zaštitnik je preporučio Upravi policije da ograničenja prava i sloboda na koja imaju pravo obezbijede dosljednu primjenu standarda iz potvrđenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava koji se odnose na poštovanje ljudskih prava.

#### **6.4. Pritužba na rad Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru**

U odnosu na rad Specijalne bolnice za psihijatriju u Kotoru, Zaštitnik je postupao u jednom predmetu. Pritužba se odnosila na premještanje tzv. socijalnog pacijenta u Dom za stare. Postupak po pritužbi je obustavljen, jer je u toku postupka otklonjena povreda prava (procedura i dokumentacija je regulisana, samo se radi o tehničkim stvarima prelaska).

Nepovoljan položaj lica lišenih slobode u psihijatrijskim ustanovama i ustanovama socijalne zaštite domskog tipa je, između ostaloga, posledica nedostataka normativnog okvira koji reguliše ovu oblast. Stoga Zaštitnik kao i prethodnih godina, ukazuje na potrebu unapređenja, naročito u pogledu stvaranja uslova za efikasno i održivo funkcionisanje sistema „deinstitutionalizacije“. Ovaj sistem pored zdravstvenog, podrazumijeva i socijalni aspekt, odnosno stvaranje odgovarajućih uslova za zbrinjavanje i potrebnu podršku osobama sa mentalnim smetnjama i njihovim porodicama za život van psihijatrijskih ustanova, u okruženju koje je u što manjoj mjeri određeno njihovim mentalnim smetnjama. Tome bi u velikoj mjeri, ukoliko se bude sprovodila u skladu sa predviđenim aktivnostima, trebalo da doprinese i Strategija o zaštiti mentalnog zdravlja u Crnoj Gori.

Zaštitnik, je u ovoj izvještajnoj godini kao Nacionalni mehanizam za prevenciju od torture, obišao JU Specijalne bolnice u Kotoru, o čemu je sačinjen izvještaj, koji će biti sastavni dio godišnjeg izvještaja NPM-a.

#### **6.5. Prinudna udaljenja stranih državljana**

Kako je ranije navedeno Zaštitniku je Zakonom o strancima propisano ovlašćenje da prati sprovođenje prinudnog udaljenja i preduzimanje mjera za zaštitu ljudskih prava i sloboda stranca koji se prinudno udaljava. Uprava policije u skladu sa zakonom ima obavezu da obavještava Zaštitnika o prinudnim udaljenjima. Uz obavještenje o vremenu i mjestu deportacije stranca, Uprava policije dostavlja zakonom definisanu dokumentaciju.

Dostavljena dokumentacija se pregleda, i podaci se unose u posebnu bazu koja sadrži imena i prezimena prinudno udaljenih lica, starost, granični prelaz preko kojeg su deportovani, da li je bilo upotreba sredstava prinude i jesu li opravdana, kao i posebno poglavlje o maloljetnim licima.

U aprilu 2021. godine, predstavnici Zaštitnika su, prilikom obilaska graničnog prelaska "Dobrakovo", ispratili prinudno udaljenje stranca, o čemu je Institucija Zaštitnika bila prethodno obaviještena. Radilo se o licu koje je bilo nepokretno i prevezeno je u bolničkom vozilu u pratnji službenog vozila Uprave policije. Tim je razgovarao sa doktoricom koja je bila u pratnji lica, koja je saopštila da je licu obezbijedenja sva neophodna zdravstvena njega i da je put prošao bez problema. U razgovoru sa policijskim službenikom iz pratnje, ustanovljeno je da je primopredaja dogovorena sa kolegama iz Srbije, jer se radilo o državljaninu Srbije i da je prinudno udaljenje obavljeno shodno prethodno ustanovljenom Planu prinudnog udaljenja sačinjenog od strane Prihvatilišta za strance.<sup>100</sup>

## 6.6. Readmisija crnogorskih državljana iz Njemačke

Povratak crnogorskih državljana koji su nezakonito boravili na teritoriji Njemačke po osnovu sporazuma o readmisiji<sup>101</sup> je obavljen dana 8.12.2021. godine u organizaciji FRONTEX-a (evropske granične i obalske agencije)<sup>102</sup>, odnosno Sektora za operacije povratka Frontex-a. Prema najavi njemačke policije u Crnu Goru je u ovoj operaciji planiran povratak ukupno 83 lica, od kojih 31 dijete. Za razliku od prethodnih operacija, ovoga puta crnogorski službenici nijesu išli u Njemačku kako bi tamo preuzeli lica, već su ona ukrcana na let na kojem je bilo prisutno 80 policijskih službenika SR Njemačke, koji su ih pratili do njihovog iskrcavanja u Podgorici. U pratnji su se nalazila dva ljekara, kao i dva prevodioca koji koji su omogućili da lica nesmetano komuniciraju sa ljekarima. Na letu su bili prisutni FRONTEX-ovi službenik kao i monitor poštovanja ljudskih prava. Iz Institucije Zaštitnika operaciju su pratila dva savjetnika Zaštitnika.

Postupanje pripadnika MUP-a bilo je profesionalno tokom cijelog toka operacije. Ispoštovane su ranije date preporuke Zaštitnika da se obezbijedi da se povratnici upoznaju sa svojim pravima i obavezama. Takođe, obezbijedena je bila mogućnost prevoza lica kojima je potrebna pomoć, u skladu sa Strategijom reintegracije lica kako je Zaštitnik ranije preporučio.<sup>103</sup>

## 6.7. Međunarodna saradnja

Predstavnici UNHCR-a i institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda potpisali su sporazum o saradnji u oblasti zaštite, praćenja i unapređenja ljudskih prava i osnovnih sloboda tražilaca azila, izbjeglica, raseljenih i osoba bez državljanstva. Sporazum predviđa nastavak strateškog partnerstva kroz preduzimanje zajedničkih aktivnosti i projekata u toj oblasti, a koji se tiču promocije i zaštite prava na pristup teritoriji i postupku azila, uslove prijema, poštovanje zagarantovanih ljudskih prava u skladu sa načelom zabrane vraćanja, integracije izbjeglica, upisa u matične knjige i pristup imovinskim pravima uz promovisanje međunarodnih standarda iz te oblasti. Načelno je dogovoreno da UNHCR i institucija Zaštitnika konkretno saraduju i na praćenju sprovođenja prinudnog udaljenja i preduzimanje mjera za

<sup>100</sup> Izvještaj sačinjen ovim povodom je dostupan na: [https://www.ombudsman.co.me/zastitaiprevencija/64.news\\_report.html](https://www.ombudsman.co.me/zastitaiprevencija/64.news_report.html).

<sup>101</sup> Sporazum između Crne Gore i Evropske zajednice o readmisiji (vraćanje i prihvatanje) lica koja su bez dozvole boravka, stupio je na snagu i počeo da se primjenjuje 1. januara 2008. godine i predstavlja vodeći pravni instrument koji uređuje pitanja readmisije u kontekstu odnosa sa EU.

<sup>102</sup> Agencija EU FRONTEX osnovana je 2004. godine, kako bi pomogla državama članicama EU u upravljanju vanjskim granicama EU. Agencija pruža i operativnu podršku zajedničkim operacijama na granicama na zemlji, vazduhu ili moru.

<sup>103</sup> Izvještaj sačinjen ovim povodom je dostupan na: [https://www.ombudsman.co.me/zastitaiprevencija/74.news\\_report.html](https://www.ombudsman.co.me/zastitaiprevencija/74.news_report.html).

zaštitu ljudskih prava i sloboda stranaca koji se prinudno udaljavaju iz Crne Gore, u skladu sa svojim mandatima.

Kancelarija Međunarodne organizacije za migracije (IOM) organizovala je u saradnji sa FRONTEX-om obuke za posmatrače prinudnog povratka, u okviru aktivnosti projekta koji finansira Evropska komisija „Regionalna podrška upravljanju migracijama osjetljivim na zaštitu na Zapadnom Balkanu i Turskoj, faza II“. Obuku, organizovanu u Beogradu, održala su četiri Frontex sertifikovana trenera iz država članica EU. Obuka je organizovana paralelno sa sličnom regionalnom obukom za vođe pratnje u operacijama povratka vazdušnim putem a nekoliko aktivnosti bile su zajedničke.

## **6.8. Predstavljanje ranije datih mišljenja Zaštitnika – obuke**

Savjetnici Zaštitnika su u drugoj polovini izvještajne godine intenzivno radili na promociji mišljenja Zaštitnika koja su data u odnosu na Upravu za izvršenje krivičnih sankcija i Upravu policije. Posljednja iz serije planiranih radionica održana je na Policijskoj akademiji, čime je zaokružen ciklus planiranih aktivnosti.

Na devet (9) radionica sa zaposlenima u UIKS-u, odnosno Uprave policije (u organizaciji MUP-a, Uprave Policije i Policijske akademije) prisustvovalo je 111 službenika UIKS-a, odnosno 127 službenika UP. Savjetnici Zaštitnika naglasili su apsolutnu zabranu mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja u cilju sprečavanja budućih povreda ovoga prava propisanog članom 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima, a sve kroz analizu mišljenja koja je Zaštitnik donio, odnosno kroz konkretne primjere iz prakse u kojima je utvrđeno kršenje navedenog prava. Na ovaj način Zaštitnik je doprinio realizaciji zaključka Vlade od 11. marta tekuće godine, kojim se Ministarstvo unutrašnjih poslova zadužuje da u okviru programa obuke koji sprovodi JU VSS Policijska akademija, edukuje postojeći policijski kadar, kroz poseban sistem edukacije.

Zaštitnik će i u budućem periodu, u skladu sa mogućnostima, raditi na prevenciji mučenja i zlostavljanja kroz direktno stručno osnaživanje službenika koji u svom radu primjenjuju ovlašćenja u odnosu na građane, a sve u cilju stvaranja preduslova za puno poštovanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda.

## VII PRAVA DJETETA , MLADI I SOCIJALNA ZAŠTITA

U izvještajnoj godini u radu je bilo 216 predmeta primljenih u 2021. godini i 17 predmeta iz 2020. godine koji su okončani početkom 2021. godine. Od ukupnog broja (233) koji je bio u radu, okončano je 210 predmeta (90%)

Od tog broja 159 predmeta odnosila su se na prava djeteta, dok su se ostali predmeti odnosili na pravo iz socijalne zaštite (36), pravo na rad i iz radnog odnosa i dr.

U 40 predmeta uputili smo mišljenja sa 152 preporuke različitim organima, od čega su 74 preporuke ispoštovane, a za ostale još uvijek nije istekao rok, djelimično su ispoštovane, ili nijesu ispoštovane

Pritužbe su podnijeli: muškarci (79), žene (87), grupe (16), pravna lica (5), anonimne (2), dječaci (6), djevojčice (3). Po sopstvenoj inicijativi postupano je u 22 predmeta.

Prava na čije povrede je najčešće ukazivano su: pravo na obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, socijalnu zaštitu, odgovornost roditelja, roditeljsko staranje i lične odnose, pravo na zaštitu od zlostavljanja i zanemarivanja, vršnjačko nasilje, prava djece sa smetnjama u razvoju, prava djece u sistemu maloljetničkog pravosuđa, zaštita od seksualnog iskorišćavanja i trgovine i druga prava djeteta.

**Tabela br. - Organi na čije postupanje su se odnosile pritužbe**

<b>Odgovorni organi – okončani u 2021.g</b>	<b>Organ naziv</b>	<b>broj</b>
Ustavni i redovni sudovi	Osnovni sud u Cetinju	1
Ustavni i redovni sudovi	Osnovni sud u Danilovgradu	1
Ustavni i redovni sudovi	Osnovni sud u Kotoru	1
Ustavni i redovni sudovi	Osnovni sud u Podgorici	1
Ustavni i redovni sudovi	Osnovni sud u Rožajama	1
Ustavni i redovni sudovi	Viši sud u Podgorici	2
Ustavni i redovni sudovi	Sud za prekršaje Podgorica	1
Državno tužilaštvo	Osnovno državno tužilaštvo u Herceg Novom	1
Državno tužilaštvo	Osnovno državno tužilaštvo u Kotoru	2
Državno tužilaštvo	Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici	2
Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	Ministarstvo unutrašnjih poslova	1
Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	Ministarstvo zdravlja	8
Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	UIKS Podgorica	3
Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	Vlada CG	1
Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	Skupština CG	2
Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	Ministarstvo prosvjete	5
Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	Ministarstvo unutrašnjih poslova	1
Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	Ministarstvo unutrašnjih poslova - Direktorat za građanska stanja i lične isprave	1

Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	Ministarstvo finansija i socijalnog staranja	5
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	Centar za socijalni rad Plav	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	Centar za socijalni rad Podgorica	19
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	Centar za socijalni rad Berane	7
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	Centar za socijalni rad Nikšić, Plužine i Šavnik	3
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	Centar za socijalni rad Niksic	5
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	Centar za socijalni rad Pljevlja	3
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	Fond Zdravstva CG	2
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	Centar za socijalni rad Rožaje	2
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	JU Osnovna škola "Musa Burzan"	2
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	ZU Specijalna psihijatrijska bolnica Dobrota	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	JU Osnovna škola "Dragiša Ivanović"	3
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	JU Osnovna škola "Drago Milović "	4
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	Centar za socijalni rad Bijelo Polje	3
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	JU Osnovna škola "Boško Strugar" Ulcinju	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva	3
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	JZU Dom zdravlja Podgorica	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	JZU Dom zdravlja Berane	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	JPU "Vukosava Ivanovic Masanovic" Bar	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	JU Osnovna škola "Marko Miljanov"	3
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	JU Osnovna škola "Sutjeska"	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	JU Osnovna škola "Štampar Makarije"	2
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	Centar za socijalni rad Bar	6
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	JU Osnovna škola "Dašo Pavičić"	1

Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	JU Osnovna škola "Maksim Gorki"	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	Centar za socijalni rad Herceg Novi	3
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	JU Srednja pomorska skola Kotor	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	JU Osnovna škola "Ilija Kišić" Zelenika	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	JU Osnovna škola "Orjenski bataljon"- Bjela	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	Centar za socijalni rad za opštine Kotor, Tivat i Budva - Područna služba Budva	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	JU Dom starih "Grabovac" Risan	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	JU Dječji dom "Mladost" Bijela	3
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	JU Dom učenika "Dušan Marović" Bar	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	JU Osnovna škola "Iovčenski partizanski odred" Cetinje	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	JU Osnovna škola "25. maj" Rožaje	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	JU Umjetička škola za muziku i balet „Vasa Pavić“ Podgorica	2
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi	Organ nije određen	28
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi	Zahtjevi (za Informacije, pravnu, finansijsku i drugu pomoc)	2
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi	Organi, sluzbe i nosioci javnih ovlasčenja u drugim drzavama	1
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi	Privredna drustva (AD, DD i slicno)	3
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi	Druga pravna lica ( Banke, OS drustva, Mediji, Usluzne djelatnosti, ...)	1
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi	Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta	13
Lokalna samouprava i lokalna uprava	Opština Budva	1
Lokalna samouprava i lokalna uprava	Opština Herceg Novi	1
Lokalna samouprava i lokalna uprava	Opština Nikšić	1
Lokalna samouprava i lokalna uprava	Opština Rožaje	2
Lokalna samouprava i lokalna uprava	Komunalna policija Glavnog grada Podgorice	1
Uprava policije	Uprava policije - Centar bezbjednosti Bijelo Polje	1
Uprava policije	Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	2

Uprava policije	Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Ulcinj	1
Uprava policije	Uprava policije - Centar bezbjednosti Bar	1
Uprava policije	Uprava policije - Centar bezbjednosti Berane	1

Tabela - način okončanja predmeta u 2021. godini

Inicijativa	Inicijativa za donošenje zakona ili izmjena i dopuna zakona ili drugih propisa	1
Nema povrede prava	Nema povrede prava	50
Nenadležnost	Ostalo	13
Nenadležnost	Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe CG	3
Nenadležnost	Zahtjev za materijalnu, besplatnu pravnu i drugu pomoć	6
Nenadležnost	Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke	2
Nenadležnost	Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	2
Nepostupanje	Anonimna pritužba	2
Nepostupanje	Pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede	1
Nepostupanje	Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	5
Nepostupanje	Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	1
Obustava	Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	2
Obustava	Podnosilac povukao pritužbu	5
Obustava	Podnosilac pritužbe ne saradjuje u postupku	2
Obustava	Podnosilac pritužbe preminuo.	1
Obustava	Povreda otklonjena u toku postupka	23
Preporuka	Djelimično ispoštovana	4
Preporuka	Ispoštovana	19
Preporuka	Preporuka	17
Spajanjem	Spajanjem	17
Ukazivanjem	Ukazivanjem	18
Upućivanje	Upućivanje na druga pravna sredstva	16

Tabela- Tip odgovornog organa na koji su se odnosili predmeti u 2021. godini

<b>Tip odgovornog organa na koji su se odnosili predmeti</b>	
Ustavni i redovni sudovi	11
Državno tužilaštvo	5
Državni organi, organi državne uprave i druge organizacije	34
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	102
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi	50
Lokalna samouprava i lokalna uprava	6
Uprava policije	7

Tabela – povrede prava

<b>Povrede prava (iz 2021 okončani u 2021)</b>	
Prava djeteta	143



Pravo na rad i pravo iz radnog odnosa	4
Pravo iz socijalne zaštite	34
Pravo na dobru upravu i pravnu zaštitu	1
Pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje	2
Pravo na odbranu	1
Prava mladih	6
Ostalo	2

## 7.1. Praćenje ostvarivanja pojedinačnih prava djeteta

Prateći rad nadležnih organa, uočavajući teškoće i prepreke u zaštiti i ostvarivanju prava djece, te radeći na pojedinačnim i konkretnim primjerima kršenja prava djece koji omogućavaju sagledavanje funkcionisanja sistema ostvarivanja prava djece u cjelini, u 2021. godini, Zaštitnik zapaža da u Crnoj Gori nema drastičnog kršenja prava djeteta. Međutim, postoji nejednakost u pristupu i ostvivanju prava djece. Razlike se uočavaju u zavisnosti od toga gdje dijete živi, tako da su izraženije u sjevernom regionu u odnosu na južni i centralni dio, a takođe u odnosu selo - grad.

Zaštitnik je prilikom posjeta ustanovama u svim područjima Crne Gore (škole, domovi učenika i druge ustanove u kojima borave djeca) zapazio da je sve manje djece o čemu svjedoče prazne škole. Ovo naše zapažanje potkrepljuju i zvanični statistički podaci. Naime, prema podacima MONSTAT- a, u 2020. godini u 16 crnogorskih opština bio je negativan prirodni priraštaj (*Prirodno kretanje stanovništva po opštinama I - XI 2020. godine (p)*)<sup>104</sup>, dok je u 2021. godini<sup>105</sup>, u 20 opština zabilježen je negativan prirodni priraštaj (periodu od I-X 2021. godine). Podaci pokazuju zabrinjavajući pad nataliteta u posljednjih više od godinu dana. U periodu januar-oktobar 2021. godine u Crnoj Gori bilo 1.708 više umrlih nego rođenih. Prema procjenama stanovništva i osnovnim demografskim pokazateljima za 2020. godinu (MONSTAT, 10.05.2021) u Crnoj Gori ima 134.363 djece ili 21,6% od ukupnog broja stanovnika, što je za oko 13% manje nego 2011. godine. Zaštitnik smatra da ovaj problem treba da alarmira donosioce odluka te da bez odlaganja pristupe kreiranju mjera populacione politike, a na šta smo ukazivali i u ranijim izvještajima. Ukazujemo i na problem siromaštva djece u Crnoj Gori. Više od trećine djece (32%) se nalazi u zoni siromaštva, te „će dijete koje se danas rodi u Crnoj Gori dostići svega 62% svoje potencijalne produktivnosti u odrasloj dobi zbog nedostatka kvalitetnog obrazovanja i zdravstvene zaštite“<sup>106</sup>. Ovi pokazatelji iziskuju hitnu reakciju svih relevantnih činilaca u cilju smanjenja siromaštva kod djece.

Kao i prethodna, izvještajna godina protekla je u znaku pandemije virusa COVID-19, koja je doprinijela da siromaštvo, nejednakost i ugroženost kojima je izložen veliki broj porodica i djece još više dođu do izražaja. Prava djece su na različite načine ograničena, naročito djece koja žive u teškim socio-ekonomskim uslovima, djece iz romske zajednice, djece bez roditeljskog staranja, djece sa smetnjama u razvoju, djece u seoskom području, djece u uličnoj situaciji (prosjačenje) i dr.

Virus je donio intenzivne promjene u životima djece i porodica, kao i osjećaj nesigurnosti, zabrinutosti, straha i neizvjesnosti. Pored velike brige za zdravlje članova porodice, smanjenje ili ograničenje socijalnih-fizičkih kontakata, promjene u školskim kao i radnim obavezama, aktivnostima, te finansijska neizvjesnost, zahtjevali su velika prilagođavanja. U cilju prevazilaženja problema vezanih za mentalno zdravlje djece, Zaštitnik je dao preporuke nadležnim organima. (Više u odjeljku<sup>107</sup>)

<sup>104</sup> Mjesečni statistički pregled, br. 1/2021

<sup>105</sup> Monstat – Mjesečni statistički pregled br. 12/2021

<sup>106</sup> [https://www.unicef.org/montenegro/media/17686/file/UNICEF%20-%20MODA%20MNE\\_web.pdf.pdf](https://www.unicef.org/montenegro/media/17686/file/UNICEF%20-%20MODA%20MNE_web.pdf.pdf)

<sup>107</sup> Istraživanje „Uticaj COVID-19 na mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori“

Zaštitnik, generalno, prati ostvarivanje svih prava djeteta, a u tekstu koji slijedi dat je pregled pojedinačnih prava kroz prizmu slučajeva koje smo imali u radu u izvještajnoj godini.

## Lična prava

### 7.1.1. Statusna prava

Za svako dijete prijava njegovog rođenja je od naročite važnosti od kojeg zavisi ostvarivanje drugih prava koja mu pripadaju. Naime, prijavom rođenja dijete se uvodi u službene evidencije, čime se omogućava ostvarivanje drugih prava, ali i zaštita djeteta. Dijete koje nema službenog identiteta, odnosno nije uvedeno u matične knjige, u velikom je riziku od narušavanja zagwarantovanih prava i potencijalna je žrtva trgovine ljudima.

U toku 2021. godine određeni broj roditelja isticao je teškoće u ostvarivanju prava na regulisanje ličnih dokumenata za dijete, kao i regulisanje boravka u Crnoj Gori. Zaštitnik je u nekoliko slučajeva koji se nijesu odnosili na ostvarivanje ovog prava, već na odgovornosti roditelja i zaštitu djece od nasilja, došao do saznanja da djeca čiji su roditelji državljani druge države, duže vrijeme borave u Crnoj Gori, idu u predškolske/školske ustanove, a nemaju regulisan boravak, te ovdje nezakonito borave dugi niz godina (više od deset godina). Okolnost da se djeca redovno školuju je pozitivna sa aspekta značaja obrazovanja, ali isto tako se postavlja opravdano pitanje, da li bi djeca mnogo ranije imala regulisan status da je obrazovno vaspitna ustanova na tome insistirala, imajući u vidu da je posjedovanje dokumentacije jedan od uslova upisa u školu.

Na činjenicu da još uvijek postoji jedan broj djece koja nijesu upisana u matične registre rođenih (među kojima najveći broj romske i egipćanske djece) Zaštitnik je i ranije ukazivao u svojim izvještajima.

Ističemo da su roditelji dužni da vrše svoja roditeljska prava i brinu o djetetu i njegovom najboljem interesu. Ako roditelji čija je dužnost da čuvaju i podižu dijete, ne vrše svoju dužnost u skladu sa zakonom mogu im se izreći porodično-pravne mjere. Roditeljsko pravo može im biti ograničeno ili oduzeto. U ovakvim slučajevima, organ starateljstva ima veoma značajnu ulogu jer on (po saznanju) prati način ostvarivanja prava djeteta i preduzima potrebne radnje i mjere (mjere nadzora, pokretanje drugih postupaka pred sudom). Smatramo da organ starateljstva treba da pruži podršku porodicama u regulisanju statusa djeteta/djece, imajući u vidu da je dijete bez dokumenata „pravno nevidljivo“ i podložno zloupotrebama.

U radu je bilo i predmeta koji su se odnosili na prosjačenje gdje djeca koja su zloupotrijebljena u te svrhe nijesu imala dokumenta niti regulisan status. (Više u oblasti prosjačenje)

#### Primjer:

U jednom predmetu Zaštitnik je primjetio da mal. djevojčica rođ. 2018. godine u Podgorici, nije upisana u matične registre rođenih i nema nikakav dokument, izuzev otpusni list za novorođenče u kojem se navodi da ju je rodila žena koja se po navodima oca ne smatra majkom djeteta. U konkretnom slučaju zbog neriješenog statusa, djetetu je onemogućeno i da ostvari druga prava koja proističu iz zakonitog boravka djeteta u državi. Otac djeteta, koji se brine o njemu, upućen je od strane organa starateljstva, da radi utvrđivanja materinstva za dijete, podnese tužbu nadležnom sudu<sup>108</sup>.

<sup>108</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1626773622\\_07042021\\_preporuka\\_csr.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1626773622_07042021_preporuka_csr.pdf)

## 7.1.2. Pravo na privatnost

*Ni jedno dijete ne smije biti izloženo samovoljnom ili nezakonitom miješanju u njegov privatni i porodični život, dom ili ličnu prepisku, kao ni nezakonitim napadima na njegovu čast i ugled.*

*Dijete ima pravo na zaštitu zakona od takvog miješanja ili napada. (Konvencija o pravima djeteta, Član 16)*

U izvještajnoj godini postupali smo u predmetima koji su se odnosili na: neovlašćeno i prekomjerno objavljivanje ličnih podataka djece u medijima-uključujući društvene mreže, sa javnih skupova, priredbi i sportskih događaja; na sumnju da nije zaštićena privatnost djece uslijed primjene i svakodnevnog korištenja novih tehnologija i digitalnih medija i alata u uslovima izvođenja nastave na daljinu (*online* nastave). Roditelji su isticali povredu privatnosti djece od strane fizičkih i pravnih lica, od strane nepoznatih osoba, kao i institucija u kojima su djeca smještena ili borave.

Zbog naprednog i ubrzanog tehnološkog razvoja, promijenilo se okruženje u kojem djeca ostvaruju pravo na privatnost, što je došlo do izražaja kada je, zbog uvođenja epidemioloških mjera, pristup većini usluga bio moguć isključivo elektronskim putem. Izmjenio se i način na koji se pristupa različitim uslugama za djecu, pa i način na koji različiti organi/institucije prikupljaju podatke o djeci i komuniciraju s roditeljima/starateljima, kao i javnošću, što često dovodi do nerazumijevanja, ali i do propusta na štetu djece.

U jednom periodu od strane Vlade, bio je javno objavljen spisak osoba koje su u samoizolaciji (2020 godina) na kojem su bila i maloljetna lica. Zbog te činjenice, brojni građani tužili su državu Crnu Goru, te su u 2021. godini donijete prve pravosnažne presude, da je država povrijedila pravo građana na privatnost. Sud je utvrdio da je pomenuta mjera Vlade bila pretjerana, nesrazmjerna cilju zaštite zdravlja i života, koji se namjeravao postići.

## 7.1.3. Pivatnost djece u medijima

I u ovoj izvještajnoj godini u radu je bilo slučajeva koji su se odnosili na povredu djetetovog prava na privatnost u medijima u užem smislu (novine, veb portali, TV). Ukazivano je da su djeca u određenim javnim objavama u medijima i društvenim mrežama prikazana u negativnom kontekstu, odnosno na način koji im može naškoditi. Ističemo da su naročito štetne objave nasilja među djecom koji se dijele putem interneta. Time se nanosi šteta i žrtvi, a snimci ponekad mogu djelovati i kao podsticaj za novo nasilje.

Ukazujemo da kada je riječ o djeci koja se fotografišu/snimaju u školama/vrtićima i drugim javnim ustanovama, potrebno je voditi računa o sadržaju snimaka i fotografija i njihovoj upotrebi i objavi, informisanju i saglasnosti roditelja i sl. Svakako da direktor ustanove ne može preuzeti odgovornost za postupke roditelja i neovlašćeno dijeljenje fotografija na njihovim privatnim profilima, ali može preduzeti aktivnosti kako bi se spriječila dostupnost fotografija i snimaka u javnosti.

Jedan predmet se odnosio na zloupotrebu fotografije djeteta sa priredbe u osnovnoj školi. Naime, nakon nastupa djeteta, fotografije sa priredbe su objavljene u medijima uz negativne konotacije na račun djeteta koje je nastupalo i izvodilo orijentalni ples, uz obrazloženje da se radi o zloupotrebi djeteta od strane škole. Nakon dužeg perioda, jedan javni funkcioner, prikazao je već objavljenu fotografiju djeteta u Parlamentu Crne Gore, potvrđujući svoje političke stavove. Zaštitniku se nakon toga pritužbom obratio roditelj ističući kako je djetetu povrijeđeno pravo na privatnost, da je zloupotrijebljeno i dodatno viktimizovano, imajući u vidu da je javnost ranije o tome izvještavala i da je poznato o kome se radi. Postupak je u toku.

#### 7.1.4. Porodica i privatnost djeteta

Pravo djeteta na privatnost nerijetko ugrožavaju i članovi porodice. U situacijama razvoda braka roditelji traže pomoć oko zaštite privatnosti djeteta zbog kršenja ovog prava od strane drugog roditelja, objavom fotografija djece i podataka o djeci na društvenim mrežama. Roditelje smo upućivali da se obrate nadležnom organu starateljstva i policiji, naročito u slučaju zanemarujućih postupaka prema djeci. Generalno, ukazujemo roditeljima da u komunikaciji putem društvenih mreža budu oprezni, zaštite djecu od pretjeranog izlaganja, vode računa da se objavom djetetovih fotografija na internetu znatno povećava rizik od zloupotrebe tih fotografija/snimaka, te dostupnosti djece zlonamjernim osobama. Takođe, ukazujemo im da djecu edukuju kako bi i sama štitila svoju privatnost, kao i privatnost drugih, odnosno da djetetu pomognu da razumije što je to privatnost te zašto neke informacije, fotografije ili ponašanja dijelimo samo sa naročito bliskim osobama.

- ❖ *Podizati svjest o potrebi zaštite privatnosti djece, kao i informisanost o propisima i procedurama kojima se ona garantuje i reguliše i raditi na unapređivanju zaštite privatnosti djece u društvu kroz javne kampanje.*
- ❖ *U zaštiti privatnosti i dostojanstva djece u svim aspektima života voditi računa o zaštiti najboljeg interesa*
- ❖ *djeteta – uvažavati ga kao pojedinca i nosioca prava.*
- ❖ *U pojedinim oblastima dodatno regulisati zaštitu privatnosti i dobrobiti djece kodeksom ponašanja, smjericama ili protokolima postupanja.*

Primjer:

U jednoj osnovnoj školi, dok su djeca mlađih razreda pokretom ruke simbolizovala dvoglavog orla sa albanske zastave, njihova učiteljica sačinila je fotografiju djece i istu objavila na društvenoj mreži. Nesporno je djeca imaju prava da uče o svom narodu, svojim simbolima, dok je učenje o simbolima Crne Gore, države u kojoj žive, obavezan dio nastavnog plana i programa. Obrazovanje i vaspitanje, između ostalog, imaju cilj razvijanja svijesti o nacionalnoj pripadnosti, kulturi, istoriji i tradiciji, a takođe da se kod njih razvija svijest o državnoj pripadnosti Crnoj Gori i njenoj kulturi, tradiciji i istoriji. Postavljanje navedene fotografije učenika na društvenim medijima, imajući u vidu uzrast djece, po mišljenju Zaštitnika, nije u najboljem interesu djece, niti je adekvatan za ove prilike i cilj koji se želio postići, a što nije u skladu sa zaštitom privatnosti djece<sup>109</sup>.

#### 7.1.5. Pravo na život sa roditeljima i održavanje odnosa sa roditeljima

Pravo je svakog djeteta da održava kontakt sa oba roditelja, a odgovornost za njegovo neostvarivanje, pored roditelja koji to onemogućava, snosi i organ starateljstva ukoliko nije pravovremeno preduzeo sve neophodne mjere, kao i ostali nadležni organi koji su po prirodi stvari uključeni u razrješavanje ovakvih situacija.

Kao i prethodnih godina, Zaštitniku su se obraćali roditelji (u većem broju majke) čija se sadržina podnijetih pritužbi u najvećem broju odnosila na nezadovoljstvo postupanjem nadležnih službi/institucija (najčešće organa starateljstva i pravosudnih organa), kao i nepovjerenje u rad stručnih radnika u postupcima pružanja usluga porodično-pravne zaštite, odnosno odlučivanja o vršenju roditeljskog prava i uređenju viđanja djeteta/djece sa roditeljem s kojim ne živi. Ukazivano je na dugo trajanje izvršnih postupaka prilikom vraćanja/predaje djeteta nakon odluke suda o vršenju roditeljskog prava, na neostvarivanje ličnih odnosa djeteta sa roditeljem sa kojim ne živi.

<sup>109</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1617795081\\_08032021\\_preporuka\\_ul.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1617795081_08032021_preporuka_ul.pdf)

Zaštitnik je imao u radu i predmet koji se odnosio na preuzimanje djece nakon što roditelj koji vrši roditeljsko pravo treba da ide na izvršenje kazne zatvora. Zbog nesinhronizovanog djelovanja institucija koje su bile uključene, cjelokupna situacija je dospjela do javnosti, mediji su prenosili nemile scene preuzimanja-otpora djece, a što nije u najboljem interesu djece. Često se stiče utisak da organi koji su uključeni u isti predmet postupaju situaciono bez razumijevanja osnovnog principa najboljeg interesa djeteta u sprovođenju izvršenja predaje i oduzimanja djeteta. Ovoj radnji mora prethoditi ozbiljna priprema i angažovanost različitih službi. Evropski sud za ljudska prava naglašava da prinudno izvršenje mora biti krajnja mjera, upravo zbog osjetljivosti djeteta, dok upotreba sankcija u odnosu na nezakonito postupanje roditelja ne smije biti isključena. Dato je mišljenje sa preporukama<sup>110</sup>.

Zaštitnik je zapazio da nerijetko lični odnosi između roditelja i djece ne mogu da se održavaju i pored pravosnažne i izvršne sudske presude kojom je uređena dinamika ostvarivanja kontakata. Dešava se da dijete nakon kontakta roditelj ne vrati drugom roditelju, koji tada zahtjeva posredovanje centra za socijalni rad i nerijetko inicira izvršni postupak pred sudom. Bilo je slučajeva kada izvršenje - vraćanje djeteta nije sprovedeno ni nakon više od godinu dana, te dijete zbog toga ne ostvaruje osnovnoškolsku obavezu. Ova situacija, koju svojim nečinjenjem održavaju i nadležni organi, nije u najboljem interesu djeteta kojem je ugroženo više prava (dom i porodica, obrazovanje, a takođe i na primjerenu zaštitu od roditeljskih sukoba). Dešavalo se i da sud koji je nadležan da sprovede izvršenje i preda dijete, od Zaštitnika traži da prisustvuje izvršenju, kako bi "se uvjerio" koliko je kompleksna situacija. Međutim, Zaštitnik nema mandat da zastupa stranke, da mijenja, ukida ili preinačava odluke, kao i da donosi odluke koje imaju naredbodavnu snagu, on naime ne posjeduje mehanizme prinude, već djeluje na način da ukazuje, kritikuje i preporučuje. Podsjećamo da u porodično-pravnoj zaštiti djece, odluke koje moraju biti poštovane i sprovedene, donosi nadležni sud, a u postupku donošenja tih odluka, dobija pomoć organa starateljstva (nalaz, mišljenje, asistencija u izvršenju odluke i td). Organ starateljstva, iako nema nadležnost u smislu vraćanja djeteta drugom roditelju, ima mandat da vrši nadzor nad vršenjem roditeljskog prava, da roditeljima ukaže na greške i propuste u vaspitanju i podizanju djece, a može da sudu podnese predlog za ograničenje ili oduzimanje roditeljskog prava ako roditelji zloupotrebljavaju ili zanemaruju roditeljske dužnosti, što se čini se, veoma rijetko koristi. Date su preporuke<sup>111</sup>.

Takođe bilo je i slučajeva da se kontakti ne odvijaju usljed izričitog odbijanja djece, pa roditelj odustaje od istih čekajući da se djeca predomisle. U takvim slučajevima neophodan je intenzivniji savjetodavni rad organa starateljstva kako bi roditelj podsticao i uticao na djecu da prihvate kontakt sa drugim roditeljem.

Zaštitniku su se obraćali i strani državljani koji su se sa djecom zatekli na teritoriji Crne Gore, a odgovarajući sudski postupci (razvod braka, povjeravanje djece, izdržavanje i sl.) su započeti u drugim zemljama, a u našoj državi su inicirani postupci pred nadležnim organima radi posredovanja u kontaktima i povratka djece. Kako su u većini slučajeva naši nadležni organi preduzimali mjere i radnje iz svoje nadležnosti, u jednom predmetu je ukazano na potrebu nastavka aktivnosti na održavanju ličnih odnosa između djece i roditelja sa kojim ne žive.

Zapaža se da nadležni centri za socijalni rad pribjegavaju organizvanju tzv. *konferencija slučajeva*, kako bi došli do rješenja u kompleksnim predmetima, što je dobar način razrješenja nagomilanih problema. Takođe se zapaža da je u takvim slučajevima izostala stručna podrška nadležnog organa uprave koji se bavi stručnim nadzorom, na šta je Zaštitnik ukazivao.

---

<sup>110</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1646905287\\_06092021\\_preporuka\\_b.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1646905287_06092021_preporuka_b.pdf)

<sup>111</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1603963691\\_12102020-preporuka-hn.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1603963691_12102020-preporuka-hn.pdf)

- ❖ *Mora se funkcionalno ojačati nadležni organ uprave koji vrši stručni nadzor nad radom pružalaca usluga, kako bi i savjetodavnim radom preduprijedio probleme koji nastaju u kompleksnim predmetima i na istinski način doprinio ostvarivanju najboljeg interesa djeteta.*

Primjer:

Zaštitniku se obratila majka ističući da duže vrijeme ne može da ostvari kontakt sa svojim sinom (11) jer bivši suprug sprečava. Narušeni su odnosi između bivših supružnika i svode se na međusobna optuživanja. Prijavljivano je porodično nasilje u vezi sa čim su vođeni odgovarajući (prekršajni) postupci. Dijete je nakon kontakta sa ocem (april 2020. godine) ostalo da živi kod njega, a lični odnosi sa majkom otežano su se odvijali. Centar za socijalni rad je radio sa porodicom, a pokrenut je postupak pred osnovnim sudom radi izmjene odluke o povjeravanju djeteta, gdje je donijeta presuda - usvojen zahtjev oca i određen način održavanja ličnih odnosa djeteta i majke, kao i određen iznos za izdržavanje djeteta od strane majke. I pored toga, te pokretanja izvršnog postupka, majka nije ostvarivala kontakt sa djetetom. Zaštitnik je dao preporuku nadležnom sudu da u što kraćem roku, u saradnji sa organom starateljstva, preduzme efektivne mjere i radnje i sprovede izvršenje. Nije istekao rok za izvršenje preporuke.

### 7.1.6. Izdržavanje djece

Kao i prethodnih godina Zaštitnik je imao u radu predmete koji su se ticali ostvarivanja prava djeteta na izdržavanje. Prisutno je više problema sa kojima se suočavaju djeca: roditelj ne prijavljuje svoje prihode, ne posjeduje pokretnu ni nepokretnu imovinu na svoje ime, nemogućnost ostvarivanja izdržavanja jer je postupak po žalbi na presudu u toku i sl.

Jedan od najučestalijih vidova ekonomskog nasilja nad djecom jeste neispunjavanje zakonske obaveze izdržavanja. Ovo se negativno odražava na njihov cjelokupan fizički i psihički razvoj, ali izaziva negativne posljedice i na samohrane roditelje (najčešće majke).

U slučajevima kada roditelj svoju obavezu da daje izdržavanje i pored pravosnažne i izvršne sudske odluke, na razne načine izbjegava, na raspolaganju je iniciranje krivičnog postupka, imajući u vidu da je nedavanje izdržavanja krivično djelo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti<sup>112</sup>. U pojedinim predmetima koji su se odnosili na izdržavanje djece i upravo na postupak pred sudom pokrenut radi nedavanja izdržavanja, zapaženo je da se ti postupci odugovlače, iz različitih razloga (zdravstveni-spriječenost postupajuće sudije zbog zdravstvenih razloga usljed COVID-19, promjena branioca, kašnjenje dostavljanja nalaza vještaka, štrajk advokata i dr.). Zaštitnik razumije činjenicu da su ročišta odlagana iz zdravstvenih razloga usljed virusa COVID-19 i štrajka advokata, na koje sud objektivno nije mogao uticati, niti ih predvidjeti. Međutim, uzimajući u obzir složenost predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, te interes i značaj predmeta spora za mal. djecu Zaštitnik je u određenim slučajevima ukazivao nadležnim sudovima da u daljem toku postupka, isti sprovede bez odugovlačenja i onemogućiti svaku zloupotrebu prava koja pripadaju licima koja učestvuju u postupku.

Podsjećamo da stranka u postupku (zastupnik djeteta/djece) ima mogućnost da podnese kontrolni zahtjev Sudu, kao jedan od mehanizama za ubrzanje postupka, shodno odredbi člana 9 Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.<sup>113</sup> Evropski sud za ljudska prava ukazuje da je odgovornost na

<sup>112</sup> „Ko ne daje izdržavanje za lice koje je po zakonu dužan da izdržava, a ta dužnost je utvrđena izvršnom sudskom odlukom ili izvršnim poravnanjem pred sudom ili drugim nadležnim organom, u iznosu i na način kako je to odlukom odnosno poravnanjem utvrđeno kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dvije godine.

Neće se kazniti učinilac djela iz stava 1 ovog člana, ako iz opravdanih razloga nije davao izdržavanje.

Ako su usled djela iz stava 1 ovog člana nastupile teške posljedice za izdržavano lice, učinilac će se kazniti zatvorom od šest mjeseci do pet godina.

U sudskoj odluci sud određuje obavezu učiniocu da izmiri dospjele obaveze i da uredno daje izdržavanje.“čl 221 KZ-a

<sup>113</sup> ("Službeni list Crne Gore", br. 011/07 od 13.12.2007)

domaćim sudovima da urade sve da se izbjegne nepotrebno kašnjenje u postupanju.<sup>114</sup> Takođe jedan od faktora koje je potrebno uzeti u obzir je najbolji interes djeteta. Naime osnovni princip UN Konvencije o pravima djeteta (član 3) obavezuje države članice da se u svim aktivnostima i postupcima, koji se tiču djece, rukovode najboljim interesom djeteta.

Zaštitnik je učestvovao u javnoj diskusiji o Nacrtu zakona o privremenom izdržavanju djece u Parlamentu. Sa stanovišta Institucije Zaštitnika, Zakon o privremenom izdržavanju djece treba podržati. Međutim, pitanje je kako zakonski tekst učiniti boljim ili efikasnim za ostvarivanje primarnog cilja - a to je najbolji interes djeteta<sup>115</sup>. Smatramo da je ovo rješenje privremeno i jedino moguće, kad se iscrpe sva druga rješenja, imajući u vidu da ovo nije zakon o izdržavanju djece, već o privremenom izdržavanju dok se ne utvrdi da li onaj koji je dužan da daje izdržavanje ima sredstava za to ili dok ne prestanu razlozi zbog kojih je izdržavanje određeno.

### 7.1.7. Porodični smještaj i usvojenje

*“Porodica je za dete svet u malom, a ujedno i svet pod olakšavajućim okolnostima. U toj sredini čovek uvek nalazi pomoć i zaštitu. Tu se od deteta još ne zahteva da samostalno snosi sve životne teškoće i da se samo brine za svoj opstanak. Uz stalnu podršku i zaštitu detetu se u porodici pruža mogućnost da se uvežbava za samostalni život. Porodica je za dete prva i najvažnija škola. Znanje koje se stiče u javnim školama uvek se može naknadno steći.” (Nagulić, 1998)*

U radu je bilo predmeta koji se odnose na porodični smještaj i probleme sa kojima se suočavaju djeca smještena u hraniteljskim porodicama, kao i na izazove u dijelu praćenja ove usluge. Zapaženo je više raznorodnih problema, od nedovoljnog praćenja hraniteljstva, nesprovođenja adekvatne podrške hraniteljima, do problema sa licencom i sl.

Centar kao organ starateljstva dužan je da svakog pružaoca usluge – hranitelja, upozna sa njegovim pravima i obavezama i ukaže na činjenicu da je hraniteljstvo privremeni oblik zaštite, do iznalaženja trajnog rješenja. Istovremeno, dužan je i da preispita – revidira podobnost pružaoca usluge, imajući u vidu da vrši kontrolu stručnih kapaciteta pružaoca usluga, kako bi se poštovali postojeći standardi i važeći zakonski propisi. Zapaženo je da centri ne sprovode sve potrebne aktivnosti kontrole hranitelja, pa ne registruju promjene koje se događaju u hraniteljskoj porodici, koja bi zbog izmijenjenih okolnosti trebala da izgubi licencu za obavljanje ove usluge. (Vidjeti primjer)

Iako u dijelu porodično pravne zaštite – usvojenja nije bilo značajnijih primjedbi, prateći hraniteljstvo, zaštitu djece bez roditeljskog staranja koja borave u ustanovi, Zaštitnik je dijelom upoznat sa određenim problemima koji se javljaju prilikom zasnivanja usvojenja djece, odnosno pri utvrđivanju podobnosti kako djeteta tako i potencijalnih usvojlaca.

Krajem izvještajne godine dogodio se problem usvojenja koji je, zbog nekoordinacije organa uključenih u realizaciju istog dospio do javnosti, pri čemu nije vođeno računa o zaštiti podataka o djeci i hraniteljima i usvojiteljima, a koji je pokazao da ne postoje jasna razgraničenja između ova dva oblika zaštite djece bez roditeljskog staranja. Konkretno mišljenje po ovom pitanju će se donijeti po okončanju postupka.

Sve dok se usvojenje ne realizuje, ili započne sa postupkom adaptacije kod potencijalnih usvojitelja, dijete koje nema roditeljsko staranje treba zbrinuti smještanjem u adekvatnu hraniteljsku porodicu. Kad nije moguće naći hraniteljsku porodicu, što se, na žalost i događa, dijete se smješta u JU Dječji dom „Mladost“ Bijela. Centri za socijalni rad suočavaju se sa nedostatkom hraniteljskih porodica, s obzirom

<sup>114</sup> Vernillo v. France, 20. februar 1991, st. 38,

<sup>115</sup> Okrugli sto u Skupštini CG

na to da se u više navrata nije mogao naći adekvatan smještaj za djecu, koja su potom smještena u instituciju. Kako broj hraniteljskih porodica nije dovoljan za smještaj sve djece kojima je potreban, to iziskuje preduzimanje određenih aktivnosti relevantnih organa u cilju promovisanja i regrutovanja većeg boja hraniteljskih porodica.

Planom transformacije JU Dječjeg doma „Mladost“ (decembar 2019. godina) predviđeno je uspostavljanje usluge Centar za porodični smještaj-hraniteljstvo, čiji će zadatak biti pružanje stručne podrške i sprovođenje odgovarajućih obuka pružaocima usluge porodičnog smještaja. Međutim, još uvijek nijesu preduzete mjere i radnje u cilju operacionalizacije takve namjere. Evidentno je da su problemi u razvijanju usluge porodičnog smještaja brojni i da je potrebno u što skorijem periodu preduzeti aktivnosti ka rješavanju istih.

Podsjećamo na ranije date preporuke da se izvrši revizija postignuća postojećih strateških dokumenata koji se tiču zaštite djece bez roditeljskog staranja i kreiraju nova rješenja u skladu sa poštovanjem principa najboljeg interesa djece bez roditeljskog staranja.

Primjer:

Po obraćanju hranitelja djeteta, za je koje je planirani oblik zaštite bilo usvojenje, zapaženo je da je organ starateljstva konstatovao da hranitelj ne ispunjava uslove za produžetak licence, a da je važeća istekla. U tom trenutku on je jedini hranitelj koji brine o djetetu, imajući u vidu da je, u međuvremenu, supruga napustila porodičnu zajednicu. Predstavnici organa starateljstva hranitelju su pokušali da objasne pojedine institute (starateljstvo, hraniteljstvo, usvojenje) savjetujući ga da podnese zahtjev za usvojenje djeteta, što pothranjuje njegova očekivanja da dijete može ostati i dalje u njegovoj porodici. Zbog navedenih okolnosti (promjena porodične strukture, neposjedovanje važeće licence za hranitelja), dijete se nalazilo u situaciji nesigurnosti i pravne neizvjesnosti. Primjećeno je da nadležno ministarstvo, u ovakvim i sličnim situacijama, imalo veoma pasivan stav i pored zakonske mogućnosti odnosno, obaveze da izvrši stručni nadzor nad radom pružaoca usluge. Ističemo primjer odgovornog i sveobuhvatnog postupanja Inspekcije socijalne i dječje zaštite, koja je preduzela brojne radnje i mjere iz svoje nadležnosti, zapazila konkretne nedostatke u postupanju nadležnih i inicirala određene postupke. Zaštitnik je u konkretnom slučaju dao mišljenje<sup>116</sup>.

### 7.1.8. Smještaj u ustanovu - JU Dječji dom “Mladost” Bijela

Predmet kontinuirane pažnje Zaštitnika je rad ustanove za smještaj djece bez roditeljskog staranja JU Dječji dom „Mladost” Bijela. Postupci koje smo imali u radu su sprovedeni kako po obraćanju korisnika – djece, tako i po sopstvenoj inicijativi, nakon saznanja ili obilaska ustanove te razgovora sa korisnicima. Ovo je jedina ustanova u našoj državi u kojoj se zbrinjavaju djeca lišena roditeljskog staranja i djeca čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama. Ova institucija je u sklopu reforme socijalne i dječje zaštite u potpunosti implementirala Plan transformacije, kojim su osim već postojećeg rezidencijalnog smještaja, uvedene nove usluge za pomoć i podršku djeci i porodici, i to: Prihvatište za zaštitu djece od nasilja u porodici, Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju i Nacionalna dječja telefonska linija. Na smještaju je oko 90 djece, od kojih, shodno rješenjima nadležnih opštinskih komisija za usmjeravanje, oko trećina ima određene smetnje u razvoju. Prihvatište za zaštitu djece od nasilja u porodici, funkcioniše u punom kapacitetu, a u kapacitet Dnevnog centra za djecu sa smetnjama u razvoju, iznosi 15 mjesta. Od februara 2019. godine, odlukom Vlade, Domu je priključena Mala grupna zajednica za djecu sa smetnjama u razvoju Bijelo Polje, sa ukupno 8 korisnika, o kojima brine 12 zaposlenih, od kojih najveći dio čine saradnici na poslovima njege. Zapaža se da postojeći Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Domu, u najvećoj mjeri nije usklađen sa potrebama ustanove, naročito u dijelu koji se odnosi na rad sa djecom. U narednom periodu planira se implementacija novih usluga, a sa postojećim brojem zaposlenih to nije moguće realizovati. Takođe sa relativno malim brojem stručnih radnika, nemoguće je realizovati individualan rad sa djecom, posebno kada se radi o djeci sa smetnjama u razvoju i djeci sa poremećajima u ponašanju, kojih je u posljednje vrijeme sve više na smještaju. Godina

<sup>116</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1645367416\\_13052021\\_preporuka\\_bp.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1645367416_13052021_preporuka_bp.pdf)



u kojoj je proglašena pandemija COVID-19, bila je naročito teška, imajući u vidu da je sistem učenja na daljinu (online nastava), izazov za zaposlene koji su u direktnom radu sa djecom, kod činjenice da svaka porodična grupa prosječno broji 8 do 10 korisnika, te je obim posla desestruko uvećan. Ovakav pritisak i vanredne mjere u organizaciji rada, doveli su do krajnje iscrpljenosti zaposlenih u ovoj ustanovi koja se istovremeno suočava sa odlivom zaposlenih.

Kada je u pitanju problem nasilja i neprihvatljivog postupanja od strane zaposlenih prema djeci (u odnosu na prijave koje smo dobili), u svakom pojedinačnom slučaju zaposleni su opovrgavali takve sumnje. Osim toga, događalo se da je dijete promijenilo svoj iskaz. Upravo iz razloga utvrđivanja da li je bilo nasilja, Zaštitnik je u ranijem periodu davao preporuke o potrebi da se (u međusobnoj saradnji u okviru stručnog nadzora), ustanovi mehanizam povjerljivog savjetovaništa kako bi se moglo doći do mišljenja i stavova djece na profesionalan način. Cijeneći atmosferu u ustanovi i činjenicu da je stručni kadar deficitaran, dolazi se do zaključka da je skoro nemoguće pratiti kvalitet rada i postupanja od strane uprave doma. Što se tiče orana starateljstva koji ima veoma važnu ulogu u praćenju djece i njihovog života u ustanovi, prema navodima djece, sa kojom Zaštitnik povremeno razgovara, većina njih nije zadovoljna odnosom sa svojim socijalnim radnikom i ne smatra ga osobom od povjerenja ili nekoga kome bi prijavio eventualno nasilje ili problem. Jedan od razloga za ovakve stavove djece je i činjenica da predstavnici centara za socijalni rad/staraoci djecu ne vide u dužem vremenskom periodu, a što je zabrinjavajuće i neophodno je preduzeti hitne mjere i radnje kako bi se to otklonilo. U određenim sumnjama na neprihvatljivo postupanje zaposlenog (u pitanju su bili verbalni konflikti djeteta i zaposlenog), Zaštitnik je uzeo zapisnike i izjave učesnika događaja u kojima je suprostavljena izjava djeteta u odnosu na sve druge. Imajući sve ove segmente rada i funkcionisanja ove važne ustanove u vidu, Zaštitnik je mišljenja da je neopodno sistemski reorganizovati ustanovu i obezbijediti sve neopodne uslove za rad sa djecom, na način koji će im život u Domu učiniti sigurnim i bezbjednim, uz obezbjeđivanje individualnog pristupa i rad sa stručnjacima različitih profila u cilju ostvarivanja najboljeg interesa svakog djeteta i obezbjeđivanja što prijatnijeg odrastanja u uslovima podrške i ljubavi uz kontinuiranu pripremu djece za samostalan život<sup>117</sup>.

- ❖ Povećati broj zaposlenih u JU Dječjem domu “Mladost” i ustanoviti mehanizam dodatnog motivisanja zaposlenih imajući u vidu težinu njihovog posla, nivo kvalifikacije obrazovanja koje je neophodno za adekvatno obavljanje određenog posla, složenosti poslova, odgovornosti i drugih elemenata bitnih za pružanje usluga po najvećem preporučenom standardu;
- ❖ Uspostavi mehanizam supervizije rada svih zaposlenih u okviru JU Dječjeg doma “Mladost” i drugih ustanova socijalne i dječje zaštite koji neposredno rade sa djecom;
- ❖ Uspostaviti obavezno – kontinuirano praćenje izvršavanja usluge smještaja u dom od strane postupajućeg centra za socijalni rad;
- ❖ Uspostaviti nezavisni mehanizam povjerljivog lica za djecu-korisnike ove usluge.

## **Pravo na zaštitu od nasilja i zanemarivanja**

### **7.1.9. Nasilje i zanemarivanje u porodici**

Bilo je slučajeva gdje su zapaženi višeslojni problemi u porodici sa djecom, koji postoje više godina, o čemu je upoznata služba nadležnog centra za socijalni rad, a gdje su izostale pravovremene radnje i mjere. Naime u jednom slučaju, centar je upoznat da majka zanemaruje djecu, ostavljajući ih same u kasnim večernjim satima, čega je svjedok i policija koja je zatekla kući u alkoholisanom stanju. Nijesu pokretani postupci za ograničenje/lišenje roditeljskog prava. Prijave da majka zanemaruje djecu ponavljaju se (prijavio otac jednog od djece), a organ starateljstva je tražio pomoć od nadležnog Ministarstva (u to vrijeme Ministarstva rada i socijalnog staranja), kako bi došlo do hitnog smještaja

<sup>117</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1622613839\\_26052021\\_mb.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1622613839_26052021_mb.pdf)

čtvoro djece. Odgovor Ministarstva je izostao na više obraćanja organa starateljstva. Nasilje između partnera se nastavlja, djeca neredovno pohađaju nastavu, roditelji rijetko pravdaju časove.

Zabrinjava činjenica da još od 2015. godine, od kada su evidentirani prvi problemi, nije utvrđeno da djeca nemaju riješen status - oba roditelja državljani Srbije, a djeca rođena u Crnoj Gori, a što je utvrđeno po namjeri organa starateljstva da se djeca zbrinu u ustanovu. Tek nakon pet godina praćenja porodice, predstavnici organa starateljstva zaključili su da je stanje u porodici krajnje zabrinjavajuće (nasilje u porodici, prijave krivične i prekršajne), pa su roditelji lišeni slobode i protiv njih se vode krivični postupci, a djeca su smještena u ustanovu. Izostala je i dobra saradnja organa starateljstva i škole koju djeca pohađaju, jer predstavnici škole nijesu obaviješteni o situaciji u kojoj djeca žive, jer bi u tom slučaju pedagoško-psihološka služba škole sprovodila rad sa djecom. Nažalost, saradnja centra za socijalni rad sa školom nije na zadovoljavajućem nivou ni u drugim sličnim slučajevima. *U cilju kvalitetnije zaštite djece neophodno je uspostaviti redovnu saradnju između centara za socijalni rad i obrazovno-vaspitnih ustanova.*

U konkretnom slučaju djeci je povrijeđeno više prava: statusna, zanemarivanja od strane roditelja, porodično nasilje. *Neadekvatnim i neblagovremenim činjenjem nadležni organi (centar za socijalni rad, resorno ministarstvo, obrazovno-vaspitne ustanove) su doprinijeli povredi prava djece u dužem vremenskom periodu.* Blagovremeno reagovanje, može preduprijeti teže posledice po zdravlje i bezbjednost djece<sup>118</sup>.

*Kako u Crnoj Gori djeca nijesu imala regulisan status, odgovarajuće dokumente, te kako se nije mogla naći hraniteljska porodica, djeca su kasnije upućena u R. Srbiju, posredstvom organa starateljstva i međudržavne saradnje Crne Gore i Srbije.*

### **7.1.10. Vršnjačko nasilje**

Bilo je više predmeta koji su se odnosili na problem vršnjačkog nasilja među djecom. Uglavnom su pokrenuti po sopstvenoj inicijativi na osnovu saznanja iz medija.

U jednom slučaju konstatovano je da se dogodilo vršnjačko nasilje u kojem su učestvovali maloljetnici - djeca uzrasta 13 godina, a koji događaj je sniman mobilnim telefonom, takođe od strane djeteta, dok je više njih posmatralo tuču. Snimak se pojavio na internetu (društvene mreže, portali). Uočeno je da je o događaju obaviještena policija, nadležno državno tužilaštvo i organ starateljstva koji su preduzimali mjere i radnje na koje su ovlašćeni. Zabrinjava činjenica da se slučajevi vršnjačkog nasilja događaju među djecom uzrasta 13 godina, da isti nije spriječen ili zaustavljen, te da su ga druga djeca mimo posmatrala. Postavlja se pitanje razloga za ravnodušno posmatranje nasilja, bez želje da se pomogne žrtvama nasilja. U drugom slučaju zapaženo je da se u školi dogodio fizički sukob dva maloljetnika od kojih je jedan učenik povrijeđen, potom prevezen u bolnicu, gdje mu je ukazana ljekarska pomoć. Uprava policije u toj opštini, podnijela krivičnu prijavu protiv određenog lica zbog krivičnog djela teška tjelesna povreda, u vezi sa kojom radnje i mjere preduzima nadležno državno tužilaštvo. Takođe, obaviješten je organ starateljstva cilju savjetodavnog rada sa porodicama<sup>119</sup>.

*Smatramo da je neophodno sprovoditi aktivnosti među djecom, kako bi uvidjeli i shvatili da svojim djelovanjem mogu spriječiti nasilje u školi ili van nje. Učešće djece u aktivnostima prevencije, kao i rješavanja sukoba, te medijacije, neizostavno je.* Uloga djece i mladih je da iniciraju i predvode akcije, oni naime uče kroz sopstvenu participaciju u procesu učenja, putem iste metodologije, tako da stižu

<sup>118</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1629885962\\_07042021\\_preporuka\\_br.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1629885962_07042021_preporuka_br.pdf)

<sup>119</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1645367782\\_06072021\\_preporuka\\_ro.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1645367782_06072021_preporuka_ro.pdf)

dovoljno iskustva da bi to ponovili sa vršnjacima putem: radionica, otvorenog prostora, kafeučionice. Djecu treba upoznati da o svakom nasilju ili sumnji da će se isto dogoditi, obavjeste odraslu osobu, kao i da na nasilje ne treba odgovarati nasiljem.

Odgovornost za suzbijanje vršnjačkog nasilja dijeli više činilaca: roditelji, obrazovno-vaspitne ustanove, organi starateljstva kao jedni od ključnih aktera pri rješavanju porodičnih problema i konflikata, organi policije, tužilaštvo, sud i organi lokalne uprave. U borbi protiv ove pojave nužna je dobro koordinisana međusobna saradnja nadležnih institucija koje se bave pitanjima koja se odnose na djecu i mlade, imajući u vidu da „međusektorski pristup podrazumijeva da se intervencije osmišljavaju i realizuju kroz saradnju, koja uključuje sve sektore, na nacionalnom nivou kao i na nivou lokalne zajednice“<sup>120</sup>. Zaštitnik je dao mišljenje sa preporukama<sup>121</sup>.

Značajnu ulogu u borbi protiv nasilja treba da imaju i mediji, s obzirom na to da djeca od najranijeg uzrasta odrastaju uz brojne medije, koji imaju veliki uticaj na njihov razvoj. Pozitivan uticaj medija ogleda se u sticanju znanja i umijeća, usvajanju naučnog i kulturnog nasljeđa, bogatstvu socijalne dimenzije te razvoju stvaralačkih sposobnosti. Međutim, mediji mogu da vrše i negativan uticaj na pojedince, na način što pretjerano prezentuju one sadržaje u kojima se favorizuje nasilje, kriminal i slično. Smatramo da relevantni organi trebaju ispitati uticaj medija u službi unaprjeđenja osnovnih ljudskih vrijednosti, kao i jačanju edukativnu ulogu medija u cilju podsticanja djece na čitanje, na zdrave stilove života, sport.

#### **7.1.11. Prava djece kao članova društvene zajednice**

Djeca treba da budu prepoznata kao aktivni i punopravni članovi društva i stoga je potrebno omogućiti im da učestvuju u svim oblastima i pitanjima koja se njih tiču.

Sprovodeći Istraživanje o uticaju mjera usljed pandemije na mentalno zdravlje djece, Zaštitnik je zapazio da medijsko izvještavanje u vezi sa prirodom virusa COVID-19, njegovim širenjem i posljedicama i nije bilo prilagođeno djeci. Takođe djeca nijesu učestvovala u kreiranju mjera, niti su ih nadležni uopšte i pitali za mišljenje, što je uzrokovalo osjećaj nemoći da uspostave kontrolu nad svojim danom i aktivnostima, te su s tim u vezi date preporuke.

#### **7.1.12. Savjet za prava djeteta**

Savjet za prava djeteta, formiran je na inicijativu potpredsjednika Vlade, sa zadatkom da se, između ostalog, bavi koordinacijom zaštite i unaprjeđenjem prava djeteta u oblastima socijalne i dječje zaštite, zdravstvene zaštite, vaspitanja, obrazovanja i drugim oblastima od značaja za zaštitu prava i interesa djeteta, posebno u periodu ranog razvoja i adolescencije. Takođe unapređenje međuresornog i multidisciplinarnog pristupa u promociji, prevenciji i zaštiti prava djeteta.

Na jednoj od sjednica Savjeta razgovarano je o mogućnostima otvaranja Dječje kuće - po modelu multidisciplinarnog rješavanja pitanja nasilja nad djecom, po uzoru na Barnahus, koja bi se bavila slučajevima seksualne traume i zlostavljanja djece, kao i služila za paralelni i koordinisani rad na krivičnoj istrazi, s jedne strane, i ispitivanje koje sprovodi sektor socijalnog staranja, s druge, vodeći istovremeno računa o tome da se usluga pruža u bezbjednom okruženju prilagođenom potrebama djeteta. Zaštitnik je ukazao na potrebu detaljne analize u cilju uspostavljanja i gradnje kadrovskih kapaciteta za realizaciju jedne takve ideje.

<sup>120</sup> Strategija za prevenciju i zaštitu djece od nasilja sa akcionim planom 2017-2021.

<sup>121</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1629884902\\_26042021\\_preporuka\\_br.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1629884902_26042021_preporuka_br.pdf)

Članica Savjeta je i predstavnica Mreže zlatnih savjetnika Zaštitnika Lana Jovanović, koja je i predsjedavala na prvoj sjednici Savjeta.

### 7.1.13. Djeca u Parlamentu

Podsjećamo na dobru praksu koja je postojala u Parlamentu kada poslanička mjesta u plenarnoj sali ispune osnovci i srednjoškolci iz svih opština Crne Gore u okviru zasjedanja Dječjeg parlamenta postavljaju pitanja poslanicima i ministrima u Vladi Crne Gore. Tradicija je trajala deset godina i bila je na zadovoljstvo, kako djece tako i odraslih. Cijenimo da sa praksom održavanja Dječjeg parlamenta treba nastaviti.

Zaštitnik je primjetio da pravo na participaciju, kao i načelo učešća djece, odrasli uglavnom ne razumiju i prihvataju ga deklarativno. Prilikom obilazaka obrazovno-vaspitnih ustanova i ustanova u kojima borave djeca, došli smo do zaključka da je način rada đачkih parlamenta, kao i njihove aktivnosti, prilično neujednačen. Nema sistemске edukacije stručnjaka koji rade s djecom o sprovođenju tog prava, pa način funkcionisanja đачkih parlamentara u školama, domovima i lokalnoj zajednici zavisi od entuzijazma pojedinih stručnjaka, kao i o načinu na koji oni doživljavaju ostvarivanje prava na participaciju.

- ❖ *Sistemske edukovati stručnjake u svim ustanovama/organima koji rade s djecom i za djecu (pravosuđe, socijalna zaštita, vaspitno-obrazovni sistem, u lokalnoj zajednici) o pravu djece na učešće u skladu s Opštim komentarom br.12 (2009) Komiteta za prava djeteta UN-a.*
- ❖ *Unapređivati znanje i nivo svijesti djece i šire društvene zajednice o participativnim pravima djece.*
- ❖ *Smisljeno uključivati djecu u procese izrade planova, politika, strategija kao i rad tijela koja se bave važnim temama za život djece.*

### 7.1.14. Pravo na obrazovanje

U radu je bilo predmeta koji su se odnosili na pravo na obrazovanje. Imajući u vidu da je već treća školska godina zahvaćena epidemijom COVID-19, brojni predmeti su bili u vezi sa tim i odnosili su se na organizaciju nastave tokom godine, neposjedovanje opreme za praćenje online nastave, slabiji internet, nemogućnost roditelja da isprate sve potrebe zbog nedovoljne informatičke pismenosti, problemi sa nošenjem maske za vrijeme nastave, problemi djece sa posebnim obrazovnim potrebama i sl. U radu je bilo predmeta koji su se odnosili na zloupotrebu ustanove u svrhe u koje nije dozvoljeno, a bilo je i primjera vršnjačkog nasilja.

### 7.1.15. COVID-19 mjere i online nastava

I u izvještajnoj godini a školskoj 2020/2021, obrazovanje se ostvarivalo dijelom online, kao i shodno mogućnostima obrazovno vaspitnih ustanova (naizmjenično svakih sedam dana). Početkom školske 2021/2022 godine, sva djeca su počela da prate redovno nastavu uz poštovanje preporučenih mjera (nošenje maske, časovi po 30 minuta, redovno provjetranje prostorija i dr.) Pojedine predmete su djeca i dalje nastavila da prate online (informatika).

Zapaža se da i pored evidentnog prisustva epidemije, te činjenice da se pojedini predmeti odvijaju i dalje online, da se jedan period i ispitivanje djece odvijalo na taj način, ovaj vid obrazovanja još uvijek nije zakonski regulisan, te je neophodno u što skorijem roku urediti normativno online model obrazovanja, koje će, imajući u vidu neizvjesnu epidemiološku situaciju, i u narednom periodu biti sastavni dio obrazovanja.

Primjećuje se da je u oktobru 2021. godine, Ministarstvo prosvjete, nauke, kulture i sporta predstavilo Nacrt Strategije za digitalizaciju obrazovnog sistema za period od 2022-2027. godine, s akcionim planom za 2022. i 2023. godinu. Strategija ima tri glavna cilja: unapređenje informacionog sistema obrazovanja, stvaranje digitalnog ekosistema u školama i unapređenje digitalnih vještina i kompetencija. Obuhvatiće obrazovni sistem od predškolskog do srednjeg obrazovanja.

Jedan dio ovog strateškog dokumenta odnosi se na uspostavljanje interoperabilnosti i razvoj elektronskih usluga, što bi omogućilo utvrđivanje identiteta djece koja se ne školuju (imajući u vidu da je osnovno obrazovanje zakonski obavezno), studiju praćenja svršenih srednjoškolaca i vanrednih učenika, objedinjavanje podataka o nasilju, prevenciju od epidemije (s obzirom da je u obrazovnom sistemu veliki procenat stanovništva), kao i studiju praćenja napuštanja školovanja<sup>122</sup>.

Jedan od ciljeva pomenute Strategije je i da svi nastavnici budu elementarno digitalno pismeni, da primjenjuju alate za online saradnju, usvoje znanje na temu bezbjednog korišćenja tehnologije, kao i da stiču digitalne stručne kompetencije, a što je naročito značajno zbog rada sa djecom koja pokazuju talente iz oblasti informacionih tehnologija, ali i zbog primjene tih kompetencija u radu sa djecom sa posebnim obrazovnim potrebama. *„Ono na čemu treba raditi je uspostavljanje odgovarajuće infrastrukture u školama, dakle opremanje računarskih učionica, kabineta, kancelarija i biblioteka. Digitalizacija biblioteka značajna je posebno za djecu koja nemaju materijalnih uslova da koriste tehnologiju u svojim domovima, a koja će na ovaj način u školi moći da rješavaju domaće zadatke i projekte. Strategija ostavlja prostor i za moguće ustupanje računarske opreme, pod posebnim uslovima i pravilima, djeci iz materijalno ugroženih porodica. Cilj je, takođe, sprovođenje lokalne računarske mreže, kako bi internet ili neki drugi resursi došli do svake učionice, naročito do udaljenih područnih jedinica sa malim brojem đaka“*<sup>123</sup>.

#### **7.1.16. Obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju**

U radu je bilo predmeta koji se odnose na ostvarivanje prava na obrazovanje djece sa smetnjama u razvoju. Uglavnom su se, kao i ranijih godina odnosili na angažovanje asistenata u nastavi. Međutim bilo je i primjedbi na rad obrazovne ustanove u dijelu praćenja postignuća djeteta i vrednovanja njegovog znanja.

Shodno rješenju o usmjeravanju, svaka obrazovna ustanova dužna je da prati postignuće i napredovanje djeteta radi provjere ispravnosti usmjeravanja te nakon određenog perioda da dostavi izvještaj o opravdanosti, cjelishodnosti i ispravnosti usmjeravanja djeteta u predviđeni program. Zapaženo je da su veći dio nastave školske 2020/2021 godine, zbog epidemiološke situacije, sva djeca pratila od kuće – „online“, te je u ovom slučaju neizostavan bio trud i angažovanje roditelja sa svojim djetetom imajući u vidu činjenicu da asistent ne obavlja rad u objektu stanovanja djeteta. Ističemo da je u nastavnom procesu veoma važno da stručna služba sprovodi podršku za dijete, savjetuje nastavnike i roditelje, daje preporuke za rad, demonstrira aktivnosti, pomaže u izradi nastavnog i materijala za provjeru znanja, određuje i prati rad asistenata i sl<sup>124</sup>.

U jednom predmetu zapažena su pozitivna iskustva o pokazanom znanju djeteta za vrijeme „online“ nastave, kao i pojedinih nastavnika koji su na taj način ispitivali učenika. Smatramo da bi ustanova trebala razmotriti mogućnost da učenik u daljem nastavnom procesu odnosno za vrijeme složene epidemiološke

<sup>122</sup> file:///D:/Downloads/nacrt-strategije-za-digitalizaciju-obrazovnog-sistema-2022-2027.pdf

<sup>123</sup> <https://zuns.me/prosvjetni-rad/clanak/predstavljen-nacrt-strategije-za-digitalizaciju-obrazovnog-sistema>

<sup>124</sup> [www.skolskiportal.edu.me](http://www.skolskiportal.edu.me) „Instruktivno-edukativni materijal za inkluzivni rad i učenje djece s posebnim obrazovnim potrebama“

situacije, kada se primjenjuje model online nastave, iznosi svoje odgovore posredstvom vizuelno komunikacionih tehnologija, odnosno online, jer bi u tom slučaju istom mogao prisustvovati član njegove porodice koji mu uliva samopouzdanje.

Uspjeh inkluzivnog obrazovanja u velikoj mjeri zavisi i od stavova nastavnika i ostalih učenika prema djeci kojima je potrebna dodatna podrška u obrazovanju, te stalnih kampanja i aktivnosti u školi kako za nastavnike, učenike, roditelje i javnost, što doprinosi razvoju pozitivnih stavova prihvatanja i podizanju svijesti o značaju dostupnosti i pravičnosti inkluzivnog obrazovanja za svu djecu sa posebnim obrazovnim potrebama. Odgovornost zaposlenih u obrazovanju podrazumijeva, pored pridržavanja i kontinuiranog unaprjeđenja svojih profesionalnih standarda, i poštovanje ljudske ličnosti, odbacivanje diskriminacije prema kolegama, učenicima i njihovim roditeljima, kao i drugim učesnicima procesa obrazovanja.<sup>125</sup>

Ukoliko postoje neki problemi u sprovođenju inkluzivnog obrazovanja, škola se za konsultacije i pomoć može obratiti drugim relevantnim ustanovama, Resursni centri, Zavod za školstvo u kojem se organizuju specijalizovane i mobilne službe za saradnju sa predškolskim ustanovama, školama, roditeljima i zdravstvenim ustanovama, radi pružanja dodatne i druge stručne pomoći, a u skladu sa rješenjem o usmjeravanju.

Od začetka inkluzije teži se obrazovanju koje će biti u funkciji učenika i njihovih razvojnih i obrazovnih potreba, što podrazumijeva da sva djeca treba da dobiju kvalitetno obrazovanje u okviru redovnih škola, bez diskriminacije u odnosu na određene komparativne pokazatelje kao što su pol, nacionalno, vjersko i socioekonomsko poreklo, sposobnosti i zdravstveno stanje. To istovremeno znači da obrazovno vaspitne ustanove treba da se prilagode potrebama djece, a ne da se obrazuju samo ona djeca koja mogu da se uklupe u postojeći obrazovni proces. Svako dijete ima pravo na kvalitetno obrazovanje u skladu sa svojim sposobnostima, a inkluzivno obrazovanje omogućava svoj djeci da budu dio školske zajednice i tako se pripreme da, kao odrasle osobe, ravnopravno učestvuju u društvenom životu.

Kada je riječ o diskriminaciji u obrazovanju, ona se može javiti i u odvijanju obrazovnog/nastavnog procesa i postupku procjene postignuća standarda znanja u vaspitno-obrazovnom procesu. Naime, ako se kriterijumi i očekivanja od postignuća pojedinih učenika zbog njihovog ličnog svojstva ili pripadnosti, neopravdano i unaprijed snižavaju, jer se svjesno ili nesvjesno pretpostavlja da su njihovi kapaciteti za učenje i savladavanje gradiva slabiji i sl. Ili, pak, ako se učenicima sa posebnim obrazovnim potrebama nameću obaveze u učenju koje nijesu u skladu sa individualnim razvojnim planom i prevazilaze njihove mogućnosti, odnosno od njih se traži sve što i od druge djece<sup>126</sup>.

*Proces inkluzije je kontinuiran i predstavlja preduzimanje raznih aktivnosti, te stalno nastojanje i traženje adekvatnih načina reagovanja na različite potrebe djece.*

Obilazeći mnoge obrazovno-vaspitne ustanove u Crnoj Gori, zapaženo je da nijesu sve prilagođene osobama sa invaliditetom. Naime, najviše 16 osnovnih škola od 163 su potpuno pristupačne, dok su najviše tri srednje škole od 50 potpuno pristupačne<sup>127</sup>.

Tokom 2021. godine, u cilju obezbjeđenja poštovanja osnovnih ljudskih prava lica s invaliditetom, pripremljen je novi strateški dokument koji se primarno bazira na pristupu zasnovanom na poštovanju ljudskih prava lica s invaliditetom, kroz stvaranje uslova za obezbjeđenje učešća lica s invaliditetom u

---

<sup>125</sup> <http://media.cgo-cce.org/> Obrazovanjem protiv diskriminacije - Priručnik za rad na prevenciji i prevazilaženju diskriminaciji za profesionalce koji rade u oblasti obrazovanja i vaspitanja – Podgorica 2018

<sup>126</sup> „Obrazovanjem protiv diskriminacije“ - priručnik

<sup>127</sup> <https://www.gov.me/dokumenta/8cef1372-352a-45b1-b01e-598ebefe4e63> Strategija za zaštitu lica s invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti 2022-2027

svim sferama društvenog života. Ovaj dokument- Strategija za zaštitu lica s invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti 2022-2027, stavlja primarni akcenat na efektivno suzbijanje svih oblika diskriminacije, kao i stvaranje uslova za uživanje jednakih prava u svim oblastima života licima s invaliditetom.

### **7.1.17. Učenički standard - Domovi učenika**

Institucija Zaštitnika početkom 2021. godine, objavila je rezultate istraživanja o položaju djece u domovima učenika/internatima u Crnoj Gori.

Imajući u vidu činjenicu da se jedan broj djece školuje u ustanovama van mjesta prebivališta i odvojena su od roditelja, rukovođeni sopstvenim željama i obrazovnim potrebama i voljom samih roditelja. To su najčešće djeca koja pohađaju srednju školu, ali ima i djece koja pohađaju osnovnu školu. Na odabir školovanja van mjesta prebivališta utiču brojni faktori: neravnomjerna mreža obrazovnih ustanova, velika udaljenost obrazovnih ustanova od mjesta prebivališta djeteta, opredjeljenje za obrazovni program koji se ne realizuje u mjestu prebivališta djeteta, a kada su u pitanju djeca sa invaliditetom, razlog njihovog školovanja van mjesta prebivališta su posebne obrazovne potrebe, ali i njihove potrebe za rehabilitacijom i rehabilitacijom, koja nije moguća bez odgovarajuće opreme kojom obrazovne ustanove raspolažu.

Osnovna uloga doma učenika/internata je da učeniku koji je odvojen od porodice pruži vaspitno-obrazovnu podršku, smještaj i ishranu, uslove za učenje, završavanje školskih obaveza, kulturne i sportske aktivnosti. U tom smislu domovi učenika imaju tri funkcije: pedagošku – ostvarivanje ciljeva i zadataka iz vaspitnog programa rada, socijalnu-integraciju i socijalnu komunikaciju u društvenoj sredini i psihološku – koja podrazumijeva razvoj pozitivne klime, etosa između učenika i vaspitača, gdje dolazi do izražaja saradnički duh, prijateljstvo, kreativnost, zadovoljavanje potreba i razvoj ličnosti. U domu učenika/internatu integrišu se životne, radne i vaspitne aktivnosti. Imaju posebnu organizaciju i u njima se rad odvija 24 časa.

Smještaj i ishrana učenika organizuju se u domu učenika, odnosno u domu učenika i studenata, resursnom centru - internatu, obrazovnom centru i u okviru jedne osnovne škole. Domovi učenika i studenata su formirani kao javne ustanove (Bar, Berane, Nikšić, Podgorica, Cetinje, Kotlor). Smještaj i ishrana učenika sa smetnjama u razvoju se odvija u okviru internata u resursnim centrima (Podgorica i Kotor). Takođe, smještaj i ishrana su organizovani i u okviru obrazovnih centara (Plužine i Šavnik), kao i u okviru jedne osnovne škole u Pljevljima.

U njima godišnje boravi u prosjeku oko 550 učenika, uglavnom srednjoškolaca, ali je u domskom smeštaju i oko 30 učenika osnovne škole. U internatima obrazovnih centara i resursnih centara za djecu sa smetnjama u razvoju i invaliditetom godišnje boravi oko 180 učenika.

Predstavnici Institucije, kao i saradnici koji su angažovani u ovoj izradi, posjetili su sve domove učenika/internate, razgovarali sa predstavnicima uprave, učenicima, roditeljima i sačinili određenu foto-dokumentaciju.

Za svaku ustanovu ponaosob prikazani su generalni podaci, zatim, upravljanje, interna normativa, dokumentacija, kadrovska struktura, prostorno-tehnički, smještajni, sanitarno-higijenski uslovi i ishrana, bezbjednost učenika - kućni red, vaspitni rad i podrška u učenju - kultura, sport, slobodno vrijeme, ostvarivanje i zaštita prava učenika - nagrađivanje i kažnjavanje, zdravstvena zaštita. saradnja sa obrazovnim, socijalnim i drugim ustanovama u zajednici.

## Stavovi djece

„Nikad nas nisu pitali šta volimo da jedemo, a i kad kažemo, nikom ništa”;

“Žalili smo se da je hrana često hladna, a oni nam kažu dođite ranije na ručak i biće topli”;

“Potrebna nam je raznovrsnija hrana, i količinski više”;

“Možes da uzmeš ili puding ili jogurt, ne može i jedno i drugo”;

“Ja najduže roditelje nijesam vidio 45 dana”;

“U školi nas gledaju kao građane drugog reda zato što živimo u ovakvom Domu”;

“Za Dom i za nasu ustanovu, u školi govore da smo leglo svega najgoreg”.

Na osnovu sprovedenog istraživanja, došli smo do saznanja da ne postoji sistemska briga o kontroli kvaliteta rada domova učenika, o čemu svjedoči činjenica da su pojedini nalazi do kojih smo došli bili zabrinjavajući.

Podsticanje i širenje mreže domova učenika/internata na osnovu potreba učenika i roditelja, treba da doprinese kvalitetu i obogaćivanju obrazovnog sistema, jer izjednačavaju vaspitno-obrazovne mogućnosti i daju šansu svakom učeniku da se afirmiše i ostvari i razvije svoje potencijale i talente. Primjećeno je da u domovima gdje pored učenika borave i studenti, primat imaju studenti i njihove potrebe i želje. Odvajanje djeteta od roditelja i roditeljskog okruženja u pravom smislu riječi i boravak u domu učenika veliki je izazov i za dijete i za njegove roditelje. Smještaj djece u dom učenika/internat radi školovanja ne dovodi do bilo kakvih statusnih promjena u pogledu roditeljskog prava, ali se mijenja način na koji se roditelji staraju o djetetu, imajući u vidu da dijete tokom školske godine ne živi sa roditeljima i nije pod njihovim svakodnevnim ličnim nadzorom. Fizička odvojenost onemogućava roditelja da prati kako, gdje i na koji način dijete provodi svoje vrijeme, da li je nahranjeno, da li mu je toplo/hladno te da li ima neke brige i dileme. Podsjećamo na odredbe Porodičnog zakona Crne Gore (član 70) kojim je definisano da roditelji imaju pravo i dužnost da čuvaju i podižu dijete tako što će se oni lično starati o njegovom životu, razvoju i zdravlju, te da roditelji mogu privremeno povjeriti dijete drugom licu samo ako to lice ispunjava uslove za staratelja. Postavlja se jedno važno pitanje, kome su roditelji povjerali dijete, a naročito u situaciji da većina domova/internata nema zaključene ugovore o korišćenju – pružanju usluga smještaja, ishrane i vaspitnog rada, kao i za učenje i kulturni život učenika i studenata, u skladu sa obrazovnim programom. (Pravilnik o bližim uslovima za osnivanje ustanova u oblasti obrazovanja i vaspitanja, član 198).

Neki od zaključaka do kojih smo došli, imajući u vidu da je cjelokupan izvještaj objavljen na sajtu institucije<sup>128</sup>:

- Djeca korisnici usluga domova učenika/internata dolaze iz različitih regiona države, a jedan broj djece dolazi iz drugih država (Republika Srbija, Bosna i Hercegovina).
- Djeci najčešće nije mijenjano mjesto boravka, odnosno prebivališta. Djeca strani državljani koji imaju privremeni boravak ili stalno nastanjenje u Crnoj Gori, jednaki su u ostvarivanju prava na obrazovanje sa crnogorskim državljanima.
- Sa roditeljima djece koja koriste usluge domova učenika/internata u većini slučajeva ne sklapaju se ugovori, kojima bi se precizno formulisala međusobna prava i obaveze. U pojedinim domovima se spominju izjave roditelja o plaćanju usluga, a u nekima postoje samo priznanice o uplaćenim troškovima smještaja i ishrane učenika u domu od strane roditelja, a koje su jedini dokaz da je dijete u toj ustanovi.
- U većini domova/internata ne postoji osiguranje djece. Ostavlja se utisak da su djeca raspolagala sa skromnim informacijama o načinu života u Domu učenika/internatu prilikom dolaska i da im je trebalo prilično vremena da se adaptiraju.

<sup>128</sup> <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/43/polo--aj%20djece%20u%20domovima%20u--enika-internatima%20u%20cg.pdf>



- U Domu učenika/internatu ima i djece mlađe od 10 godina, koja su u suštini prepuštena sama sebi, nedovoljno pripremljena od svojih roditelja za ovakav način života.
- Reakcije djece prilikom smještaja su raznorodne: odbojnost, povlačenje u sebe, plač prilikom privikavanja, a u ovim ustanovama nema adekvatnog kadra koji bi se bavio razvojnim potrebama/problemima djece u ovom uzrastu.
- Komunikacija roditelja i uprava domova učenika/internata je veoma ograničena, a najčešće uprava kontaktira roditelje kada se dogode incidentne situacije. Roditelji, pak najviše informacija dobijaju od lica koja obavljaju tehničko-administrativne poslove i nijesu zaduženi za vaspitni rad sa djecom (domar, portir, kuvar...).
- Zdravstvena zaštita nije regulisana na adekvatan način. Kako se djeci ne vrši promjena bobavka/prebivališta, to za posljedicu ima da dijete nema izabranog doktora u mjestu gdje se nalazi ustanova, pa tako zdravstvena zaštita zavisi od ostvarene komunikacije sa domovima zdravlja, koji najčešće imaju razumijevanja. Takva situacija, međutim, nije u najboljem interesu djece i ne zadovoljava sve njihove razvojne potrebe.
- Domovi učenika/internati nemaju rješenje o licenciranju.
- Bezbjednost učenika je neujednačena – u pojedinim domovima djeca se osjećaju bezbjedno i sigurno, a u pojedinim ne. Nijesu uspostavljena jasna postupanja i procedure koje garantuju bezbjednost i sigurnost djece.
- Participacija djece i njihovo učešće u donošenju odluka koje ih se tiču je raznolika i kreće se od odsustva participacije, do uključenja djece u donošenje pojedinih odluka. Slična situacija je i sa participacijom roditelja.
- Prostorno-tehnički, smještajni, sanitarno-higijenski uslovi su neujednačeni, najčešće nijesu usklađeni sa Pravilnikom o bližim uslovima za osnivanje ustanova u oblasti obrazovanja i vaspitanja.
- Pitanju ishrane učenika posvećuje se velika pažnja, ali takođe iz odgovora djece se može zaključiti da bi hrana mogla biti raznovrsnija, količinski obimnija, te raspodjela obroka prilagođenija djeci i njihovim obavezama. Djeca nijesu izražavala primjedbe na ishranu kada su u pitanju potrebe u odnosu na vjeroispovijest.
- Interna normativa i dokumentacija je neujednačena, nije inovirana i ne odražava stvarno stanje u ovim ustanovama.
- Kadrovska struktura nije ujednačena i nije prilagođena potrebama djece.
- Saradnja sa obrazovnim, socijalnim i drugim ustanovama u zajednici je raznolika i kreće se od dobre saradnje do potpunog odsustva, a što nije u najboljem interesu djece i utiče na prihvaćenost djece od strane zajednice u kojoj se nalaze.
- Preporuke koje nadležni organi po principu nadzora donose, ne budu ispoštovane u dužem vremenskom periodu, pa se može postaviti pitanje njihove svrsishodnosti, kao i odgovornosti za nepoštovanje. Iako postoji zakonska obaveza transparentnog rada ustanova, može se primijetiti da su objave o radu domova/internata veoma raznolike i da ne pružaju dovoljno informacija o aktuelnom stanju.

Zaštitnik je u izvještaju dao brojne preporuke radi unaprjeđenja stanja u ovoj oblasti.

Krajem 2021. godine, Institucija Zaštitnika je nastavila da obilazi domove učenika i internate, radi praćenja realizacije upućenih preporuka.

### **7.1.18. Bezbjednost djece u školi**

U radu je bilo predmeta koji se odnose na bezbjedan boravak učenika u školi. Naime, događalo se da u školu ili školsko dvorište, odrasla lica napadnu učenika ili pokušaju da mu otmu lične stvari. Ustanova je

po događaju preduzela određene radnje i mjere u cilju zaštite konkretnog djeteta, obavijestila je roditelje i nadležne organe i preduzela više aktivnosti radi dodatnog ispitivanja događaja, dogovoren plan podrške učeniku, održane su radionice sa učenicima.

U cilju poboljšanja bezbjednosti učenika, uprave škola su isticale potrebu angažovanja školskog policajca -zaštitara, kao i noćnog čuvara.

Zaštitnik podsjeća da su rukovodilac i uprava ustanove odgovorni za bezbjednost djece u školskoj ustanovi te da u zavisnosti od konkretne situacije planiraju sistem zaštite kako bi svi učenici, a i zaposleni, bili bezbjedni za vrijeme boravka u školi. Učenici u školi, moraju da budu uvijek pod nadzorom odgovornog lica - dežurnog nastavnika koji savjesno i odgovorno treba da vode brigu o njima. Činjenica da je u pojedinim slučajevima bezbjednost učenika bila narušena i da su reakcijama osoblja škole spriječene mnogo teže posljedice. Podsjećamo da su obrazovno-vaspitne ustanove, mjesta gdje djeca provode većinu svog vremena i gdje treba da budu bezbjedni, sigurni i zaštićeni. Stoga, smatramo da ovakve situacije - da nepoznata lica u školi napadnu učenika, ne smiju da se događaju. Podsjećamo da Konvencija o pravima djeteta UN-a, propisuje obavezu da sve institucije, službe i ustanove odgovorne za brigu o djeci i njihovu zaštitu treba da se pridržavaju uspostavljenih standarda, naročito u pogledu sigurnosti, zdravlja, u broju i prikladnosti njihovog osoblja, kao i odgovarajućeg nadzora nad njima. Zaštitnik je između ostalog davao preporuke školama da za vrijeme trajanja nastave preduzmu potrebne mjere i radnje (zatvaranje kapije, permanentno dežurstvo nastavnika) kako bi se onemogućio boravak u ustanovi (dvorištu) lica, životinja, koje svojim ponašanjem mogu ugroziti bezbjednost djece.

U jednoj osnovnoj školi desila se nezgoda tokom nastave fizičkog vaspitanja, kojom prilikom je učenica povrijedila nogu. Zapaženo je da nastavnik, ni uprava škole nijesu adekvatno reagovali u toj situaciji, s obzirom na to da djetetu nije pružena pravovremena medicinska pomoć. Neuspostavljanje pravovremene komunikacije predmetnog nastavnika sa upravom škole, nedonošenje zajedničke procjene i odluke u odnosu na postupanje sa djetetom koje očigledno ima povredu i trpi bolove, neuspostavljanje pravovremene komunikacije sa roditeljima i oslanjanje na izjavu same učenice da „želi da je povedu kući” i direktno kršenje svih pravila i normi dozvoljavanjem da maloljetnik- školski drug, preuzme zbrinjavanje učenice koja je u stanju potrebe, uz upravljanje motornim vozilom. Briga o djeci tokom boravka u školi je obaveza obrazovne ustanove koja treba da preuzme odgovornost za njih u svakom momentu i svakoj situaciji pa je povrijeđena učenica morala biti, u komunikaciji sa roditeljima, adekvatno zbrinuta. Nepostupanje škole, nije bilo u najboljem interesu učenice, a dovedena su u opasnost dva učenika<sup>129</sup>.

### **7.1.19. Bezbjednost djece u predškolskoj ustanovi**

Prisustvo pandemije u jednom periodu uslovalo je ograničeni rad predškolskih ustanova, te je manji broj djece koja su pohađala predškolsko obrazovanje, pa u izvještajnoj godini nije bilo ustaljenih obraćanja roditelja zbog prebukiranosti vaspitnih grupa.

U radu smo imali predmete koji su se odnosili na neadekvatno postupanje i nedovoljnu pažnju vaspitača te povrjeđivanje djeteta u predškolskoj ustanovi. Naime, zapaženo je da se dogodio manji konflikt - kontakt između dva djeteta, pri čemu je jedan od njih pao i dobio podlive i ogrebotine na licu. Roditelji su to uočili kada su došli da preuzmu dijete. Svakako da se može desiti da se djeca u ovom uzrastu prilikom igre, zabave ozlijede ili da se dogodi neki konflikt među njima, ali to treba svakako da bude predmet rada vaspitača, koordinatora ili drugih stručnih lica u ustanovi, čiji je zadatak da nadgledaju, prate djecu i po potrebi preventivno reaguju. Za bezbjednost djece u ustanovi, odgovoran je rukovodilac objekta, a vaspitač je odgovoran za bezbjednost u grupi u kojoj se nalazi dijete. *Djeca moraju uvijek da budu pod*

<sup>129</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1646906870\\_22112021\\_preporuka\\_pt.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1646906870_22112021_preporuka_pt.pdf)

nadzorom vaspitača koji savjesno i odgovorno treba da brinu o njima. Profesija vaspitača nosi sa sobom veliku odgovornost pa je mora obavljati visokoobučeni i kompetentan kadar. Takođe, o bilo kakvoj povredi djeteta, roditelji treba da budu obaviješteni, bez odlaganja. Ozbiljnost neke povrede, naročito ako se radi o povredi glave, svakako ne može da cijeni vaspitač, već ljekar odgovarajuće specijalnosti. U konkretnom slučaju izostalo je obavještanje roditelja<sup>130</sup>.

### 7.1.20. Pravo na zdravstvenu zaštitu

#### Hospitalno (stacionarno) liječenje djece sa psihičkim problemima

Radeći na pojedinačnim slučajevima, kao i prateći ostvarivanje prava djece generalno, Zaštitnik, nažalost konstatuje da još uvijek nema pomaka na uspostavljanju kapaciteta za bolničko liječenje djece sa psihičkim problemima<sup>131</sup>. Naime, zbog određenih problema pojedinoj djeci je neophodna i pomoć lekara odgovarajuće struke - psihijatra, a koju zbog nedostatka kapaciteta u Crnoj Gori, kao i kadrova odgovarajuće struke, jedno vrijeme uopšte nijesu mogla dobiti. Ministarstvo zdravlja ističe da je problem kako sistemski, tako i višegodišnji, i da još uvijek nema uslova za formiranje Klinike za psihijatriju gdje bi dječja psihijatrija imala poseban ulaz, prostor, kadar i opremu koja bi zadovoljila potrebe, te da nijesu u mogućnosti da relizuju smještaj djece sa psihijatrijskim problemima. Pacijenti, ove dobi, kod kojih postoji potreba za stacionarnim tretmanom, upućuju se na liječenje u ustanove u okruženju.

Zaštitnik izražava zabrinutost zbog stanja u oblasti zdravstvene zaštite i pasivnosti državnih organa u pronalaženju načina za nužnu hospitalizaciju djece koja ispoljavaju psihijatrijske probleme, iako na to ukazuje u dugom vremenskom periodu i u odnosu na konkretne slučajeve. Zaštitnik je dao preporuke Vladi i nadležnom ministarstvu radi rješavanja ove problematike<sup>132</sup>.

### 7.1.21. Djeca sa autizmom – tretmani koje dobijaju u Institutu za bolesti djece KCCG-a - Centar za autizam, razvojne smetnje i dječju psihijatriju

Zaštitnik je sprovodio postupak koji se odnosi na zdravstvenu zaštitu djece u Centru za autizam, razvojne smetnje i dječju psihijatriju, po obraćanju roditelja. Zaključeno je da ta ustanova nema uslove za pružanje adekvatnog tretmana djece sa poremećajima autističnog spektra. Postojeći kapaciteti, kadrovski i prostorni, ne garantuju nužne uslove za pružanje kvalitetne zaštite djeci koja imaju potrebu za kontinuiranim tretmanima od strane logopeda, defektologa, somatopeda i oligofrenologa. Broj djece koja imaju potrebu za različitim tretmanima koji se u cilju rane intervencije i unapređenja stanja trebaju sprovoditi često i kontinuirano, uveliko prevazilazi mogućnosti postojećeg kadra da pruži adekvatnu podršku i pomoć. Naime, u jedinom centru ovog tipa u Crnoj Gori stalno su zaposlena 4 logopeda od kojih je jedan angažovan na polovinu radnog vremena, a aktivno usluge pružaju svega jedan logoped angažovan na puno radno vrijeme i jedan na pola radnog vremena. Nezadovoljstvo roditelja ogleda se u činjenici da, zbog evidentnog deficita logopeda, ove tretmane obavljaju psiholozi koji su prošli određenu edukaciju. Ne ulazeći u ocjenjivanje stručnosti i ocjenu kvaliteta tretmana koje ova lica pružaju djeci, evidentno je da roditelji nemaju povjerenja i nisu zadovoljni istim, te su prinuđeni da tretmane ostvaruju u privatnoj praksi.

<sup>130</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1614678383\\_15020021\\_preporuka\\_dm.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1614678383_15020021_preporuka_dm.pdf)

<sup>131</sup> [www.gov.me/dokumenta/60af25aa-a65e-4957-84d8-e77a3182ab9b](http://www.gov.me/dokumenta/60af25aa-a65e-4957-84d8-e77a3182ab9b) - Strategija zaštite i unapređenja mentalnog zdravlja u Crnoj Gori 2019-2023

<sup>132</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1646908348\\_20122021\\_prpeoruka\\_pg.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1646908348_20122021_prpeoruka_pg.pdf)

U okviru Centra sa djecom tretmane sprovode psiholog, logoped, somatoped, oligofrenolog i socijalni radnik što naizgled garantuje multidisciplinarni pristup u pružanju zaštite djeci. Međutim, utisak je da je koncentracija djece koja koriste usluge ovog centra velika, te da je fizički neizvodljivo organizovati kvalitetnu zaštitu svakog djeteta u skladu sa individualnim potrebama. Nezadovoljstvo dugim vremenskim periodom između dva pregleda ili tretmana su iskazali i roditelji djece. Kada je u pitanju prostorna i materijalna opremljenost, primjećuje se da centar raspolaže sa veoma malim prostorom, posebno imajući u vidu broj djece i broj tretmana koji se sprovode u ovim prostorijama. Angažovani profesionalci smatraju da su im uslovi za rad prilično otežani prostornom ograničenošću, dok su izrazili zadovoljstvo tehničkom opremljenošću.

Osipanje kadra i činjenica da defektolozi napuštaju ovaj Centar, u potrazi za radnim mjestima sa lakšim uslovima ili boljim primanjima, je evidentno i donekle opravdano. U obrazovnom sistemu i privatnoj praksi ovi stručnjaci imaju mnogo povoljnije uslove. Stoga je neophodno uspostaviti različite mehanizme motivisanja stručnih lica u cilju zadržavanja kadra i dostizanja najvišeg standarda u pružanju tretmana djeci.

Nacionalni Centar ovog tipa treba imati mnogo veći broj specijalizovanih stručnjaka koji će djeci garantovati kontinuiranu i intezivnu zaštitu, podršku i praćenje kao i neograničavajuće prostorne i materijalne uslove za rad. Takođe, povezanost Centra za autizam sa drugim službama kako zdravstvene tako i socijalne zaštite treba biti stalna i organizaciono naprednija, kako bi se adekvatno koristila sva raspoloživa stručna pomoć kako u lokalnim zajednicama tako i na nivou države. Neophodno je revidirati i sveobuhvatno analizirati kapacitete svih postojećih službi koje u usvojenim redovima imaju stručna lica za rad sa ovom kategorijom djece, na lokalnom i nacionalnom nivou, kako bi se međusobno uvezali i multidisciplinarno pružili nedostajuće usluge djeci sa smetnjama u razvoju. Evidentnu potrebu za dodatnim stručnim kadrom moguće je prevazići otvaranjem adekvatnog studijskog programa<sup>133</sup>.

### **7.1.22. Logopedsko – defektološki tretman djece sa smetnjama u razvoju van Crne Gore**

Zaštitniku su se obraćali roditelji djece koja imaju smetnje u razvoju, koji nijesu mogli da dobiju adekvatne usluge u Crnoj Gori. Radi dobijanja defektoloških usluga djeca su posredstvom Fonda za zdravstvenu zaštitu Crne Gore upućena u Institut za eksperimentalnu fonetiku i patologiju govora (IEFPG) „Đordje Kostić“ u Beogradu (privatna ustanova u Republici Srbiji). U tom Institutu, djeci se pružaju logopedске usluge, kao i druge defektološke usluge, a roditelji djece - njih 13, smatraju da ove usluge nijesu adekvatne i ne odgovaraju uslovima koji su definisani ugovorom koji je sačinjen između crnogorskog Fonda i ustanove u Beogradu (IEFPG). Od 2014. godine, godišnje se posredstvom Fonda u inostranstvo uputi 200 do 250 djece, a za što se godišnje izdvoji 500.000-600.000€.

Zapaža se da Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore, nije upoznat sa lošim iskustvom roditelja, te je nakon obavještenja Zaštitnika sa tom činjenicom upoznao IEFPG<sup>134</sup>.

### **7.1.23. Pravo djeteta na socijalnu zaštitu**

#### Siromaštvo djece

Prema rezultatima istraživanja<sup>135</sup> djeca u Crnoj Gori su veoma pogođena siromaštvom. Najzastupljenije je među djecom starosti 0–23 mjeseca, te se 77,6% djece u ovoj starosnoj grupi suočava se sa dva ili

<sup>133</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1638795922\\_18102021\\_preporuka\\_mzsso.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1638795922_18102021_preporuka_mzsso.pdf)

<sup>134</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1634552001\\_06-92021\\_preporuka\\_mz.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1634552001_06-92021_preporuka_mz.pdf)

<sup>135</sup> „Višedimenzionalno siromaštvo djece u Crnoj Gori“ UNICEF-a (2021.g.)

više oblika deprivacije. Više od 80 procenata crnogorske djece doživljava deprivaciju u barem jednom domenu dobrobiti, bez obzira na starost, dok mlađa djeca obično istovremeno doživljavaju deprivaciju u više dimenzija od starije djece. Djeca romskog porijekla su u većem riziku od deprivacije, pa je izuzetno visok nivo deprivacije utvrđen je kod svih starosnih grupa u većini dimenzija, posebno u pogledu uslova života. Stopa siromaštva djece, za oko 10 procentnih poena visa je od nacionalne stope siromaštva. Stopa rizika od siromaštva ili socijalne isključenosti, kao procenat osoba koje se nalaze u riziku od siromaštva i/ili su izrazito materijalno deprivirani i/ili žive u domaćinstvima sa veoma niskim intezitetom rada, u 2020. godini iznosila je 30,9%<sup>136</sup>.

Na nepovoljan materijalni položaj porodica ukazuju i podaci koji se odnose na vrijednost minimalne potrošačke korpe i prosječne zarade. Naime u oktobru 2021. godine minimalne potrošačke korpa je iznosila 667,9 eura<sup>137</sup>, a prosječna zarada (bruto) iznosila je 798 eura, dok je prosječna zarada bez poreza i doprinosa (neto) iznosila 534 eura<sup>138</sup>.

U oktobru 2021. godine otpočela je primjena Zakon o izmjenama i dopune Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti kojim je propisano pravo na dodatak za djecu do navršenih šest godina života, što je doprinijelo smanjenju siromaštva kod jednog broja porodica. Usvajanjem Zakon o izmjenama i dopune Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti (Sl. list CG "br. 145/21, decembar 2021. godine), ostvarivanje ovog prava je prošireno na svako dijete do navršenih 18 godina života, a što će se primjenjivati od oktobra 2022. godine.

Početak školske godine svoj djeci osnovno-školskog uzrasta obezbijedili su besplatni udžbenici, a što je u velikoj mjeri smanjilo izdatke porodičnih budžeta. Takođe, pojedine lokalne samouprave su obezbijedile sredstva za nabavku školskog pribora za djecu iz socijalno ugroženih porodica. Ove mjere su bile veoma značajne, naročito imajući u vidu činjenicu da je tokom izvještajne godine zabilježen porast nezaposlenih lica.

#### **7.1.24. Usluge u sistemu socijalne zaštite**

Imajući u vidu činjenica da se djeca svakodnevno suočavaju sa raznorodnim izazovima i problemima, razvoj različitih usluga u sistemu socijalne zaštite prilagođen potrebama djece može biti od velikog značaja. Godine pandemije su usporile razvoj usluga namijenjenih djeci, a pružanje pojedinih usluga je postalo neodrživo. Cijenimo da je pomenuti period samo učinio vidljivim nedostatke, odnosno nedovoljno jasne procedure uspostavljanja usluga, a naročito nejasno finansiranje usluga. *Još uvijek nije utvrđena adekvatna metodologija finansiranja usluga u ovom sistemu kao i cijene koštanja pojedinih usluga namijenjenih djeci, a što njihovu održivost čini veoma upitnom.*

Finansiranje nevladinih organizacija koje se bave uslugama namijenjenim djeci i za djecu, putem projekata od strane države, dovedeno je u pitanje, imajući u vidu da je kasnio i javni konkurs namijenjen finansiranju projekata. Naime zbog kasnijeg usvajanje Budžeta, konkursi za raspodjelu sredstava za projekte i programe nevladinih organizacija u prioritnim oblastima od javnog interesa nijesu raspisani, shodno Zakonu o nevladinim organizacijama u martu tekuće godine. Stoga se postavlja pitanje na koji način i kada će se realizovati javne politike (strategije, akcioni planovi, zakoni itd.) u prioritnim oblastima, kojima podržani projekti moraju biti povezani. Ovakvo (ne) postupanje je u suprotnosti sa zakonski utvrđenim konceptom finansiranja programa i projekata nevladinih organizacija iz državnog budžeta. Ovakvom praksom ne poštuju se i ne primjenjuju zakonska rješenja, te se stvara ambijent kojim se cjelokupni koncept dodjele finansijske podrške radu NVO na određeni način obezvrjeđuje, a posljedice se mogu odraziti i odražavaju se nesumnjivo na najugroženije kategorije stanovništva: osobe sa

<sup>136</sup> Monstat - Anketna o dohotku i uslovima života (EU-SILC) 2020. godine - saopštenje decembar 2021. godine

<sup>137</sup> Monstat – Saopštenje od 22. novembar 2021. godine

<sup>138</sup> Monstat – Saopštenje od 30.11.2021.g.

invaliditetom, djecu, pripadnike RE populacije, stare osobe i dr. koji ostaju uskraćeni za neophodne usluge koje nevladine organizacije pružaju u okviru svojih projekata.

Zaštitnik se tim povodom obratio nadležnim organima kako bi ukazao na nastali problem i potrebu preduzimanja odgovarajućih radnji i mjera.

Podsjećamo da kad je riječ o licenciranim pružiocima usluga u oblasti socijalne i dječje zaštite, Zaštitnik je 2020. godine podnio Inicijativu za dopunu Pravilnika o sadržaju baze podataka i sadržaju i načinu vođenja evidencija u socijalnoj i dječjoj zaštiti – (Registra licenciranih pružalaca usluge). Međutim, iako su tim povodom preduzimate mjere i radnje i Registar se ažurira, zapaženo je da još uvijek ne sadrži određene važne podatke za potencijalne korisnike. Takođe je važno naglasiti potrebu redovnog praćenja ispunjenosti uslova za one pružaoce koji su dobili licencu, tim prije što postoje primjeri da je pojedinim javnim ustanovama istekla licenca, a da nijesu preduzete konkretne mjere i radnje vezane za to.

### 7.1.25. Kulturna prava i slobodno vrijeme

Svako dijete i mlada osoba imaju pravo na dostupnost kulturnih sadržaja u jednom društvu. Nedostatak predispozicija, novca, obrazovanje roditelja ili geografski položaj, ne smiju imati negativan uticaj na njihovu kulturnu participaciju.

Kultura i umjetnost stvaraju uslove koji su potrebni za socijalnu ravnotežu, individualni razvoj i kreiranje kritičkog mišljenja o spoljnom svijetu, zbog čega je naročito važno da djeci i mladima bude dostupna umjetnost i kultura, kako bi njihovo vrijeme bilo ispunjeno kreativnim aktivnostima. Nažalost, danas su kreativne aktivnosti najčešće vezane za komercijalnu i popularnu kulturu. Nove tehnologije zauzimaju veoma važno mjesto u životima djece, a što odgovara njihovom ritmu i brzini života. Međutim, sa druge strane, visoka kultura i tradicionalne umjetnosti nijesu zastupljene u svakodnevici djece i omladine, obično ih smatraju nezanimljivim, a možda ih dovoljno ne razumiju. Smatramo da je potrebno da kulturna politika uključi mjere kojima će dati šansu djeci i mladima da steknu vještine neophodne za razumjevanje i poštovanje visoke kulture i približi im tradicionalne umjetnosti na interesantan i nekonvencionalan način, a koji se može ostvariti upravo povezivanjem novih tehnologija, koje su bliske djeci.

Zaštitniku su se obratili roditelji ističući da u podgoričkom bioskopu – Cineplex-u prilikom reklamiranja za filmove na sajtu <https://www.cineplexx.me/> nema naznake-upozorenje o starosnim ograničenjima za djecu te navode da su prinuđeni da zbog, za djecu neadekvatnih scena u filmu, na sredini projekcije, iz sale izlaze sa djecom. Zaštitnik je uočio da na sajtu zaista nema ograničenja i upozorenja za djecu, te starosnih ograničenja kada su u pitanju sadržaji neprimjereni za djecu. Uvidom u pomenuti sajt na kojem se nalaze i kratki trejleri (sa određenim scenama iz filma), svakako se pruža prilika da roditelj stekne utisak o sadržaju, međutim ne postoji ograničenje za starosnu dob potencijalnog gledaoca/djeteta. Stoga, kako bi djeca koja idu u bioskop u punoj mjeri uživala i zabavila se gledajući prigodne sadržaje, Zaštitnik je ukazao odgovorom licu da razmotri mogućnost da na web sajtu istakne starosna ograničenja sadržaja koje prikazuje.

### 7.1.26. Sportske aktivnosti

Bavljenje sportom ili nekim drugim oblikom fizičke aktivnosti korisno je i poželjno za djecu. Redovna fizička aktivnost čuva i unapređuje zdravlje djece, utiče na njihov fizički razvoj, kao i razvoj vještina.

Današnje navike i način života, gdje prosječno dijete provede više od 30 časova nedeljno ispred nekog ekrana<sup>139</sup>, a što je i faktor gojaznosti kod djece, ukazuju na potrebu bavljenja fizičkim aktivnostima. Naime kada su školska djeca u pitanju, Crna Gora je šesta država u Evropi od zemalja koje su sprovele istraživanje za dječju gojaznost<sup>140</sup>. Zbog toga je veoma važno da roditelji podstiču djecu da se bave nekom fizičkom aktivnošću/sportom. Da bi prednosti sporta došle do izražaja, veoma je važno da djeca uživaju u sportu kojim se bave i da imaju pozitivan primjer kojem mogu stremiti. Stoga je važna uloga trenera, koji svojim pristupom i ponašanjem treba da stvaraju sportski ambijent koji podstiče djecu na razvijanje pozitivnih vrijednosti.

Radeći na predmetima, po obraćanjima roditelja, stiče se utisak da u ne malom broju slučajeva, u sportskim klubovima, sekcijama, sa djecom rade lica koja ne posjeduju specijalna znanja za rad sa djecom, naročito djecom mlađe uzrasne dobi, te roditelji navode kako se djeca žale na način ophođenja prema njima, na čupkanje, viku, vrijeđanje i sl. Takođe, roditelji su ukazivali na "favorizovanje" pojedine djece u odnosu na drugu.

Imajući u vidu činjenicu da se radi o sportskim društvima ili neprofitnim organizacijama, to Zaštitnik nije imao mandat da sprovodi ispitne postupke. Ipak, u nekoliko slučajeva, radi provjere navoda uključivana je Inspekcija za sport, a polazeći od principa opšteg nadzora nad ostvarivanjem prava djece Zaštitnik je ukazivao subjektima na određene propuste.

- ❖ Potrebno je obezbijediti kontinuirane edukacije sportskih radnika (trenera, selektora) koji rade sa djecom o setu pitanja vezanih za razvojne potrebe djece, njihovim pravima i politikama zaštite.

## 7.1.27. Pravosudno zaštitna prava

- Zaštita djeteta žrtve i svjedoka

U radu je bilo slučajeva koji su se odnosili na zaštitu djeteta potencijalne žrtve, odnosno svjedoka-oštećene u krivičnom postupku.

Po jednoj prijavi seksualnog uznemiravanja djeteta od strane rođaka - maloljetnika, predstavnici organa starateljstva obavili su više razgovora sa mal. djevojčicom bez prisustva roditelja, na okolnosti prijave, dok predstavnici nadležnog tužilaštva (koje je obaviješteno) nijesu u dužem periodu saslušali dijete, što nije bilo u skladu sa propisima, domaćim i međunarodnim, kao ni u skladu sa načelom najboljeg interesa djeteta. Zaštitnik u konkretnom slučaju nije mogao ulaziti u osnovanost postupka koji je pokrenut pred tužilstvom u vezi sa seksualnim uznemiravanjem, niti s tim u vezi poklanjati vjeru bilo kojoj od stranaka u postupku, a navode je svakako trebalo ispitati.

Podaci govore da je jedno od petoro djece u Evropi žrtva nekog oblika seksualnog nasilja, dok se procjenjuje da u 70 do 85% slučajeva žrtva poznaje počinioca. Počinioci su u porodici i zajednici: rođaci, porodični prijatelji ili pružaoci usluga<sup>141</sup>.

Prema zakonodavstvu i procesnim pravilima, saslušanje djeteta koje se sprovodi u centru bezbjednosti (nekad tome prethodi i ispitivanje djeteta od strane predstavnika centra za socijalni rad) ne predstavlja dokaz u krivičnom postupku, te se dijete zbog toga ponovo saslušava u državnom tužilaštvu i izlaže

<sup>139</sup> „Dijete uzrasta između 12 i 17 godina dnevno provede oko osam sati dnevno ispred raznih vrsta ekrana, pokazalo je istraživanje „Birajmo šta gledamo“ Agencija za elektronske medije (AEM) i UNICEF

<sup>140</sup> <https://www.ijzcg.me/me/novosti/svjetski-dan-borbe-protiv-gojaznosti>

<sup>141</sup> [https://www.ombudsman.co.me/img-ublications/13/izvjestaj\\_o\\_seksualnom\\_iskoriscavanju\\_djece\\_u\\_CG.pdf](https://www.ombudsman.co.me/img-ublications/13/izvjestaj_o_seksualnom_iskoriscavanju_djece_u_CG.pdf)

ponovnoj viktimizaciji i traumatizaciji. Kada je riječ o seksualnom zlostavljanju/uznemiravanju, u najboljem interesu djeteta je da se ono sasluša samo jedan put.

Najbolji interes djeteta iziskuje da se u ovakvim postupcima blagovremeno reaguje kako bi se ispitali navodi iz podnijete prijave, imajući u vidu da protek vremena i eventualno kasnije saslušanje djeteta, može imati negativan efekat. Preporuke koje je Zaštitnik dao su ispoštovane.

Podsjećamo da je Zaštitnik i u ranijem periodu isticao potrebu jačanja prevencije povodom zaštite djece od seksualnog iskorišćavanja, imajući u vidu da je seksualno iskorišćavanje i zlostavljanje, jedno od najgorih oblika nasilja nad djecom i zloupotrebe njihovih prava, pa kada do toga dođe sistem mora biti spreman da pruži efikasnu i pravovremenu zaštitu žrtvi, odnosno adekvatnu sankciju počiniocu.

### **7.1.28. Zaštita djece u sukobu sa zakonom - maloljetničko pravosuđe**

U izvještajnoj godini u radu je bilo nekoliko predmeta koji su se odnosili na maloljetnike koji su lišeni slobode. Naime, u najvećem broju slučajeva, radilo se o predmetima izvršenja vaspitne mjere u ustanovi za izvršenje krivičnih sankcija – zatvoru. Ovakvim pristupom koji je već duže godina evidentan u Crnoj Gori povrijeđeno je pravo na pristup pravdi djetetu u skladu sa principima maloljetničkog pravosuđa. Po mišljenju Zaštitnika nedopustivo je da dijete – maloljetnik vaspitnu mjeru izdržava u zatvoru i to sa odraslima, jer ne postoji ustanova u kojoj se ova mjera može izvršavati. Ovakvo postupanje nije u skladu sa svrhom izricanja krivičnih sankcija, da se pružanjem zaštite i pomoći maloljetnim učiniocima krivičnih djela, vršenjem nadzora, opštim i stručnim osposobljavanjem i razvijanjem lične odgovornosti, obezbijedi vaspitanje i pravilan razvoj, sa ciljem da ubuduće ne vrše krivična djela. Državni organi koji su nadležni za donošenje zakona i njihovo sprovođenje, dužni su da riješe ovu pravnu situaciju kako se loša praksa ne bi ponavljala.

Takođe, ne postoji odjeljenje za maloljetna lica ženskog pola, te je maloljetnica vaspitnu mjeru izdržala u Odjeljenju za odrasle (žene), što je sa stanovišta Zaštitnika, nepovoljnije te se faktički „preinačava“ izrečena vaspitna mjera.

Dakle, nadležni sudovi izriču navedenu vaspitnu mjeru za koju unaprijed znaju da se nema gdje izvršiti, osim u zatvoru. Opšte prihvaćena pravila i standardi propisuju da će maloljetnici u instucijama biti odvojeni od starijih, odnosno smješteni u posebnu insituciju ili odvojeni od insitucije gdje ima odraslih, odnosno da se sankcija izdržava u posebnoj organizacionoj jedinici za maloljetnike.

U ustanovi zavodskog tipa - vaspitno-popravnog domu, maloljetnicima treba da bude pružena zaštita i pomoć, da se nad njima vrši nadzor radi vaspitanja i daljeg pravilnog razvoja. Takođe, potrebno je stvoriti uslove da maloljetnici steknu opšte i stručno obrazovanje, da se kod njih stvore ili razviju pozitivne lične osobine i sistem vrijednosti, da se organizuje korišćenje slobodnog vremena i održavanje veze sa porodicom. Cilj primjene zavodske mjere je, pored izdvajanja maloletnika iz sredine i njegovo podvrgavanje postupku vaspitavanja u ustanovama koje su za to specijalno namijenjene, opremljene i osposobljene<sup>142</sup>. Zavodske mjere su najteže mjere u toj grupi krivičnih sankcija koje se javljaju kao poslednje sredstvo prije nego što se maloljetniku izreče kazna maloljetničkog zatvora, stoga su i ograničenog vremenskog trajanja, sa naglašenom ulogom odgovarajućih specijalizovanih ustanova. Zaštitnik je zapazio da ima više maloljetnika/ca kojima su izrečene vaspitne mjera u trajanju od šest mjeseci do tri godine, a koji svoju mjeru izdržavaju u zatvoru, što nije u najboljem interesu djeteta.

---

<sup>142</sup> Komentar Zakona o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica (Lazarević, Grubač, 2005)



Zapaža se prilično indiferentan stav Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava u odnosu na ovu situaciju. Naime, u izjašnjenju Ministarstvo ističe da ono nije nadležno za nadzor i kontrolu izvršenja krivičnih sankcija koje su izrečene mal. izvršiocima krivičnih djela, već sudija za maloljetnike, neposredno ili preko organa starateljstva ili stručne službe. Shodno Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave<sup>143</sup> Ministarstvo vrši poslove uprave koji se odnose na: organizaciju i rad organa za izvršenje krivičnih sankcija, pripremu i praćenje realizacije strateških dokumenata i projekata za oblast pravosuđa i izvršenja krivičnih sankcija; upravni nadzor u oblastima za koje je ministarstvo osnovano, kao i za, saradnju sa pravosudnim institucijama u cilju kvalitetnog funkcionisanja tog sistema. Kod činjenice da se ukazuje na zaštitu prava i najboljeg interesa maloljetnog lica koje vaspitnu mjeru izdržava u zatvoru, (kao da je osuđen/a na maloljetnički zatvor) te da se ovakve situacije ne događaju prvi put, svakako da je Ministarstvo bilo dužno da se izjasni u odnosu na ovu problematiku<sup>144</sup>.

- ❖ *Preduzeti odgovarajuće 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*

### 7.1.29. Izdvojena područja zaštite prava djece

- Zaštita djece bez pratnje

Prilikom obilazaka ustanova u kojima se nalaze ili se mogu naći djeca bez pratnje roditelja (Centar za prihvata) zapaža se da odgovorne osobe ukoliko se dijete nađe bez pratnje, preduzimaju radnje i mjere kako bi se postavio staralac od strane nadležnog centra za socijalni rad.

Naime, uzimajući u obzir ranjivost djeteta odvojenog od roditelja i bez pratnje, a u cilju zaštite njegovih prava u skladu sa najboljim interesom djeteta, mora se odrediti staratelj za to lice. Odmah nakon što predstavnik Ministarstva unutrašnjih poslova (Sektor granične policije i dr.) zaprimi obavještenje da je maloljetnik/dijete, koje je strani državljanin, pronađeno bez pratnje svojih roditelja, punoljetnih srodnika ili neke druge odrasle osobe, i prije obavljanja intervjua s tim djetetom, dijete treba adekvatno zbrinuti od strane predstavnika policije do preuzimanja aktivnosti od strane drugih nadležnih institucija. Centar za socijalni rad po obavještenju treba bez odlaganja da odredi voditelja slučaja za dijete odvojeno od roditelja i bez pratnje, te se imenuje staratelj, koji zajedno sa nadležnom ustanovom izvještava o slučaju djeteta odvojenog od roditelja i bez pratnje. Od tog trenutka staratelj je formalno-pravno odgovoran za dijete odvojeno od roditelja i bez pratnje, vodeći računa o poštovanju prava tog lica onda kad državni organi preduzimaju određene službene radnje<sup>145</sup>. Kroz komunikaciju sa predstavnicima centra za socijalni rad, zapaža se da oni nijesu obaviješteni šta se dešava sa djetetom nakon napuštanja ustanove u kojoj je bilo smješteno, što bi po prirodi stvari organ starateljstva morao da zna. Iako su, kako navode predstavnici centra, ti slučajevi rijetki, potrebno je za svako dijete, pratiti kretanje, kako ne bi došlo do bilo kakve zloupotrebe.

<sup>143</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 118/20 od 07.12.2020, 121/20 od 10.12.2020, 001/21 od 04.01.2021, 002/21

<sup>144</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1622031500\\_12042021\\_preporuka\\_uiks.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1622031500_12042021_preporuka_uiks.pdf)

[https://www.ombudsman.co.me/docs/1631880005\\_23072021\\_preporuka\\_uiks.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1631880005_23072021_preporuka_uiks.pdf)

<sup>145</sup> Standardne operativne procedure za postupanje sa djecom koja su odvojena od roditelja ili bez pratnje, sa posebnim akcentom na proaktivnu identifikaciju potencijalnih žrtava i žrtava trgovine ljudima (MUP CG – UNICEF 2017)

### 7.1.30. Zaštita djece od zloupotrebe

- Zloupotreba djece od strane obrazovno-vaspitne ustanove

Tokom izvještajnog perioda bilo je nekoliko predmeta koji su se odnosili na zloupotrebu učenika u obrazovno vaspitnoj ustanovi (politička, religijska i dr. )

- Prikupljanje novca

Zapaženo je u jednoj školi da se od strane Učeničkog parlamenta organizuje humanitarna akcija – sakupljanja novca jednoj porodici, čiji je član učenik škole. Zaštitniku se obratio roditelja jednog učenika i istakao da je u saznanju da se novac traži od učenika za porodicu koja „stanuje u luksuznom kvartu“ i vozi vrijedan automobil. U zapisniku sa sjednice đачkog parlamenta, između ostalog, navodi se, da je pedagoškinja predočila djeci da ne mogu sami sakupljati pomoć za učenike, ukoliko za to nemaju saglasnost roditelja; da je majka djeteta za koju se pomoć sakuplja istakla da im je pomoć potrebna prvenstveno u novcu, jer duguju novac za kiriju, električnu energiju, a da im je novac neophodan i za adaptaciju stare porodične (djedove) kuće u koju bi mogli da stanuju kad se popravi. Učenici su dogovorili da se skupi po 0,50 – 1 euro, koliko ko ima, te da se novac uplati na žiro račun. Sakupljena je određena količina novca (2.507,60 eura, shodno uplatnicama). U sakupljanju novca pomogli su nastavnici, razredni starješine.

Navedene aktivnosti sakupljanja novca od učenika i roditelja od strane nastavnika, za bilo koju namjenu, nijesu u skladu sa propisima, odnosno iste su strogo zabranjene. Obrazloženje škole da su učenici, iz humanitarnih razloga sami odlučili da sakupljaju novac za druga, ne opravdava školu da učenike obavijesti da su te aktivnosti u školi zabranjene. Učenici nijesu dužni da poznaju sva pravila i zakonske odredbe, kao ni roditelji. Međutim, rukovodstvo škole i profesionalci koji su u njoj zaposleni, dužni su bili da upoznaju učenike sa važećim pravilima.

Svakako da učenici, odnosno njihovi roditelji, kao i nastavnici imaju pravo da daju novčanu pomoć kome god žele ili smatraju da treba. Međutim učitelji, nastavnici i profesori u obrazovno vaspitnim ustanovama ne smiju uzimati novac od djece. Podsjećamo da je u nekim slučajevima prosvjetna inspekcija prilikom nadzora nad radom škola konstatovala da je od djece nezakonito uziman novac za razne osnove: doniranje školi, odšteta, renoviranje, plaćanje osiguranja i sl. Dato je mišljenje sa preporukom<sup>146</sup>.

### 7.1.31. Zloupotreba obrazovno-vaspitne ustanove u religijske i političke svrhe

U radu je bilo nekoliko predmeta koji su se odnosili na zloupotrebu ustanove u religijske i druge svrhe. Zaštitnik je tokom ispitnog postupka zapazio da su u jednoj osnovnoj školi, od strane članova udruženja – Bratstva pravoslavne omladine te opštine, po prethodnom usmenom odobrenju direktora ustanove, podijeljeni novogodišnji poklon paketići, sa slatkišima iz firme „Swisslion“, učenicima prvog razreda. Uz paketiće podijeljena je i čestitka „Blagosloveni praznici“ sa potpisom vjerske organizacije.

Prema navodima nastavnika, predstavnici navedenog udruženja došli su ispred učionica sa velikim džakovima, podijelili paketiće djece, dajući im i svoje flajere, te da je događaj izazvao negodovanje od strane pojedinih roditelja, zbog kako su naveli promovisanja vjerskih obilježja. Nastavnici su istakli da djeca tog uzrasta ne posjeduju sposobnost razumijevanja pročitaneog teksta, te ni smisao tih flajera.

U drugom slučaju, uoči pravoslavne slave Sveti Sava (27.01.) jedna organizacija iskazala je namjeru da djeci prvih razreda osnovne škole podijeli poklon paketiće – slatkiše. Na nekim poklon-paketićima nalazilo

<sup>146</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1626869402\\_26022021\\_preporuka\\_mb.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1626869402_26022021_preporuka_mb.pdf)

se religijsko obilježje. Direktor škole, u dogovoru sa učiteljicama, obavijestio je roditelje o namjeri podjele paketića, te su svi roditelji došli i preuzeli paketiće (nije navedeno da li je škola izvršila provjeru tog sadržaja). Uočava se da pošto su roditelji ponijeli paketiće došlo do negativnih reakcija, nakon što je primjećeno da nijesu svi sa istim omotima, te da se na pojedinim nalaze vjerska obilježja.

Po mišljenju Zaštitnika, ove aktivnosti nijesu bile u skladu sa propisima koji definišu da u ustanovi nije dozvoljeno religijsko djelovanje, osim u onim koje su licencirane kao srednje vjerske škole. Činjenica da su djeci podijeljeni paketići sa slatkišima za Novu godinu, sama po sebi ne predstavlja povredu prava djece. Darivanje djeci predstavlja važan dio novogodišnjih praznika. Međutim, dijeljenje bilo kakvih propagandnih poruka koje nijesu u vezi sa obrazovanjem i vaspitanjem, a čiji smisao, prema navodima učiteljica, djeca tog uzrasta i ne razumiju, nije u skladu sa ciljevima obrazovanja. Uz zapažanje o propustu prilikom podjele paketića, Zaštitnika posebno zabrinjava činjenica da su djeca bila dodatno uvučena u svakodnevne razmirice starijih, jer su djeca samo vidjela slatkiše, a reakcija je nastala nakon što su roditelji pročitali sadržinu čestitke – flajera<sup>147</sup>. Prilikom podjele poklona/paketića ili drugih donacija dešava se fotografisanje sa djecom pa je ukazivano na posjedovanje saglasnosti roditelja/staratelja shodno zaštiti prava djece na privatnost, jer takve fotografije predstavljaju lične podatke djece, a koji se moraju obrađivati shodno zakonu<sup>148</sup>.

Bilo je i slučajeva zloupotrebe djece u političke svrhe.

Učenici osnovne škole sa nastavnicom, učestvovali u šetnji u jednom gradu (izvan mjesta stanovanja i to u vrijeme zabrane međugradskog saobraćaja usljed COVID-19), povodom obilježavanja značajnog datuma. Međutim tokom događaja, učenici su dovedeni u situaciju u da budu upotrijebljeni u određene političke svrhe, što nije u skladu sa propisima i ciljevima obrazovanja.

Djeca imaju pravo na udruživanje, okupljanje, na izražavanje svog mišljenja, te učešće u donošenju određenih odluka koje se njih direktno tiču. Istovremeno imaju pravo na obrazovanje, koje treba da bude prilagođeno djetetu, da inspiriše i motiviše svako pojedinačno dijete, a škole treba da njeguju humanu atmosferu i da omoguće djeci - učenicima da se razvijaju u skladu sa svojim ličnim mogućnostima za napredovanje.

Međutim, konkretnom događaju škola nije posvetila dužnu pažnju sa aspekta zaštite djece. Rukovodstvo škole i profesionalci koji su u njoj zaposleni, dužni su da poštuju propise, te da vode računa o zaštiti prava i najboljeg interesa djece. Naročito iz razloga, da djeca ne bi bila upletena u dnevno politička dešavanja, od strane onih koji su dužni da im pruže obrazovanje i vaspitanje. Takođe, nastavnici treba i da edukativno djeluju na djecu – učenike, da ih upoznaju sa postojećom zdravstvenom situacijom i značaju poštovanja naredbi koje su izdate radi zaštite zdravlja svih<sup>149</sup>.

### 7.1.32. Prosjačenje

Kao i prethodnih godina, u radu je bilo slučajeva koji se odnose na zloupotrebu djece u svrhu prosjačenja. Svakodnevni smo svedoci pojave dječijeg prosjačenja na javnim mjestima, kao i da se organi koji bi trebalo da zaštite djecu ne suprotstavljaju ovom problemu na efikasan način. U cilju suzbijanja prosjačenja i efikasne borbe sa ovim fenomenom Zaštitnik inicirao donošenje *Protokola o postupanju organa, ustanova i organizacija u Crnoj Gori sa djecom uključenom u život i rad na ulici*, kojim se, između ostalog, bliže definišu načini postupanja predstavnika različitih službi i organa u vezi sa slučajevima kada

<sup>147</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1626774448\\_23030221\\_prpeoruka\\_pv.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1626774448_23030221_prpeoruka_pv.pdf)

[https://www.ombudsman.co.me/docs/1616504072\\_10032021\\_prpeoruka\\_tv.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1616504072_10032021_prpeoruka_tv.pdf)

<sup>148</sup> Zakon o zaštiti podataka o ličnosti ("Sl.list CG", br. 79/08, 70/09, 44/12, 22/17)

<sup>149</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1632819750\\_17092021\\_preporuka\\_ct.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1632819750_17092021_preporuka_ct.pdf)

primjete ili zaprijeti prijavu u vezi sa djecom koja se bave prosjačenjem. Međutim, isti nije na pravi način implementiran do danas, u međuvremenu su se promijenile nadležnosti pojedinih organa - potpisnika, te se preduzimaju radnje na revidiranju Protokola.

Kako je pojava prosjačenja veoma prisutna u pojedinim sredinama, Zaštitnik sprovodi i dalje individualne postupke, po sopstvenoj inicijativi kao i po ukazivanju NVO ili građana, u kojim slučajevima dajemo preporuke nadležnim organima. Usljed pandemije zapažaju se sve veći problemi u ovoj oblasti, kako djece na ulici, time i van obrazovanja, te problem iziskuje promptniju reakciju svih.

Važeći Zakon o javnom redu i miru, predviđa kazne za prekršaj novčanom kaznom od 30 - 200 € za onog ko prosi, a za onog ko organizuje prosjačenje ili drugog navodi ili prisiljava na prosjačenje, kazne za prekršaj novčanom kaznom od 500 - 1.500 € ili zatvor do 60 dana. Kako se ovaj problem ne smanjuje, postavlja se pitanje da li su kazne previše blage ili mnogi slučajevi ne dođu do suda. Očigledno je, po broju dece koja se svakodnevno sreću na našim ulicama u prosjačenju, da neke kazne nemaju efekta. Prosjačenje naše zakonodavstvo tretira kao prekršaj, a roditelji djece kada odgovaraju krivično, to je za dijelo zanemarivanje maloljetnika. Takođe se postavlja pitanje, da li je moguće da se na istom mestu nalazi policijska patrola (saobraćajna), a da se pred njima odigrava organizovano prosjačenje, na koje niko ne reaguje, ili se dešava da se prosjaci sa djecom nalaze na par desetina metara od Uprave policije.

Predstavnik Institucije je član radne grupe za izradu liste opasnih zanimanja u kojoj smo nastojali da se prosjačenje kao jedan od najgorih oblika dječjeg rada stavi na listu. Usljed COVID-19, lista još uvijek nije donijeta.

### **7.1.33. Trgovina ljudima i ugovoreni brakovi**

Trgovina ljudima je globalni fenomen koji pogađa sve zemlje – zemlje u političkoj i ekonomskoj tranziciji, nerazvijene zemlje i zemlje u razvoju, zemlje u ratu i postkonfliktne zemlje, koje se pojavljuju kao zemlje porijekla i tranzita žrtava, kao i ekonomski razvijenije zemlje koje se pojavljuju kao zemlje destinacije. Trgovina ljudima podrazumijeva prodaju i kupovinu, tj. držanje neke osobe u cilju njene eksploatacije, kao i sve druge radnje koje mogu biti dio tog procesa. Do eksploatacije uvijek dolazi upotrebom sile, prijetnje, prevarom, zloupotrebom ovlašćenja i/ili zloupotrebom položaja, otmicom ili na neki drugi način. Takođe, pristanak žrtve na eksploataciju ne mijenja činjenicu da se radi o trgovini ljudima i da je to krivično djelo.

Zaštitnik se ovom temom bavi kontinuirano prateći koordinaciju i međusektorsku organizaciju različitih subjekata koji direktno i/ili indirektno postupaju kako u prevenciji, ranom otkrivanju tako i u procesuiranju djela za koje postoji sumnja da imaju elemente trgovine ljudima odnosno djecom. Predstavnik Zaštitnika učestvuje u radu Koordinacionog tijela za praćenje sprovođenja Strategije za borbu protiv trgovine ljudima 2019-2024. Crna Gora je posljednjih godina prepoznata kao zemlja porijekla, tranzita i destinacije za muškarce, žene i djecu koji su bili žrtve trgovine ljudima. Povećan je broj potencijalnih žrtava koje su identifikovane u riziku da postanu žrtve sklapanja nedozvoljenog braka i seksualne eksploatacije. Prepoznati su i izazovi koji se tiču potrebe jačanja proaktivnog pristupa u identifikaciji žrtava, posebno među ilegalnim migrantima, strancima koji traže međunarodnu zaštitu, djecom koja prosjače, sezonskim radnicima, naročito tokom turističke sezone. Stoga, uspješna borba protiv trgovine ljudima/djecom podrazumijeva multisektorski pristup i intenzivnu saradnju, uz partnerstvo sa institucijama, nevladinim organizacijama, privatnim sektorom, kako na nacionalnom, tako i na regionalnom i međunarodnom planu<sup>150</sup>.

---

<sup>150</sup> Akcioni plan za implementaciju Strategije za borbu protiv trgovine ljudima za 2020. godinu

U izvještajnom periodu, Zaštitnik je postupao u predmetima koji su se odnosili na maloljetničke brakove za koje se sumnjalo ili pretpostavljalo da imaju elemente prinude i/ili trgovine. Zaključeno je da postoji očigledno nekoordinisano djelovanje različitih službi i organa u odnosu na slučaj sumnje da je izvršeno krivično djelo trafikinga u odnosu na dijete. Osim toga, primjećuje se neopravdan protok vremena između određenih radnji, kao što je neobavještanje nadležnog centra za socijalni rad istog dana, nedonošenje odluke o smještaju, neinformisanje porodice, neopravdano dugo čekanje odluke osnovnog državnog tužioca i sl. Ovo sve dovodi u pitanje pravovremenost, adekvatnost i efikasnost u postupanju kada imamo potencijalnu maloljetnu žrtvu krivičnog djela.

U jednom slučaju Zaštitnik je primijetio da je djevojčica neopravdano dugo bila zadržana u Skloništu za žrtve trgovine ljudima, iako je od strane tužilaštva ocijenjeno da nema elemenata bića krivičnog djela – trgovina ljudima. Ovakve situacije u mnogome dovode u pitanje adekvatnost preduzetih radnji i zanemarivanje najboljeg interesa djeteta, što bi trebao biti prioritet u svakom postupanju, a posebno u situacijama kada je u pitanju potencijalna žrtva. U konkretnom slučaju Zaštitnik je ukazao da je za djevojčicu trebao biti pronađen adekvatniji porodični/privremeni smještaj u procesu čekanja određene procesne odluke. Djevojčica je dugo vremena bila zatvorena u skloništu i odsječena od spoljnog okruženja, porodice i prijatelja, uprkos činjenici da tu ne pripada i da, u konkretnom slučaju, niti jedna dodatna radnja od strane policije i tužilaštva nije preduzeta u cilju pribavljanja novih dokaza koji bi možda opravdali njegov boravak u skloništu.

Primijećeno je i da nadležni organi, u slučajevima sumnje na prinudni brak i/ili prodaju djeteta radi udaje, rijetko ispituju ili zbrinjavaju dječake, te da se obično djevojčica uzima kao potencijalna žrtva. Stoga ukazujemo na nužnost adekvatne i pravovremene procjene situacije i konkretnih okolnosti u svim slučajevima kada postoji opravdana sumnja da postoje elementi bića krivičnog djela trgovina ljudima, uz neizostavno sagledavanje najboljeg interesa svakog djeteta koje je uključeno.

Zaštitnik je u radu imao i predmet po obraćanju građanina koji je naveo da je u saznanju da je izvjesno lice htjelo da proda svoju kćerku (13 godina - učenica šestog razreda osnovne škole) van Crne Gore. Po okončanju ispitnog postupka, zapaženo je da je postojala osnovana sumnja da je maloljetnica, bila u riziku od ranog ugovorenog braka, jer je od strane svoga oca, povedena u drugu državu radi "porodične" posjete. Djevojčica na svoje ime nije imala izdat nijedan dokument, niti je imala regulisan status – prijavljeni boravak u Crnoj Gori te je sa pasošem druge države prešla granicu u pratnji oca i njegove vanbračne supruge, što sve navodi na sumnju da je postojala namjera da otac koji je u sredini prepoznat kao „kralj prosidbe“, sklopi ugovoreni brak i prisvoji sebi određenu novčanu korist. Nakon sprovedenih radnji i od strane nadležnih organa druge države, djevojčica je vraćena u porodicu porijekla i nastavila je redovno školovanje, a nadležni organ starateljstva je u obavezi da prati porodicu.

Iz dobijenih izjašnjenja zaključeno je da se navedeni organi ovom pojavom bave, ali očigledno ne u dovoljnoj mjeri i ne koristeći sve raspoložive mehanizme, jer su građani svjedoci ove pojave svakodnevno. Činjenica je da jedan broj djece romske populacije nije uključen u redovan obrazovni sistem, nemaju zdravstveno osiguranje, niti su upisana u matične knjige, nemaju izdat nikakav dokument niti regulisan status, tj. prijavljeni boravak u državi. Takve životne okolnosti djeci uskraćuju mnoga prava zagarantovana UN Konvencijom o pravima djeteta, kao što su prava iz socijalne zaštite, zdravstvene zaštite, prava na obrazovanje i dr. Dato je mišljenje sa preporukama<sup>151</sup>.

- ❖ *Usvojiti nacionalnu strategiju za zaštitu djece čiji je život ili rad vezan za ulicu;*
- ❖ *Utvrđiti mjere za prevenciju i suzbijanje prosjačenja i uključivanje ove djece u sistem zdravstva i obrazovanja;*
- ❖ *Utvrđiti mjere za prevenciju ranih i ugovorenih brakova.*

<sup>151</sup>[https://www.ombudsman.co.me/docs/1619164499\\_14042021\\_preporuka\\_ba.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1619164499_14042021_preporuka_ba.pdf)

### 7.1.34. Druge zloupotrebe djece

Više puta Zaštitniku su se obraćali novinari sa upitima da li se zlupotrebljavaju djeca na javnim skupovima. Naime, od Zaštitnika traženi su komentari povodom učešća djece na protestima (npr. Tražen je komentat fotografije na kojoj dvoje djece nosi majice sa natpisima "Pucaj...mene metak neće"):

Tim povodom Zaštitnik je javno reagovao i podsjetio na svoj mandat da štiti građane od organa javne vlasti- državnih organa, organa lokalne uprave i drugih nosilaca javnih ovlašćenja, i da samo u oblasti zaštite od diskriminacije možemo djelovati i u odnosu na fizička lica. Pored toga načelan stav Zaštitnika je da odluku o pojavljivanju djece na javnim skupovima i u aktivnostima koje nisu primarno njima namijenjene, trebalo donijeti u odnosu na njihov uzrast, zrelost, odnosno sposobnost da razumiju kontekst događaja, vodeći računa o najboljem interesu djeteta, što mislimo da nije bio slučaj u nekim situacijama. Takvu odluku donose njihovi roditelju/staratelji, te je i odgovorost na njima. Takođe, događa se da roditelji putem svojih profila na društvenim mrežama učine javno dostupnim fotografije, video zapise u kojima njihova djeca propagiraju političke, vjerske, nacionalne i druge stavove. Shodno članu 14 Konvencije o pravima djeteta UN-a dijete je titular prava na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti, a dužnost je roditelja/zakonitih staratelja da usmjeravaju dijete u ostvarivanju njegovog prava na način koji je u skladu sa njegovim razvojnim sposobnostima. Sloboda ispoljavanja ubjeđenja može da podliježe samo onim ograničenjima koja su propisana zakonom i koja su neophodna radi zaštite javne sigurnosti, reda, zdravlja ili morala ili osnovnih prava i sloboda drugih.

Princip participacije djece ustanovljen navedenom Konvencijom, garantuje djeci i pravo da slobodno izraze svoje stavove o svakom pitanju koje ih se tiče. Mogućnost da slobodno izrazi svoje mišljenje bitna je za svako dijete koje postepeno učestvuje u organizaciji i razvoju svog života. Napominjemo da pravo na participaciju, obuhvata i pravo na informaciju i slobodu izražavanja.

Kako se skretala pažnja na moguću zloupotrebu djece, napominjemo da nacionalni i međunarodni propisi obavezuju sve društvene subjekte da vode računa o zaštiti najboljeg interesa djeteta, zabrani zloupotrebe djeteta u bilo koje, pa i političke svrhe i zaštiti djeteta od svih štetnih sadržaja i materijala. Važno je u svakom pojedinanom slučaju napraviti razliku između istinske participacije djece i (zlo)upotrebe djece kao pukog dekora, pa Zaštitnik apeluje da se svi – roditelji i odrasli suzdrže od bilo kog vida manipulacije djecom.

Kako je tokom određenih masovnih skupova/događaja evidentno prisustvo djece, podsjećamo da sva okupljanja na kojima je prisutan veliki broj učesnika, protesti i slični događaji uvijek nose i određene rizike, koji mogu dovesti u pitanje bezbjednost djece i njihovo pravo na zaštitu. Roditelji mogu sa svojom djecom da provode vrijeme na način koji oni izaberu i smatraju da je ispravan i dobar za njihovu porodicu, ali istovremeno moraju preuzeti i odgovornost za osiguravanje bezbjednosti djece, zaštitu od ugrožavanja života i zdravlja poštujući najbolji interes djeteta u svakoj pojedinačnoj situaciji.

- ❖ Potrebno je sprovoditi kontinuirane edukacije roditelja i medija kako bi se djeca zaštitila od potencijalno loših uticaja i izlaganja stvarima koja za njih nisu primjerena, a koje djeca najčešće ne razumiju.

### 7.1.35. Bezbjednost djece u javnim ustanovama

#### Upotreba hemijskih sredstava u blizini ustanova u kojima borave djeca

U radu je bilo predmeta koji su se odnosili na bezbjednost djece u/na javnim objektima i površinama. Zaštitnik je konstatovao da je prilikom jednog javnog okupljanja određenog broja građana u jednoj opštini, došlo do intervencije službenika Uprave policije, kojom prilikom su korištena i hemijska sredstva.

Uvidom u video snimke<sup>152</sup> zaključuje se da jedan broj okupljenih građana skandira, da se ispred njih nalaze uniformisani policijski službenici, opremljeni zaštitnom opremom – (bijeले zaštitne kacige, zaštitne maske, štitovi) te da se u jednom trenutku čuje uzvikivanje „*evo ga suzavac*“, nakon čega se čuje zvuk ispaljivanja hemijskog sredstva – suzavca, od kojih se jedan našao na zemlji, a jedno sredstvo završava u pravcu mediteranskog sportskog centra, koji je bio u neposrednoj blizini okupljenih građana i policije. Na određenim snimcima (iz sportske sale) se uočava da nakon što hemijsko sredstvo – suzavac upada u salu, iz nje istrčavaju djeca koja su imala trening i kojima je tom prilikom moglo biti narušeno zdravlje. Na osnovu zapisnika nadležnog državnog tužilaštva - Kotor, zapaženo je da su hemijska sredstva, po nalogu odgovornog lica, upotrijebili službenici policije. Međutim, sporno je na koji način su hemijska sredstva dospjela u sportsku salu, te da li je hemijska sredstva, nakon ispaljivanja, eventualno, uzimao u ruke neki od okupljenih građana. U vezi sa utvrđivanjem ovih činjenica, nadležno tužilaštvo, u saradnji sa centrom bezbjednosti sprovodilo je određeni postupak u skladu sa svojim nadležnostima, imajući u vidu da je od strane privrednog društva – sportskog centra podnijeta krivična prijava protiv NN lica, te je za očekivati da će nadležno državno tužilaštvo nastaviti sa preduzimanjem dokaznih radnji kako bi, shodno Zakoniku o krivičnom postupku i odredbi čl. 256a, donijelo odluku o krivičnoj prijavi u vezi sa ovim događajem i utvrđivanjem odgovornosti za isti.

Činjenica je da su službenici policije upotrijebili hemijska sredstva u većem broju, u blizini sportske sale, gdje se po prirodi stvari može očekivati prisustvo djece. Iako su navedena sredstva upotrijebljena po nalogu ovlašćenog lica, smatramo da je imajući u vidu mjesto gdje su sredstva dospjela, trebalo sa dužnom pažnjom razmotriti i eventualne posljedice upotrebe sredstva, a što su shodno Zakonu o unutrašnjim poslovima službenici bili obavezni.

Naime, odredom člana 57 Zakona propisano je da će se upotrijebiti sredstva prinude samo ako se na drugi način ne može izvršiti zadatak, srazmjerno opasnosti koja prijete zakonom zaštićenom dobru i vrijednosti, odnosno težini djela koje se sprječava ili suzbija i na suzdržan način. (takođe policijski službenik, prilikom upotrebe sredstava prinude dužan je da štiti ljudske živote, prouzrokuje što manje povreda i materijalne štete, kao i da obezbijedi da se pomoć povrijeđenom ili ugroženom licu što prije pruži i da njegova porodica ili drugi srodnici o tome što prije budu obaviješteni.) Shodno odredbi člana 71 navedenog Zakona potrebno je da se preduzimaju posebne mjere zaštite prilikom upotrebe hemijskih sredstava u blizini ustanova u kojima borave djeca i stariji, bolnica, osnovnih škola i prometnih saobraćajnica i lako zapaljivih materijala. U konkretnom slučaju ukazano je Upravi policije da ubuduće preduzimaju naročite mjere zaštite prilikom upotrebe hemijskih sredstava u blizini ustanova u kojima se nalaze ili borave djeca, a u ranijem periodu je dao i preporuke<sup>153</sup>.

### 7.1.36. Nasilje putem interneta

U radu je bilo predmeta koji su se odnosili na pravo djece na privatnost, kao i na nasilje putem interneta. Imajući u vidu činjenicu da su gotovo dvije školske godine djeca imala online nastavu, te da je sve teže kontrolisati njihovo vrijeme koje provode na društvenim medijima i online prostoru, za očekivati je da će se i nasilje događati upravo onamo gdje provode svoje vrijeme – u virtuelnom svijetu.

Bilo je slučajeva da dijete duže vrijeme trpi nasilje putem interneta i posredstvom društvenih mreža, doživljava ozbiljne prijetnje smrću, kidnapovanjem, da sa strahom izlazi iz kuće. O slučaju je obaviještena policija.

<sup>152</sup> <https://www.cdm.me/hronika/demokrate-objavile-snimak-tvrde-da-je-policija-ispalila-suzavac-na-salu-u-budvi/>

<sup>153</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1599821101\\_09092020-misljenje.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1599821101_09092020-misljenje.pdf)

Zaštitnik je uočio da nadležni organi i službe dug vremenski period nijesu uspjeli da pruže zaštitu i podršku djevojčici i njenoj porodici. Neprijatnosti i prijetnje koje su se kontinuirano događale posredstvom društvene mreže definisane kao „eksploatacija djece na internetu“, odnosno eksploatacija putem informacionih i komunikacionih tehnologija, koja po definiciji podrazumijeva nasilje, iskorišćavanje, zloupotrebu i/ili zlostavljanje djece od strane odraslih i/ili vršnjaka. Eksploatacija uključuje pokazivanje nepristojnog sadržaja djeci, regrutovanje djece za ilegalne aktivnosti, grooming, sexting, cyber-bullying (sajber-buling) i druge vrste nasilnog ponašanja koje ugrožava prava djeteta. Agresivno i/ili nasilno ponašanje povodom koga se djeca ili tinejdžeri međusobno maltretiraju putem informacionih i komunikacionih tehnologija je jedan od oblika zloupotrebe djece putem interneta/informacionih tehnologija.

Činjenica da nadležni organi nijesu prepoznali da je u pitanju ovaj vid nasilja prema djetetu, zloupotrebom informacioni tehnologija u konkretnom slučaju društvene mreže, zabrinjava, jer je to jedan od vrlo rasprostranjenih oblika nasilja i zlostavljanja posebno među adolescentima. Ovom slučaju se od strane tužioca posvećuje pažnja tek nakon nekoliko prijava (u dugom vremenskom periodu), koje su evidentno imale elemente proganjanja, dok se centar za socijalni rad nije uključio. Uznemirenost djevojčice i zabrinutost njene porodice je bila evidentna i ukazivala je na postojanje straha od sledećeg „napada“ i mogućih ostvarivanja prijetnji. Zaštitnik zapaža da centar za socijalni rad nije preduzeo radnje i mjere iz svoje nadležnosti a u cilju pružanja pomoći i podrške djevojčici i njenoj porodici. Elementi nasilja su bili više nego jasni a uznemirenost i uplašenost djevojčice evidentna, te nije jasna potreba nadležnog organa za socijalnu i dječiju zaštitu da traži smjernice za postupanje u konkretnom slučaju od ministarstva. Koordinisana aktivnost predstavnika policije i centra za socijalni rad u svim slučajevima kada je u pitanju maloljetno lice je minimum standarda koji se u postupanju očekuje. Međutim, u konkretnom slučaju je to izostalo. Nepostupanje nadležnih službi i organa, posebno u prvom periodu kada su uznemiravanje i prijetnje počele, dovelo je djevojčicu u stanje ozbiljne uplašenosti i nepovjerenja, ali i neizvjesnosti šta će sa njom biti jer ne nailazi na podršku, povjerenje i zaštitu gdje god se obrati.

Veoma je važno prepoznati različite forme opasnosti za djecu na internetu. U sferi informaciono-komunikacionih tehnologija postoji gotovo paradoksalna situacija koja, s jedne strane pruža velike mogućnosti informisanja djece što je svakako pozitivno, dok, s druge strane, enormno povećava rizik i obim zloupotreba djece putem različitih servisa. Stoga, neophodan je odgovarajući pravni okvir za zaštitu djece od brojnih formi opasnosti koje po obimu i dinamici iskazuju stalni apsolutni i relativni porast.

Tokom rada na pojedinačnim slučajevima, stekao se utisak da između nadležnih organa ne postoji koordinirana saradnja, protok informacija, niti jasno utvrđeni pravci djelovanja u cilju zaštite djece od zloupotreba putem interneta, što je nužno za uspješno djelovanje na rešavanju jednog kompleksnog fenomena kao što je zloupotreba djece putem interneta kao i utvrđivanje efikasnih politika u cilju suzbijanja i sprečavanja različitih vrsti zloupotreba i stvaranja uslova za sigurno digitalno okruženje za svu djecu<sup>154</sup>.

- ❖ *Podizati svijest o potrebi zaštite privatnosti djece, kao i informisanost o propisima i procedurama kojima se ona garantuje i reguliše*
- ❖ *Unapređivanje zaštite privatnosti djece u društvu – kroz javne kampanje, ali i sistemsku edukaciju stručnjaka u raznim područjima, kao i upućivanje roditelja i djece.*
- ❖ *U pojedinim područjima dodatno regulisati zaštitu privatnosti i dobrobiti djece kodeksom ponašanja, smjericama ili protokolima postupanja.*

---

<sup>154</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1623911726\\_08062021\\_preporuka\\_b.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1623911726_08062021_preporuka_b.pdf)



## 7.1.37. Djeca u digitalnom okruženju

„Kad ste tužni, internet vam može pomoći da vidite nešto što vam donosi radost“<sup>155</sup>.

### Djeca i medijska pismenost – digitalno okruženje

Digitalno okruženje se neprestano razvija i širi, obuhvatajući informacione i komunikacione tehnologije, uključujući digitalne mreže, sadržaj, usluge i aplikacije, povezane uređaje i okruženja, virtuelnu i proširenu stvarnost, vještačku inteligenciju, robotiku, automatizovane sisteme, algoritme i analitiku podataka, biometriju i tehnologiju implanta.

Djeca koriste digitalne uređaje veliki dio svog vremena na različite načine i često bez nadzora odraslih. Prava djeteta treba da štitimo i poštujemo u onoj realnosti u kojoj djeca žive, što u današnje vrijeme predstavlja tzv. online okruženje. Iako ono pruža sve brojnije nove mogućnosti ostvarivanja prava djeteta, istovremeno i donosi nove rizike i opasnosti od povrede i zloupotrebe prava. Svakako da kao društvo ne možemo i ne trebamo život bez tehnologije, ali moramo da znamo da je kontrolišemo i koristimo onoliko koliko nam treba.

U 2021. većina djece, kojoj je to bilo dostupno, bila je uz internet više nego ikada do sada. Cjelokupni život djece – od sfere obrazovanja, do aktivnosti slobodnog vremena, druženja – preselio se u digitalni ambijent. Koliko su djeca i odrasli bili spremni za tu promjenu te koji je uticaj na dobrobit djece, pokazaće vrijeme. Iz tog razloga, prava djece u digitalnom okruženju, nameću se kao osnovna tema kojoj se nadležni organi moraju posvetiti. Preseljenje škole na internet i televiziju zahtijevalo je i veliko prilagođavanje u radu nastavnika i učitelja, kao i roditelja pa im je potrebna podrška.

Ubrzan razvoj tehnologije je doprinio i razmjeni velikog broja informacija putem različitih medija. Evidentno je da u periodu pandemije, mediji obiluju raznim informacijama, pa i dezinformacijama, kao i da su ukupna društveno-politička dešavanja intenzivirala širenje takvih (dez)informacija, pa i govora mržnje, raznih tzv. teorija zavjere na veb portalima, podcastima i sl. Takođe, djeca i mladi, izvor informacija nalazili su na društvenim mrežama i aplikacijama za komunikaciju, koje je veoma teško provjeravati i nadzirati, te su mnoge netačne informacije objavljivane bez ikakve odgovornosti. Novi mediji svojim dezinformacijama umnogome utiču na mišljenje i stavove djece, a pri tome djeca ne posjeduju vještine za kritičko sagledavanje tih ili takvih medija. Zapaža se da obrazovno vaspitne ustanove još uvijek, na najbolji način ne pružaju adekvatan odgovor na izazove sa kojima se učenici suočavaju, niti svi učenici imaju mogućnost da uče medijsku pismenost. Ovaj predmet omogućio bi im da steknu znanje i potrebne vještine da bi se unaprijedila njihova sposobnost za analizu sadržaja koji im mediji plasiraju, sposobnost da prepoznaju različite izvore informacija i da odaberu kredibilne. Istraživanja pokazuju da Medijsku pismenost, koja u našem obrazovnom sistemu postoji više od deset godina (gimnazije), kao izborni predmet izučava samo 30 % učenika<sup>156</sup>. Djeca trebaju od najranijeg uzrasta razvijati vještine da kritički posmatraju plasirani medijski sadržaj, kako bi mogli napraviti distinkciju između realnog i tačnog izvora informisanja i dezinformisanja.

Zaštitnik podsjeća da je u martu 2021. godine, Komitet za prava djeteta, dao *Opšti komentar broj 25 o pravima djeteta u vezi sa digitalnim okruženjem*<sup>157</sup>, koji predstavlja značajan iskorak u ostvarivanju i zaštiti prava djece jer se, jednim službenim međunarodnim dokumentom koji prati i interpretira Konvenciju o

<sup>155</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1638525109\\_op--ti%20komentar%20br%2025%20.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1638525109_op--ti%20komentar%20br%2025%20.pdf)

<sup>156</sup> Medijska pismenost za sve đake-lazovi u uvođenju izbornog predmeta Medijska pismenost u sve osnovne i srednje škole u Crnoj Gori (2021)

<https://citajizmedjuredova.me/storage/Medijska%20pismenost%20za%20sve%20%C4%91ake.pdf>

<sup>157</sup> [https://www.ombudsman.co.me/djeca/Propisi\\_medj.html](https://www.ombudsman.co.me/djeca/Propisi_medj.html)

pravima djeteta, potvrđuje da djeca i u online prostoru imaju svoja prava. U stvaranju ovog komentara, učestvovalo je 709 djece iz 28 zemalja svijeta, uz međunarodne stručnjake.

Zaštitnik je u namjeri šireg pristupa ovom dokumentu i njegovoj primjeni u Crnoj Gori, obavio prevođenje na crnogorski jezik, objavio na svom veb sajtu i dostavio nadležnim institucijama na upoznavanje i preduzimanje potrebnih aktivnosti.

❖ *Razmotriti uvođenje medijske pismenosti u osnovno obrazovanje i vaspitanje.*

## 7.2. Normativne aktivnosti

Zaštitnik je dao Mišljenje na predlog Zakona o izmjenama i dopuni zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti<sup>158</sup>. Predloženim izmjenama člana 42 Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti (koji se odnosi na pravo na dodatak za djecu), uvodi se odredba da Pravo na dodatak za djecu može ostvariti dijete do navršene šeste godine života.

Zaštitnik smatra da predložena zakonska odredba „do navršene šeste godine života“, nije u skladu sa ratifikovanim međunarodnim dokumentima i domaćim zakonodavstvom, te je cijenio da istu treba izmijeniti, odnosno uskladiti sa važećim propisima, na način da se otkloni suštinska nejednakost prema različitim uzrasnim dobima djece.

Takođe kako postojećim, tako i predloženim zakonskim rješenjem, propisano je da „pravo na dodatak za djecu imaju troje djece u porodici“, što takođe nije u skladu sa ratifikovanim međunarodnim dokumentima, kao i domaćim zakonodavstvom.

U obrazloženju za donošenje izmjena i dopuna zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, navodi se da su predložene izmjene ovog zakona usmjerene u pravcu “unaprijeđenja položaja najosjetljivije populacije društva, odnosno djece do navršene šeste godine života”. Međutim, obrazloženjem nije jasno precizirano koji su to razlozi opredijelili predlagača da ocjeni da se djeca do šest godina smatraju najosjetljivijom populacijom društva, kao i da li ova mjera ima socijalno zaštitni karakter, ili se eventualno radi o mjeri populacione politike<sup>159</sup>.

Nakon što je primjenom standardnog testa diskriminacije utvrđeno da bi došlo do nejednakog postupanja usvajanjem predloženih izmjena i dopuna, u pogledu ostvarivanja prava na dodatak za djecu u oblasti socijalne i dječje zaštite, Zaštitnik je podsjetio da se neposredna diskriminacija ne može opravdati za razliku od posredne koja se opravdava objektivnim i razumnim postupanjem, uz upotrebu legitimnog cilja i sredstava koja su srazmjerna upotrijebljenim sredstvima i cilju koji se želio postići. Država ima i pravo i obavezu da uvodi/proširuje dati obim prava i da odgovarajućim stimulativnim mjerama unaprijeđuje položaj pojedinih kategorija, što ima legitimni cilj. No, međutim, predložene mjere ne opravdavaju razlike koje će proizaći usvajanjem i primjenom ponuđenog zakonskog rješenja. Ukoliko se željela poboljšati zaštita djece predškolskog uzrasta, jedna od opravdanih mjera mogla bi biti pohađanje predškolskih ustanova, bez učešća roditelja/staratelja u troškovima boravka.

Naime, usvajanje predložene norme, dvije trećine djece u Crnoj Gori (prema podacima Monstata, sredinom 2019. godine u Crnoj Gori je bilo ukupno 135.533 djece) dovelo bi u nepovoljniji položaj od gupacije djece do navršenih šest godina (Procjenjujemo da je to jedna trećina od ukupnog broja djece), a predlagač je bez prethodno sprovedenog istraživanja zauzeo stav da su djeca do šest godina

---

<sup>158</sup> Mišljenje je dato i u cilju sprovođenja Strategije za ostvarivanje prava djeteta 2019–2023 kojom je u operativnom cilju 2 (Poboljšana primjena zakonodavno-strateškog i finansijskog okvira i koordinacija svih aktera u ostvarivanju i monitoringu prava djeteta), predviđeno sprovođenje aktivnosti prevencije diskriminacije djece.

<sup>159</sup> Shodno Konvenciji o pravima djeteta, dijete je svako ljudsko biće koje nije navršilo osamnaest godina života, a što je u skladu i sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti

„najosjetljivija populacija našeg društva“, što može ukazati na činjenicu da je takav stav donijet proizvoljno.

Podsjećamo i na stav Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu<sup>160</sup> da „razlika u postupanju je diskriminatorna ukoliko "ona nema nikakvo objektivno i razumno opravdanje", odnosno, ako ne služi postizanju "legitimnog cilja" ili ako ne postoji "razuman odnos srazmjernosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji treba ostvariti“.

Takođe, upućujemo i na odluku Ustavnog suda Crne Gore kada je ukinuo pojedine diskriminatorne odredbe propisa koji je važio jedan određeni period. Nepoznavanjem instituta diskriminacije, u tom periodu stvoreno je nejednako postupanje među različitim kategorijama žena, a čije posledice još uvijek traju.

Polazeći od navedenog, te Ustavne odredbe da Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, Zaštitnik je smatrao da se Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti treba usaglasiti sa antidiskriminatornim zakonodavstvom<sup>161</sup>.

### 7.3. Istraživački rad

#### Uticaj mjera za sprečavanje širenja virusa COVID-19 na mentalno zdravlje djece

Institucija Zaštitnika u okviru Evropske mreže ombudsmana za djecu (ENOC), a uz podršku UNICEF-a, tokom izvještajne godine, sprovela je istraživanje o uticaju mjera donesenih u cilju sprečavanja širenja virusa COVID-19 na mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori. Procjena uticaja (CRIA)<sup>162</sup> tih mjera na mentalno zdravlje djece posmatrana je kroz ostvarivanje prava na obrazovanje i slobodno vrijeme, te kroz promatranje pojave nasilja nad/među djecom.

Istraživanje je sprovedeno u cilju jačanja sveukupnog crnogorskog sistema u kreiranju politika djelovanja koje neposredno i/ili posredno utiču na poštovanje prava djeteta, a na osnovu naučenih lekcija iz prethodnog perioda, kroz poseban osvrt na mentalno zdravlje djece tokom trajanja pandemije. Osim toga, željeli smo postići uticaj na donosiocima odluka i nadležne subjekte da prilikom kreiranja mjera imaju u fokusu uticaj istih na ostvarivanje prava djeteta, ne gubeći iz vida uticaj na njihovo mentalno zdravlje. Takođe, Zaštitnik smatra da će rezultati ove analize, ukazivanje na nedostatke u dosadašnjem djelovanju i davanje preporuka uticati na unapređenje podrške djeci i porodicama kroz jačanje specijalizovanih službi i unapređenje sistema u ovoj oblasti.

Kvantitativno istraživanje obuhvatilo je tri grupe djece: (uključene su osnovne i srednje škole iz svih regija Crne Gore): (1) Djeca koja pohađaju I i II razred osnovne škole (6-7 godina), kao grupa koja je ušla u obrazovni sistem tokom pandemije virusa COVID-19 (upitnik za ovu kategoriju ispunjavali su roditelji te djece, budući da u tom uzrastu nemaju kapaciteta da sama popune isti, s obzirom na složenost teme i činjenicu da, posebno djeca I razreda, još uvijek ne znaju da pišu i čitaju); (2) Djeca koja pohađaju VIII i IX razred osnovne škole (13-14 godina), kao grupa koja prelazi u srednju školu tokom pandemije virusa COVID-19; (3) Djeca koji pohađaju III i IV razred srednje škole (17-18 godina), kao grupa u tranziciji iz srednje škole na viši stepen obrazovanja.

<sup>160</sup> Predmet Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv UK

<sup>161</sup> [https://www.ombudsman.co.me/docs/1613128079\\_misljenje-na-predlog-zakona-o-socijalnoj-i-djecjoj-zastiti-11022021.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1613128079_misljenje-na-predlog-zakona-o-socijalnoj-i-djecjoj-zastiti-11022021.pdf)

<sup>162</sup> Child rights impact assessments (CRIA)

Kvalitativno istraživanje obuhvatilo je ranjive kategorije djece, i to djeca sa smetnjama u razvoju i djeca bez roditeljskog staranja.

Za potrebe istraživanja je analiziran i referentni pravni okvir.

Uticaj pandemije virusa COVID-19 na mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori cijenili smo analizirajući: osjećanja djece, obrazovni proces, slobodno vrijeme, sa posebnim osvrtom na nasilje.

Opšti utisk u odnosu na rezultate sprovedenog istraživanja je da su svi učesnici (djeca, roditelji, profesionalci) na postavljena pitanja odgovore davali sa određenom distancom. Naime, stiže se utisak da su ispitanici prihvatili ograničavajuće mjere kao “novu realnost” te izgibili kritički osvrt na izmijenjene okolnosti. U najvećem dijelu su odgovarali: “navikli smo se”, “snašli smo se”, “nije strašno”.

Na osnovu analize postojećeg stanja i rezultata sprovedenog istraživanja Zaštitnik je zapazio:

- Pandemija izazvana širenjem virusa COVID-19, predstavlja dodatni rizik koji vodi ka poremećajima mentalnog zdravlja kod djece;
- Nadležni organi nisu uspostavili metodologije procjene uticaja (CRIA) donijetih mjera na ostvarivanje prava djece, sa posebnim osvrtom na ranjive kategorije;
- Neuključenost djece prilikom kreiranja i donošenja ograničavajućih mjera koje se direktno na njih odnose;
- Nedovoljnu pravnu uređenost zaštite mentalnog zdravlja djece tokom pandemije kroz nacionalnu regulativu (zakoni, pravilnici, protokoli o postupanju...) i potrebu za njihovim usaglašavanjem sa međunarodnim standardima, sa posebnim osvrtom na najbolji interes djeteta;
- Nedovoljnu posvećenost realizovanju programa promocije važnosti mentalnog zdravlja djece, od strane svih sektora i na svim nivoima, tokom pandemije i na način prilagođen djeci;
- Nedovoljan broj programa podrške i usluga u zajednici djeci i porodici usmjerenih na adekvatan rast i razvoj u skladu sa individualnim mogućnostima i potrebama;
- Neadekvatna dostupnost postojećih servisa podrške u okviru obrazovnih, zdravstvenih i socijalnih ustanova;
- Nedovoljna međusektorska saradnja u promociji, prevenciji i podršci djetetu tokom pandemije u cilju očuvanja mentalnog zdravlja.
- Neprilagođeno medijsko izvještavanje o situaciji izazvanoj pandemijom.

U cilju procjene uticaja (budućih) mjera na djecu, bolje zaštite mentalnog zdravlja djece, te radi uključivanja djece u kreiranju pojedinih mjera, Zaštitnik je dao preporuke: Vladi Crne Gore, Savjetu za borbu protiv virusa COVID-19, Savjetu za prava djeteta, Ministarstvu finansija i socijalnog staranja, Ministarstvu zdravlja, Ministarstvu javne uprave, digitalnog društva i medija, Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta, Zavodu za udžbenike i nastavna sredstva i Zavodu za školstvo, Agenciji za elektronske medije i lokalnim samoupravama.

#### **7.4. Mreža zlatnih savjetnika Zaštitnika**

Tokom 2021. godine Zlatni savjetnici su u pretežnoj mjeri radili online, prateći ograničavajuće mjere usljed prevencije širenja virusa COVID-19. Desetine sastanaka je održano sa ciljem edukacije o određenim pravima i pripreme Zlatnih savjetnika za mnoge aktivnosti.

Održan je samo jedan cjelodnevni susret svih članova Mreže u cilju intezivne pripreme za učešće u međunarodnoj mreži djece ENYA. Zlatni savjetnici su prvu polovinu godine pripremali mišljenja i

preporuke u odnosu na poštovanje prava djeteta u Crnoj Gori tokom trajanja pandemije. Ova aktivnost dio je aktivnosti međunarodne mreže djece koja pomažu ombudsmanima na nivou Evrope (ENYA). Preporuke naših Zlatnih savjetnika su inkorporirane u izveštaj sa preporukama djece i mladih iz 15 evropskih država i kao takve bile su razmatrane u okviru generalne skupštine i godišnjeg sastanka Evropske mreže ombudsmana za djecu /ENOC/.

Mreža Zlatnih savjetnika Ombudsmana drugu godinu za redom član je Evropske mreže djece i mladih /ENYA/ i bila je dio i ovogodišnjeg programa "Let's Talk Young, Let's Talk about the Impact of COVID-19 on children's rights". Zlatni savjetnici su tokom 2021. godine prikupljali stavove svojih vršnjaka, vodili razgovore sa predstavnicima udruženja djece sa smetnjama u razvoju, nastavnicima, psiholozima, predstavnicima NVO, predstavnicima nadležnih institucija i naravno Zaštitnikom, kako bi kao rezultat usaglasili preporuke djece Crne Gore u odnosu na uticaj virusa COVID-19.

Zlatni savjetnici su stavove svojih vršnjaka i relevantne informacije o uticaju pandemije i aktuelnih mjera države donesenih u cilju suzbijanja širenja virusa sakupljali u odnosu na ostvarivanje prava na obrazovanje, prava na adekvatan životni standard i na mentalno zdravlje djece, sa posebnim osvrtom na nasilje kako u porodici tako i vršnjačko nasilje.

Njihove stavove i preporuke na konferenciji predstavila je članica Isidora Jovičević. Preporuke koje su u ime djece Crne Gore uputili ENYA, naišle su na odobravanje te su mnoge od njih zadržane u ukupnim preporukama djece cijele Evrope, koje je ENOC usvojio kao relevantno mišljenje djece i u odnosu na koje će kreirati svoje djelovanje u budućnosti.

#### *Konsultacija sa djecom za obaveštavanje o razvoju Strategije savjeta evrope za prava djeteta 2022-2027*

Zlatni savjetnici Ombudsmana su učestvovali na tematskim konsultacijama i dali doprinos u procesu konsultacija sa djecom u vezi sa Strategijom savjeta Evrope za prava djeteta (2022-2027).

Tematske radionice su organizovane od strane Ministarstva ljudskih i manjinskih prava i Savjeta Evrope a odnosile su se na provjeru razumijevanja garantovanih prava djeteta od strane same djece, sakupljanja njihovih stavova i iskustava u odnosu na poštovanje prava a sve kroz prizmu socijalne uključenosti i socijalne inkluzije.

#### *Sastanak sa specijalnom izveštiteljkom UN o prodaji i seksualnom iskorištavanju djece Mama Fatima Singhateh*

Zlatni savjetnici su učestvovali na sastanku koji je organizovan u zgradi Ujedinjenih Nacija sa specijalnom izveštiteljkom UN o prodaji i seksualnom iskorištavanju djece Mama Fatima Singhateh i tom prilikom sa njom podijelili svoje viđenje, stavove i iskustva u odnosu na poštovanje prava djeteta u Crnoj Gori. Poseban akcenat je svakako bio na mehanizmima zaštite djece od seksualnog iskorištavanja, preventivnim programima kao i edukaciji djece o različitim zloupotrebama.

#### *Međunarodni događaj na marginama Interaktivnog dijaloga Trećeg komiteta Generalne skupštine UN-a o promociji i zaštiti prava deteta*

Zlatna savjetnica Ombudsmana Jana Radunović, aktivnosti Mreže zlatnih savjetnika je predstavila dječji aktivizam u Crnoj Gori na važnom međunarodnom događaju - na marginama Interaktivnog dijaloga Trećeg komiteta Generalne skupštine UN-a o promociji i zaštiti prava deteta, koji su u Njujorku organizovali Delegacija EU i Stalna misija Urugvaja pri UN -u, u saradnji sa UNICEF –om.

Virtuelni panel oslanjao se na izvještaj Generalnog sekretara UN-a o statusu Konvencije o pravima djeteta, sa fokusom na Ciljeve održivog razvoja (SDG) pod nazivom "Preduzimanje akcija kojima se nijedno dijete ne izostavlja /ne zanemaruje".

#### Događaj organizovan od strane UNICEF-a, Delegacije EU i Stalne misije Urugvaja u Njujorku

Zlatna savjetnica Zaštitnika Lana Jovanović je učestvovala na Svjetskom kongresu koji je organizovan od strane UNICEF-a, Delegacije EU i Stalne misije Urugvaja u Njujorku i predstavila razmišljanja o važnosti prevencije i pomoći djeci kojima je na bilo koji način uskraćeno ostvarivanje garantovanih prava.

#### Peace Prize – svjetska dječija nagrada za mir

Zlatnu savjetnicu Ombudsmana Jasminu Berišu Zaštitnik je kandidovao dodjelu svjetske dječje nagrade za mir, PEACE PRIZE, koju dodjeljuje organizacija Kids Rights fondacija. Ova nagrada dodjeljuje se svake godine djetetu koje se aktivno i inovativno zalaže za dječja prava i ideale. Kids Rights smatra da je važno prepoznati posvećenu djecu, nagraditi ih i motivisati u njihovim nastojanjima da poboljšaju situaciju djece u svom okruženju, pa čak i svijetu. Zaštitnik je i prethodne dvije godine kandidovao djecu za ovu nagradu i naši predlozi bili su prihvaćeni i uvršteni na svjetsku listu nominacija, pa vjerujemo da će tako biti i ovog puta.

Jasmina Beriša je od strane Kids Rights nominovana za ovu prestižnu nagradu, među nekoliko stotina djece iz cijelog svijeta. Nagradu su osvojili Vihaan (17) i Nav (14) Agarwal iz Indije.

#### Zlatni savjetnici u čast Dragana Radulovića

Povodom 70 godina rođenja Dragana Radulovića i u njegovu čast, zlatni savjetnici Zaštitnika recitovali su njegove stihove i objavama na društvenim mrežama podsjetili vršnjake na njegovo životno djelo. Na taj način podržali su manifestaciju "Dani Dragana Radulovića", koja se 27. i 28. aprila održava u Podgorici, u organizaciji Sekreterijata za kulturu i sport Glavnog grada i Fondacije Dragan Radulović. Otvaranju je prisustvovala zamjenica Zaštitnika Snežana Mijušković, iskazujući poštovanje za sve što je cijenjeni g. Radulović radio za djecu Crne Gore i unapređenje njihovih prava.

## **7.5. Međunarodne aktivnosti**

Predstavnici Zaštitnika su učestvovali na velikom broju vebinara organizovanih od strane ENOC-a i drugih međunarodnih institucija, a koji su se u najvećem dijelu odnosili na uticaj različitih mjera donijetih u cilju suzbijanja COVID-19 na ostvarivanje prava djece.

Evropska mreža Ombudsmana za djecu (ENOC), čiji član je i institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, svojom izjavom "*Prava djece u kontekstu izbijanja pandemije COVID-19*"<sup>163</sup>, pozvala je državne vlasti, Evropsku komisiju i Savjet Evrope da preduzmu sve odgovarajuće radnje da bi se obezbjedilo da prava djece koja garantuju Konvencija o pravima djeteta (1989.) i opšti komentari Komiteta za prava djeteta, budu poštovani tokom krize izazvane pandemijom virusa COVID-19.

Institucija Zaštitnika učestvovala je na 25. godišnjoj konferenciji i generalnoj skupštini ove mreže. Konferencija je održana u Atini (27- 29.IX 2021), iako je većina učesnika pratila online.

---

<sup>163</sup> [https://www.ombudsman.co.me/img-articles/34360/1586872003\\_enoc-bureau-statement-on-cr-in-the-context-of-the-covid-19-outbreak-fv.pdf](https://www.ombudsman.co.me/img-articles/34360/1586872003_enoc-bureau-statement-on-cr-in-the-context-of-the-covid-19-outbreak-fv.pdf)

Zapaženo učešće na ovogodišnjoj konferenciji su imala djeca i mladi okupljeni u evropskoj mreži ENYA, koja su ombudsmanima i predstavnicima međunarodnih tijela predstavili na koji način su djeca doživjela uticaj virusa COVID-19 u proteklom periodu kao i preporuke državama da unaprijede svoje djelovanje u budućem periodu, kako bi garantovale djeci ostvarivanje svih prava na adekvatan način.

Tema ovogodišnje konferencije bila je „COVID-19 i dječija prava- naučimo za u buduće“. Ombudsmeni za djecu su uticaj virusa COVID-19 na ostvarivanje prava djeteta analizirali iz različitih uglova, u kontekstu donošenja spektra ograničavajućih mjera u zavisnosti od države i dinamike širenja virusa i njihov uticaj u odnosu na različita garantovana prava. Rezultat rada u 2021. godini je Izjavu- zajednički stav u odnosu na poštovanje prava djeteta tokom pandemije. Izjava opširno, svestrano i detaljno obuhvata sve segmenta života, razvoja djeteta i djetinjstva, a u bitnome preporučuje državama da u budućnosti sve hitne mjere, kao odgovor na eventualnu vanrednu situaciju koja može uticati na prava djeteta zagarantovana Konvencijom UN-a teba uvesti samo tamo gdje su: neophodni, proporcionalni, nediskriminatorni i vremenski ograničeni. Osim toga, preporučuje se da sve hitne mjere treba da budu predmet revizije na stalnoj osnovi sa prioritonom da se izbjegne ili minimizira bilo kakav negativan uticaj na dječija prava. ENOC snažno preporučuje da Komitet za prava djeteta izda *Opšti komentar o dječjim pravima u vanrednim situacijama*, kako bi se u budućnosti osigurala zaštita prava djece na jedan standardizovan i sveobuhvatan način. Konkretne preporuke državama članicama su date u odnosu na izmjene zakonodavnih okvira u skladu sa potrebama djece u vanrednim situacijama, nediskriminaciju i jednak pristup, participaciju djece i obezbjeđivanje učešća u odnosu na sva pitanja koja se direktno tiču djeteta, nasilje, porodično okruženje i alternativnu brigu, zdravlje i životno okruženje i dr<sup>164</sup>.

## 7.6. Saradnja sa NVO

Ostvarena je saradnja sa brojnim nevladinim organizacijama koje se bave zaštitom djece i mladih. Predstavnici Zaštitnika prisustvovali su velikom broju događaja organizovanih od strane udruženja djece sa smetnjama u razvoju, organizacija koje se bave zaštitom vulnerabilnih kategorija djece, omladinskim klubovima i dr.

Predstavnik Zaštitnika bio je član Žirija za izradu stripa za djecu Akcije za ljudska prava (HRA). Naime učestvovao je u pripremi stripa za djecu na temu *Sloboda vjeroispovijesti djeteta*, pripremi konkursa za najbolji scenario, odabiru najboljeg stripa. Rad u žiriju je protekao u dobroj atmosferi, razmjeni mišljenja i iskustava između članova među kojim je bilo i dvoje djece. Na konkurs je pristiglo 37 scenarija koji su bili pod šifrom.

Pojedina istraživanja su pokazala da religija može pozitivno uticati na razvoj djeteta, te da nema štetan uticaj na njega, te da ona učvršćuje veze između roditelja i djeteta, kao i da su religija i duhovnost važan dio života djece i doprinose boljim (dobrim) odnosima u porodici.

O položaju mladih razgovarano je sa administratorima omladinskih klubova. Naime, na inicijativu Omladinskog kluba iz Bara, zamjenica zaštitnika i saradnici, održali su (online) sastanak sa administratorima omladinskih klubova iz cijele Crne Gore. Ocjenjeno je da je *potrebno jačati ulogu mladih u društvu njihovim većim uključivanjem u aktivnosti zajednice, saradnjom i razmjenom informacija sa institucijama*. Kod mladih, interesovanje je izazvao rad Mreže zlatnih savjetnika Ombudsmana, način učlanjenja, saradnje i buduće aktivnosti, te pitanja u vezi poštovanja preporuka Zaštitnika, ostvarivanja prava u doba pandemije i sl.

---

<sup>164</sup> <http://enoc.eu/wp-content/uploads/2022/01/FV-ENOC-Position-Statement-on-COVID19-learning-for-the-future.pdf>

Zaštitnik i zamjenica Zaštitnika, učestvovali su na Konferenciji Centra za prava djeteta Crne Gore "Decentralizacija usluga socijalne i dječije zaštite", koja predstavlja dio aktivnosti te organizacije u okviru projekta Centar za podršku djeci i porodici - Dnevni centar, koji je podržan kroz IPA II Program EU i Crne Gore za zapošljavanje, obrazovanje i socijalnu zaštitu, i međunarodne organizacije Save the Children. Učestvovali su i predstavnici Vlade i drugih državnih institucija/sluzbi, kao i stručnjaci iz regiona.

## 7.7. Edukacije službenika

Predstavnici sektora za prava djeteta i mladi i socijalnu zaštitu pohađali su razne edukacije, među kojima izdvajamo online kurs *Djeca izbjeglice i migranti HELP*<sup>165</sup>, koji će se primjenjivati u okviru zajedničkog projekta Evropske Unije i Savjeta Evrope (SE). Naime, masovni dolasci lica koja traže utočište u Evropi, bježeći od rata i progona, te kontinuirano kretanje osoba preko Mediterana, podsjetnici su na nesigurnu situaciju u kojoj se nalaze izbjeglice i djeca migranti, kao i na kršenje ljudskih prava s kojima se suočavaju. Djeca u tim situacijama predstavljaju jednu od najranjivijih grupa. Bez obzira na njihov status i činjenicu da su u pratnji ili ne, mogu trpjeti stalna kršenja svojih prava, s obzirom da jesu ili mogu biti izložena seksualnom zlostavljanju i prisilnom radu, a takođe se mogu suočiti sa marginalizacijom, diskriminacijom i preprekama u pristupu socijalnim uslugama, poput obrazovanja ili zdravstvene zaštite. Kurs je namijenjen unaprijeđenju znanja i vještina stručnjaka u odnosu na nacionalno zakonodavstvo i praksu, kao i na regionalno i međunarodno zakonodavstvo i prakse u oblasti zaštite djece izbjeglica i migranata, tako da stečena znanja mogu primijeniti u svom svakodnevnom radu.

## 7.8. Obilasci javnih ustanova

**Predstavnici Zaštitnika su** obišli veliki broj institucija/ustanova: obrazovno-vaspitnih, zdravstvenih, socijalne i dječije zaštite, ustanova za izvršenje krivičnih sankcija, centra za prihvatanje stranaca i međunarodnu zaštitu stranaca i dr.

### Posjeta Domu učenika JU Obrazovni centar Plužine

U susret Međunarodnom danu djeteta, zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore Zaštitnik sa Zlatnim savjetnicima je posjetio JU Obrazovni centar Plužine i uručio donaciju za Dom učenika u kom živi šesnaestoro djece (16). Posjeta je počela obilaskom osnovne škole i radionicom o dječjim pravima za učenike strajnih razreda. U Domu učenika je organizovano druženje, a predstavnici institucije obišli su prostorije Doma, kom su neophodna brojna ulaganja da bi djeci stanarima kao i zaposlenima boravak bio komforniji i lakši. U kratkom roku izražena je velika solidarnost i sakupljena donacija kao pomoć za unapređenje uslova u kojima djeca borave u JU Obrazovnom centru Plužine. Povodom posjete Obrazovnom centru, predstavnici Institucije razgovarali su i sa predsjednikom Opštine i predsjednikom Skupštine Opštine o problemima sa kojim se građani svakodnevno suočavaju i o podršci koju ova lokalna samouprava pruža djeci i njihovim porodicama.

### Posjeta JU Dom "Mladost" Bijela i Dnevni centar za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju u Herceg Novom

U novembru 2021.godine, predstavnici Zaštitnika posjetili su Dom "Mladost" Bijela i Dnevni centar za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju u Herceg Novom, zajedno sa predstavnicima Parlamenta i udruženja roditelja djece sa smetnjama u razvoju. Ocijenjeno je da zaposleni u Dječjem domu "Mladost" i Dnevnom centru za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju u Herceg Novom rade veoma težak

---

<sup>165</sup> Evropski program edukacije o ljudskim pravima za pravnike



posao, što zahtijeva veću podršku i pomoć državnih organa, prvenstveno resornog Ministarstva finansija i socijalnog staranja.

## 7.9. Mladi

U radu je bio određeni broj predmeta koji su se odnosili na prava mladih, a ticali su se, između ostalog, prava na stipendiju, prava mladih sa invaliditetom, mladih koji napuštaju ustanove socijalne i dječje zaštite i dr.

U uslovima globalne pandemije virusa COVID-19, mladi su se suočavali sa brojnim izazovima u ostvarivanju ljudskih prava naročito u pogledu prava na rad, obrazovanja, slobode kretanja, informisanosti, a posebno u ostvarivanju prava na zdravlje i pristup zdravstvenoj zaštiti. Iako nadležni organi vode evidenciju o preminulima od posljedica COVID-19, ne postoje podaci koliko je mladih testirano, oboljelo ili bilo na bolničkom liječenju od virusa korona, premda je u prethodnom periodu isticano da su mladi, koji po prirodi stvari imaju dinamičan društveni život, u povećanom riziku od infekcije.

Kada je riječ o pravu na obrazovanje, mjera zatvaranja škola i fakulteta, te kasnije prelazak na online negativno se odrazila na mlade osobe lošeg socio-ekonomskog statusa i one iz ruralnih područja koji nemaju pristup internetu, računaru i drugim sredstvima potrebnim za komunikaciju, informisanje i učenje na daljinu.

Takođe, mladi pripadnici romske populacije su se u 2020. i 2021. godini susreli sa više izazova tokom pandemije od svojih vršnjaka, a naročito imajući u vidu da većina romske populacije nije mogla da ispuni kriterijume za poštovanje epidemioloških mjera, jer veliki broj romskih naselja uopšte nema pristup čistoj vodi, kanalizacionoj mreži i struji. Mladi Romi su dodatno ugroženi kada je riječ o obrazovanju zbog neposjedovanja tehničkih preduslova za praćenje nastave (struja, internet, kompjuteri, tableti, pametni telefoni).

Mladi u Crnoj Gori predstavljaju jednu od ugroženijih kategorija u pogledu pristupa pravu na adekvatno stanovanje. To se naročito manifestuje u nedostatku održivih programa podrške za osamostaljivanje od roditelja, zasnivanje sopstvenih domaćinstava, a naročito onih mladih koji napuštaju ustanove socijalne zaštite, a nemaju svoje primarne porodice, i mladih koji pripadaju osjetljivim grupama (Romi, mladi sa invaliditetom). Iako je usluga stanovanje uz podršku postojala za djecu – mlade koji napuštaju JU Dječji dom "Mladost" u Bijeloj, radi njihove lakše integracije u zajednici, potrebno je sa istom nastaviti i dalje. Prema podacima Zavoda za zapošljavanje (decembar 2021. godine), zapaža se da je nezaposlenost za godinu dana porasla za 8.788 lica ili 18,6 %<sup>166</sup>. Stopa registrovane nezaposlenosti trenutno iznosi 24,1 % što je rast od 3,8 procentnih poena, u odnosu na uporedni period 2020. godine, a stopa nezaposlenosti mladih je 46%. Prepoznajući da je zapošljavanje ključni mehanizam za uspješnu integraciju mladih u društvo i da je usko povezano sa drugim aspektima života Vlada je utvrdila *Program podrške za zapošljavanje mladih u 2022. godini*, Ministarstvo ekonomskog razvoja kreiralo je Mjere za mlade: Program podrške za zapošljavanje mladih. Očekivanja su da se obezbijedi veća usklađenost između obrazovanja i tržišta rada kroz međuinstitucionalnu saradnju, unaprijede aktuelni i kreiraju novi programi i zakonska rješenja, uz posebno osmišljene mjere za mlade sa invaliditetom<sup>167</sup>.

Kada je riječ o mladima u lokalnoj zajednici napominjemo da za sprovođenje omladinske politike shodno Zakonu o mladima, sve opštine su bile dužne da donose lokalne akcione planove za mlade koji sadrže mjere i aktivnosti omladinske politike na lokalnom nivou, radi ostvarivanja interesa i potreba mladih.

<sup>166</sup> <https://www.zzzcg.me/sa-godisnje-konferencije-za-medije-zavoda-za-zaposljavanje/>

<sup>167</sup> <https://www.gov.me/clanak/programom-za-zaposljavanje-mladih-ulazemo-u-buducnost-crne-gore>

Zapaža se da je većina opština izradila navedene planove te iste javno objavili na svojim veb stranicama (Podgorica, Berane, Kotor, Nikšić, Bar, Tivat, Tuzi, Šavnik, Bijelo Polje, Pljevlja, Danilovgrad).

Imajući u vidu da je prošao period za koji je bila donijeta Strategija za mlade (2017-2021) potrebno je pristupiti izradi novog strateškog dokumenta, koji bi uključivao i mjere koje se preduzimaju u periodima pojedinih kriza (pandemije i sl.) imajući u vidu da je već treća godina u znaku borbe protiv virusa.

## 7.10. Socijalna zaštita

Prema podacima Uprave za statistiku, stopa rizika od siromaštva u 2020. godini, iznosila je 22,6%<sup>168</sup>. Shodno ovim podacima najviša stopa rizika od siromaštva prema tipu domaćinstva je za domaćinstva koja čine dvije odrasle osobe sa troje ili više izdržavane djece i iznosi 45,4 %. Dalje, posmatrano prema starosti, u 2020. godini, lica mlađa od 18 godina (o čemu je bilo više riječi u dijelu pravo djece na socijalnu zaštitu) najviše su bila izložena riziku od siromaštva (32,6%), kao i lica starosti od 18 do 24 godine (25,2%). Najnižu stopu rizika od siromaštva u 2020. godini imale su osobe starosti 65 i više godina (15,5%). Koliko je evidentan jaz između regiona potvrđuje podatak da je 44,5% stanovnika sjevernog regiona bilo izloženo riziku od siromaštva, dok su stanovnici južnog regiona imali najmanji rizik siromaštva od 11,6%. Takođe riziku od siromaštva je bio izložen svaki treći stanovnik ruralnih područja (32,9%), dok je stopa rizika od siromaštva u gradskom području iznosila 16,9% u 2020. godini.

Kada je riječ o nezaposlenim licima, podaci Zavoda za zapošljavanje Crne Gore kazuju da je na dan 30. jun 2021. godine bilo ukupno 55.703 nezaposlena, od čega 32.790 žena i 22.913 muškaraca, što je za 14.336 više nego za isti period 2020. godine, kada je bilo 41.367 nezaposlena lica.<sup>169</sup> Pola godine kasnije dana 31 decembra 2021. godine, bilo je ukupno 57.386 nezaposlenih lica, od čega 34.522 žena i 22.864 muškaraca. Takođe to je više nego za isti period 2020. godine, kada je bilo ukupno 47.509 nezaposlenih lica (27.944 žena i 19.565 muškaraca)<sup>170</sup>.

Zaštitnik je imao u radu predmete koji su se odnosili na ostvarivanje prava iz socijalne zaštite, u kojima je ukazivano na lošu materijalnu situaciju građana i siromaštvo, nemogućnost pronalaska zaposlenja, zdravstvenu zaštitu socijalno ugroženih lica, poteškoće u ostvarivanju prava na stanovanje (iseljenje iz nelegalnih objekata usljed prodaje i namjene parcela), pravo na dodatak za njegu i pomoć drugog lica, pravo na ličnu invalidninu, ostvarivanje prava na jednokratnu novčanu pomoć i sl. Uočava se da su problemi naročito izraženi u jednoroditeljskim porodicama, višečlanim porodicama sa djecom, osobama sa invaliditetom, romskim porodicama.

Raspoloživi podaci Ministarstva rada i socijalnog staranja za 2020. godinu (Izveštaj MRSS - maj 2020. godine) pokazuju da je u decembru te godine bilo 8.398 porodica koje su bili korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice sa 28.338 članova.

Materijalna davanja su jedan od poslova koje preduzimaju centri za socijalni rad, koji pored toga imaju i širok opseg drugih nadležnosti, te je, naročito u pojedinim sredinama evidentan nedovoljan broj stručnih lica koja rade u centrima. Stekao se utisak da je taj posao, u suštini administrativni, te od stručnih radnika traži vrijeme za njegovo obavljanje, a što u određenoj mjeri umanjuje vrijeme za druga značajna pitanja iz oblasti porodično-pravne zaštite. Svakako da ova situacija nije povoljna za korisnike, ni za stručne

<sup>168</sup> MONSTAT - Anketa o dohotku i uslovima života - Podgorica, 14. decembar 2021. godine

<sup>169</sup> MJESEČNI STATISTIČKI IZVJEŠTAJ 30. jun 2021. godine

<https://www.zzzcg.me/wp-content/uploads/2021/07/Mjese%C4%8Dni-statisti%C4%8Dki-izvje%C5%A1taj-30.6.2021..pdf>

<sup>170</sup> MJESEČNI STATISTIČKI IZVJEŠTAJ 31. decembar 2021. godine

<https://www.zzzcg.me/wp-content/uploads/2022/01/Statistical-Monthly-Report-31-December-2021.pdf>

radnike. Naime analiza rada centara za socijalni rad u Crnoj Gori, koja je sprovedena 2019. godine<sup>171</sup> ukazala je da do ograničenja u kvalitetu usluga koje organi starateljstva pružaju korisnicima, u velikoj mjeri dovodi nedostatak resursa kao i neefikasno korišćenje postojećih resursa. Centrima, prije svega, nedostaju ljudski resursi, kao i neadekvatan menadžment ljudskih resursa na nivou centra, naročito imajući u vidu da centri u najvećoj mjeri ljudske resurse koriste i angažuju na distribuciji materijalnih davanja. Promjenu poslova i nadležnosti centara nije pratila i procjena njihovih mogućnosti za obavljanje ovih poslova, a nije izvršeno normiranje poslova, što je dovelo do neusklađenosti resursa centara, organizacije centara i zahtjeva koji se stavljaju pred centre. Posebni izazovi u rada centara postoje u odnosu na organizacije poslova hraniteljstva, do kojeg zaključka je došao i Zaštitnik tokom rada na predmetima o čemu je bilo riječi u odjeljku alternativna briga o djeci.

Iako Zavod za socijalnu i dječju zaštitu pružaju supervizijsku podršku stručnim radnicima centara za socijalni rad i pružaocima usluga, mišljenja smo da ovu podršku treba i dalje razvijati i unaprjeđivati.

Podsjećamo na ranije date preporuke u cilju analize rada centara i nadležnosti koje on pokriva.

### Usluge socijalne i dječje zaštite

Radi unaprjeđenja sistema socijalne zaštite, veoma je značajan razvoj i pružanje kvalitetnih usluga socijalne zaštite.

Prema podacima Ministarstva rada i socijanog staranja (Izveštaj o radu za 2020.g.) *Uslugu pomoć* u kući odraslom i starom licu sa invaliditetom, finansiralo je to ministarstvo putem javnog poziva za 2020. Ovu uslugu je od 1. marta 2020. godine pružao Crveni krst Crne Gore u opštinama: Bijelo Polje, Danilovgrad, Nikšić, Plužine, Pljevlja, Žabljak, Kolašin, Mojkovac, Berane, Andrijevica, Petnjica, Plav, Gusinje, Rožaje i Prijestonici Cetinje (uslugu je koristilo 1.210 korisnika).

Zaštitniku su se obraćali građani u vezi usluge *stanovanja uz podršku* koja nije, na pravi način, zaživjela. Naime usluge podrške za život u zajednici obuhvataju aktivnosti koje podržavaju boravak korisnika u porodici ili neposrednom okruženju, te je jedna od usluga i stanovanje uz podršku. (iz čl. 62 ZSDZ)

U prethodnom periodu ova usluga je postojala za djecu – mlade koji napuštaju JU Dječji dom "Mladost" u Bijeloj, radi njihove lakše integracije u zajednici. Međutim po našem saznanju ova usluga nije dovoljno razvijena na ostale kategorije potencijalnih korisnika, odnosno osoba sa invaliditetom. Naročito što zbog svojih godina ili zdravstvenog stanja roditelji ne mogu adekvatno da brinu od mladima sa smetnjama. Dakle, iako je usluga prepoznata u zakonu i strateškim dokumentima, smatramo da nije u praksi zaživjela na pravi način pa je u narednom period potrebno intezivnije raditi na njenoj promociji i primjeni. Razvoj ove usluge može doprinijeti i doprinosi što dužem ostanku lica u okviru svog primarnog okruženja-porodice, a odlaže se njihovo smještanje u institucije.

Mišljenja smo da ovu uslugu treba realizovati u lokalnim sredinama. U cilju realizacije ove usluge u lokalnim sredinama treba istovremeno djelovati na više pravaca – treba edukovati ljudske resurse i roditelje kao buduće sekundarne korisnike usluge, te pripremiti korisnike koji će koristiti tu uslugu.

Činjenica je da osim dnevnih centara, treba da se razviju i ostali servisi usluga za lica sa invaliditetom, naročito servis personalne asistencije, asistencije u porodici kao i pomenutog stanovanja uz podršku. Stoga imajući u vidu značaj ove usluge te doprinos razvoju usluga socijalne i dječje zaštite za osobe sa invaliditetom, Zaštitnik, očekuje da će nadležno Ministarstvo ovom pitanju posvetiti dužnu pažnju.

---

<sup>171</sup> Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, Ministarstvo rada i socijalnog staranja Crne Gore, podrška UNICEF

Zaštitnik je i u ranijim godišnjim izvještajima ukazivao na ovaj nedostatak, te preporučivao nadležnim organima da unaprijede oblast stanovanja i pristupačnosti osoba sa invaliditetom.

- Brojni građani i dalje žive na ivici siromaštva i u stanju su socijalne potrebe. Ključne tačke socijalne pravde su: borba protiv siromaštva, ostvarivanje prava na rad, ravnopravnost polova i stvaranje jednakih šansi za sve.
- COVID-19 kriza najviše se odrazila na najranjivije grupe, koje se i bez krize nalaze u stanju socijalne potrebe i kojima je ugrožena i egzistencija, Romi, stara i bolesna lica, osobe sa invaliditetom, lica smještena u ustanovama.
- Usluge u zajednici i alternativni oblici socijalne zaštite nijesu u dovoljnoj mjeri razvijeni.

## 7.11. ZAKLJUČNE OCJENE

- ❖ Kako i dalje postoje djeca koja nijesu upisana u matične registre rođenih, potrebno je tim povodom preduzeti aktivnosti kako bi sva djeca bila registrovana od strane nadležnih državnih organa. Takođe, ima djece koja duže vremena borave u državi a pri tom nemaju prijavljen boravak, te je potrebno preduzeti radnje i mjere radi identifikacije te djece.
- ❖ Imajući u vidu da je u poslednjih više od godinu dana, zapažen pad nataliteta potrebno je u najskorije vrijeme donijeti strategiju populacione-demografske politike;
- ❖ Zabrinjava podatak da svako treće dijete živi u riziku od siromaštva, a epidemija je dodatno povećala njihove probleme. Stoga je potrebno ulaganje dodatnog napora, znanja i sredstava kako bi se broj porodica i djece koji žive u riziku od siromaštva smanjio;
- ❖ Unaprjeđenje međusektorske saradnje u zaštiti i ostvarivanju prava djece je nužno, imajući u vidu da pojedini primjeri pokazuju da organi ne saraduju dovoljno, te su skloni prebacivanju odgovornosti u rješavanju problema;
- ❖ Prilikom kreiranja politika i mjera od strane donosioca odluka primjenjivati procjenu uticaja tih mjera na djecu;
- ❖ Digitalno okruženje, pored mnogih koristi, izlaže djecu i nepovoljnim sadržajima, te u toj sferi postoje i rizici za ugrožavanje privatnosti i zaštitu podataka, rizici za nasilje i online seksualno zlostavljanje. Stoga je potrebno pažljivo planirati i sprovoditi kampanje za podizanje svijesti o rizicima i osiguranju bezbjednosti na internetu. Ciljne grupe na koje treba usmjeriti kampanje: djeca osnovnih i srednjih škola, roditelji, prosvjetni radnici, predstavnici tužilaštva i policije, socijalni radnici, predstavnici medija;
- ❖ Normativno urediti model obrazovanja na daljinu tzv. online, kao i obezbijediti svoj djeci tehničke mogućnosti kao i pristup internetu;
- ❖ Potrebno je unaprijediti stepen zaštite djece uključene u visokokonfliktne razvode braka/prekide vanbračne zajednice roditelja. Ulaganja u sistem koji se bavi zaštitom djece moraju biti kontinuirana i prioritetna jer se jedino tako mogu stvoriti uslovi za kvalitetnu reakciju nadležnih institucija;
- ❖ Potrebno je nastaviti s podsticanjem i promocijom alternativne brige o djeci – hraniteljstva, s obzirom na iskazanu potrebu za smještajem djece u usvojiteljskim kao i hraniteljskim porodicama, te standardizovati edukaciju hranitelja i pružanje podrške hraniteljskim porodicama i djeci;
- ❖ Zaštita djece od svih oblika nasilja i zanemarivanja još uvijek nije dostignula visok nivo. Svi sistemi trebaju preduzeti odlučne radnje i mjere za unaprjeđivanje pravne regulative te sprovođenje predviđenih aktivnosti u praksi;

- ❖ Zaštitnik apeluje na nadležne organe/službe da razviju djelotvoran sistem zaštite djece od iskorištavanja putem prosjačenja. Neprihvatljivo je da generacije djece ulaze u začarane lance prosjačenja i da u rješavanju njihovih prava gotovo da nema nikakvog pomaka;
- ❖ Još nije postignut zadovoljavajući nivo zaštite djece od počinitelja seksualnih delikata. Neodgovarajuća primjena propisa u praksi, preblage sankcije, neizricanje zaštitnih mjera i nedjelotvoran sistem nadzora nad počiniocima i dalje ugrožavaju prava djece;
- ❖ Uvesti licenciranje osoba koje rade s djecom u svim sistemima koji organizuju aktivnosti sa djecom.
- ❖ Još nije dostignuta sveobuhvatna zaštita prava i interesa djece/maloljetnika u sukobu sa zakonom. Najčešće se krše prava maloljetnika tokom izvršavanja institucionalnih vaspitnih mjera koje se izvršavaju u zatvoru umjesto u odgovarajućoj ustanovi;
- ❖ Djeca s problemima u ponašanju izrazito su ranjiva grupa i u riziku za učestale povrede prava u svim sistemima: u obrazovanju, socijalnoj zaštiti, zdravstvenoj zaštiti, pravosuđu, tokom postupanja policije i izvršenja pojedinih vaspitnih mjera. Pandemija je dodatno ugrozila ostvarivanje njihovih prava. Iako sistem pokazuje svjesnost o teškoćama, preduzete mjere i aktivnosti još ne dovode do značajnih pozitivnih ishoda za tu grupu djece.
- ❖ Posljedice pandemije Covida-19 posebno su negativno uticale na ostvarivanje prava vulnerabilnih kategorija djece, pa je potrebno uložiti više napora, na državnom i lokalnom nivou, kako bi se, poučeni iskustvima *COVID-krize*, kreirale mjere i programi koji će djelotvorno odgovoriti na njihove potrebe.
- ❖ Načelo participacije djece odrasli najčešće ne razumiju i prihvataju uglavnom deklarativno. Potrebna je sistemska edukacija stručnjaka koji rade s djecom o sprovođenju tog prava. Djeca mogu doprinijeti boljim rješenjima, ali prije toga treba da ih vidimo, čujemo i uključimo.
- ❖ I dalje je evidentan nedostatak sveobuhvatnih, kvalitetnih i jednako dostupnih usluga rane intervencije za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju. U sistemu osnovnog i srednjoškolskog vaspitanja i obrazovanja nužna su dodatna ulaganja kako bi se povećao nivo kvaliteta inkluzivnog obrazovanja za učenike sa posebnim obrazovnim potrebama;
- ❖ Pandemija se odrazila i na ostvarivanje prava djece na zdravstvenu zaštitu – u pogledu dostupnosti, neizvjesnosti zbog otkazivanja dogovorenih termina. Epidemiološke mjere izazivale su kod dijela roditelja osjećaj nepovjerenja i uznemirenosti i doprinjele pojačanom osjećaju zabrinutosti.
- ❖ Neophodno je razvijati različite programe podrške usmjerene očuvanju mentalnog zdravlja djece;
- ❖ Stacionarno liječenje djece sa psihijatrijskim problemima nije omogućeno u Crnoj Gori, pa se djeca sa ovakvim problemima upućuju u inostranstvo.
- ❖ Kako se pandemija odrazila i na dječje aktivnosti, mišljenja smo da je potrebno podsticati i omogućiti uključivanje djece u sportske aktivnosti, naročito zbog povećane gojaznosti kod djece.

## VII ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE, RANJIVIH GRUPA I RODNE RAVNOPRAVNOSTI

### 7.1. Uvod

Izveštajni period karakteriše najveći broj predmeta u radu sektora za zaštitu od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti od osnivanja institucije Zaštitnika kao institucionalnog mehanizma za zaštitu od diskriminacije. Od ukupno 246 predmeta, koliko je bilo u radu u 2021. godini, okončana su 173 predmeta, od čega je u 36 predmeta data 71 preporuka različitim subjektima.

Godina izvještavanja obilježena je istaknutom aktivnošću na polju promocije antidiskriminacije na nacionalnom i međunarodnom nivou, pa su predstavnici/ce Institucije bili učesnici/ce na skoro blizu 40 događaja i skupova od značaja za zaštitu od diskriminacije i ranjivih grupa.

Predstavnici/ce institucije Zaštitnika su imali svojstvo posmatrača/ice u više radnih grupa za izradu akata od značaja za zaštitu, unaprjeđenje i promociju prava na jednakost i zabranu diskriminacije, pa polazeći od tih iskustava, zapažamo pozitivne pomake u segmentu usvajanja strateških dokumenata koji se tiču ranjivih grupa i istovremeno očekujemo da će se efikasno realizovati mjere predviđene strategijama i pratećim akcionim planovima.

Podsjećamo da je osnovana radna grupa za izradu nacrta Zakona o zabrani diskriminacije, u čijem radu učestvuje zamjenica Zaštitnika za oblast zaštite od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti u svojstvu posmatračice. Potreba donošenja novog Zakona prepoznata je i kroz potrebu pravljenja distinkcije između područja (oblasti), oblika i osnova diskriminacije; usaglašavanja kaznene politike sa drugim relevantnim zakonima; upodobljavanja odredbe o teretu dokazivanja sa direktivama Evropske unije koje regulišu zabranu diskriminacije, te prepoznavanja pojedinih oblika diskriminacije kao težih oblika diskriminacije.

Kao i prethodnih godina, najveći broj obraćanja za zaštitu od diskriminacije je bio u području rada i zapošljavanja (64). Dalje, zaštita od diskriminacije je tražena u postupcima pred organima javne vlasti (17); zaštita od govora mržnje je tražena u 10 predmeta; u području unutrašnjih poslova i policijskog postupanja, te socijalne zaštite zabilježeno je po devet (9) obraćanja, a osam (8) predmeta koji se odnose na rodno zasnovano nasilje. Po sedam (7) predmeta je zabilježeno u područjima obrazovanja; penzijsko i invalidskog osiguranja; pristupa dobrima i uslugama, kao i zdravstvene zaštite. U postupcima pred pravosudnim organima bilo je šest (6) predmeta, a u području javnog diskursa i medija četiri (4). U području imovinsko - pravnih odnosa bila su dva (2) predmeta, kao i dva (2) u području nasilja u porodici, a jedan (1) u sportu, dok u 13 predmeta nije navedeno područje diskriminacije.

Primijećeno je da je diskriminacija jedna od najčešće korišćenih riječi u javnom diskursu i da je građani/ke koriste kada dožive bilo kakvu nepravdu ili nejednakost. Međutim, Zaštitnik je jedinstveni organ čija je nadležnost ispitivanje ne samo diskriminacije, već i povrede nekog drugog prava, pa u odsustvu konstitutivnih elemenata diskriminacije, kada izostanu i elementi za postupanje u odnosu na meritorno ispitivanje diskriminacije, ispitni postupak se proširuje na utvrđivanje svih činjenica i okolnosti bitnih za zauzimanje stava povodom navoda o eventualnoj povredi drugih prava. Osim toga, Zaštitnik nastoji da javnosti približi u najvećoj mogućoj mjeri pojam, vrste, oblike, osnove, oblasti i područja diskriminacije.

U izvještaju Evropske komisije<sup>172</sup> se, između ostalog, navodi da je Institucija ojačala svoju komunikaciju sa nadležnim organima i javnošću, kao i vidljivost svojih aktivnosti. Regulatorni i institucionalni okvir za funkcionisanje Ombudsmana (status B) je uspostavljen i Ombudsman se i dalje doživljava kao institucija sa najboljim uticajem i povjerenjem u pogledu promocije i zaštite prava građana. Kapaciteti Institucije za rješavanje pritužbi i kvalitet njenih odluka nastavili su da se poboljšavaju. Dalje je navedeno da nadležne vlasti treba sistematičnije, efikasnije i brže da sprovedu preporuke Ombudsmana. Evropska komisija smatra da su poboljšani kapaciteti Ombudsmana, kao tijela za zaštitu od diskriminacije, kao i da institucija ima potrebne kompetencije za rješavanje pritužbi za diskriminaciju.

Podsjećamo da je i ovaj izvještajni period obilježila pandemija COVID-19 koja je uticala na živote građana/ki u ekonomskom, socijalnom, psihološkom i drugom smislu. Zaštitnik je nastojao da, koristeći sve svoje raspoložive kapacitete, bude u službi građanima/kama kako bi u najvećoj mogućoj mjeri mogli da ostvare svoja prava. Veća vidljivost Institucije i rad sa strankama uticao je na porast povjerenja građana/ki u Instituciju. Vidljivost i unaprijeđenje rada Institucije se ističe i u izvještaju Evropske komisije o napretku za Crnu Goru<sup>173</sup>.

U periodu izvještavanja, Zaštitniku su se obraćali/e žene, porodilje, žrtve nasilja u porodici i partnerskim odnosima, lica sa invaliditetom, lica lišena slobode, starija lica, pripadnici LGBT populacije, pripadnici nacionalnih manjina, i druge kategorije koje su u riziku od diskriminacije. Osim toga, bilježi se veći broj obraćanja kojima je tražena zaštita od govora mržnje izraženog u online i offline prostoru. Pored ukazivanja na neposrednu diskriminaciju, u radu je bilo predmeta u kojima se ukazivalo na posrednu diskriminaciju sadržanu u pojedinim zakonskim odredbama.

Sa aspekta rodne ravnopravnosti, nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja, Zaštitnik ističe da je pandemija COVID-19 različito uticala na žene i muškarce i produbila već postojeću neravnopravnost. Žene čine većinu zaposlenih u sektorima kao što su zdravstvo, socijalna zaštita, obrazovanje, trgovina, pa i u oblasti pružanja usluga, odnosno u oblastima koje su podnijele i podnose najveći teret krize izazvane koronavirusom.

Određeni broj pritužbi podnijet je radi preispitivanja raskida ugovora o radu i drugih angažovanja u državnim organima i javnim službama (obrazovanje, zdravstvo i dr.). S tim u vezi, u pritužbama i medijskim izvještajima bilo je dosta navoda o smjenama, razrješenjima i prestanku radnog odnosa po osnovu pripadnosti određenoj političkoj strukturi. Žene na javnim funkcijama i druge čiji je angažman prepoznat u javnosti bile su meta brutalnih i mizoginih napada, najčešće u onlajn prostoru, pa se Zaštitnik oglašavao u medijima kada su i ove teme u pitanju i davao doprinos jačanju kulture dijaloga, tolerancije i borbi protiv govora mržnje.

Fenomen nasilja nad ženama i dalje dominira u odnosu na mnoge društvene pojave. Evidentno je da nasilje postaje dominantno u opštem društvenom kontekstu, uključujući i svojevrsno samovlašće kao oblik nedostatka svijesti o statusu pojedinca/ke u društvu.

Kao što smo i ranije ukazivali, govor mržnje je naročito izražen u tenzičnim i osjetljivim vremenima kada na dnevni red dođu teme, kao što su identitetska i druga pitanja koja duboko dijele društvo. U javnom i političkom diskursu svakodnevna je pojava vrijeđanje, omalovažavanje i narušavanje dostojanstva ljudi koji se stavljaju u kontekst pripadnosti određenoj ideologiji ili ideji, čak i onda kada za to ne postoje uvjerljivi dokazi, pa se zaključuje da je u suštini osnovni cilj sadržan upravo u tome da povrijedi ličnost, a

---

<sup>172</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/montenegro-report-2021\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/montenegro-report-2021_en)

<sup>173</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Montenegro 2021 Report, Strasbourg, 19.10.2021, page 28, Dostupno na: <https://www.youtube.com/watch?v=DMb48fdZDaE&list=RDMM&index=23>

ne da razvije debatu od opšteg interesa, gdje bi pod okriljem oštre polemike mogli biti dozvoljeni i oni oblici izražavanja koji mogu da vrijeđaju ili da šokiraju javnost.

Neprilagođenost objekata kao i drugih javnih dobara i površina za lica sa invaliditetom i dalje je zabrinjavajuća, i neobezbjeđivanje pristupačnih informacija, komunikacija i javnog saobraćaja.

Romi se i dalje suočavaju sa mnogobrojnim problemima u vezi sa obrazovanjem, zapošljavanjem, stanovanjem, ekonomskim, socijalnim i drugim. Uključenost Roma u proces kreiranja javnih politika i donošenja odluka u svim oblastima društvenog, javnog i političkog života i dalje je na niskom nivou.

## 7.2. Pravni okvir

U ovom dijelu izvještaja biće razmatrani propisi koji su donijeti ili izmijenjeni tokom 2021. godine, a koji su od uticaja na zaštitu od diskriminacije i unapređenje ravnopravnosti u pojedinim oblastima života i djelovanja.

Aktuelni *Zakon o zabrani diskriminacije*<sup>174</sup> potrebno je unaprijediti i u potpunosti uskladiti sa pravnom tekovinom EU. Ovo, između ostalog, i zbog toga što Zakon ne pravi jasnu distinkciju između područja (oblasti), oblika i osnova diskriminacije, kaznena politika nije usaglašena sa drugim relevantnim zakonima, odredba o teretu dokazivanja nije u potpunosti upodobljena sa direktivama Evropske unije koje regulišu zabranu diskriminacije. Isto tako, pojedini oblici nijesu prepoznati kao teži oblik diskriminacije, a naročito ako se radi o kažnjivom djelu kod koga je pretežna ili isključiva pobuda za izvršenje bila mržnja, odnosno netrpeljivost prema oštećenom koja je zasnovana na njegovom ličnom svojstvu. S tim u vezi, nadležno ministarstvo je formiralo Radnu grupu za izradu nacrtu Zakona o zabrani diskriminacije, u čijem radu učestvuje zamjenica Zaštitnika za oblast zaštite od diskriminacije u svojstvu posmatračice.

*Zakon o radu*<sup>175</sup> problematizovan je naročito sa aspekta odredbe člana 164 stav 1 tačka 1 koja glasi: "Radni odnos prestaje po sili zakona: Kad zaposleni navršši 66 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja, danom dostavljanja konačne odluke zaposlenom, s tim što se osiguraniku kome se staž osiguranja računa sa uvećanim trajanjem, starosna granica snižava zavisno od stepena uvećanja staža za po jednu godinu, i to (...)". Ovim izmjenama smanjena je starosna granica za odlazak u penziju sa navršenih 67 godina života, kako je to predviđalo prethodno zakonsko rješenje, na 66 godina života, što je izazvalo brojne polemike i nezadovoljstvo predstavnika zaposlenih i socijalnih partnera. Uočene manjkavosti u procesu priprema izmjena i dopuna Zakona odnose se na odsustvo javnosti, manjak transparentnosti i konsultacija sa socijalnim partnerima. Smanjenje starosne granice posebno pogađa socio - ekonomski status zaposlenih koji su prinuđeni da godinu ranije napuste tržište rada i postanu korisnici prava na penziju.

Zaštitnik je i ranije ukazivao na potrebu izmjene člana 164 stav 4 Zakona o radu kojim je propisano: "ograničenje iz stava 1 tačka 1 ovog člana ne odnosi se na preduzetnika, odnosno na zaposlenog koji je osnivač ili vlasnik većinskog udjela u tom privrednom društvu i druga lica utvrđena posebnim zakonom." Po mišljenju Zaštitnika, nejasno je koji je to poseban zakon koji će odrediti krug lica na koja se neće odnositi ograničenje iz člana 164 stav 1 tačka 1 Zakona, niti je jasno iz kojih razloga se pravi distinkcija između preduzetnika, odnosno zaposlenog koji je osnivač ili vlasnik većinskog udjela u privrednom društvu i ostalih lica koja su navršila 66 godina života, što dovodi do toga da se princip pravne sigurnosti

<sup>174</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 046/10, 040/11, 018/14, 042/17

<sup>175</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 074/19, 008/21, 059/21, 068/21, 145/21



ne ostvaruje u potrebnoj mjeri. Ovakvim rješenjima zakonodavac u suštini nije obezbijedio kvalitet zakonskih odredaba koji pretpostavlja njihovu pristupačnost, jasnoću i predvidljivost u posljedicama.<sup>176</sup> Izmjenama i dopunama *Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti* od juna 2021. godine<sup>177</sup> bilo je propisano pravo na dodatak za dijete do navršene šeste godina života, a istovremeno je povećan iznos dodatka za djecu koja ovo pravo ostvaruju po drugom osnovu. U obrazloženju zakona je navedeno da aktuelna socijalna i ekonomska situacija nameće dodatnu odgovornost države da pokaže sposobnost, ali i spremnost da kreira politiku za koju uvijek i na prvom mjestu moraju biti građani, a posebno osjetljive kategorije stanovništva. U tom smislu, ovako predložene izmjene imaju za cilj stvaranje takvog ambijenta koji će doprinijeti boljem položaju djece, ali i porodice. U obrazloženju za donošenje izmjena i dopuna zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, navodi se da su predložene izmjene usmjerene u pravcu "unaprjeđenja položaja najosjetljivije populacije društva, odnosno djece do navršene šeste godine života". Međutim, obrazloženjem nije jasno precizirano koji su to razlozi opredijelili predlagača da ocijeni da se djeca do šest godina smatraju najosjetljivijom populacijom društva, kao i da li ova mjera ima socijalno zaštitni karakter ili se eventualno radi o mjeri populacione politike.

Povodom ove zakonske odredbe, Institucija je zauzela stav da norma „do navršene šeste godine života” nije u skladu sa ratifikovanim međunarodnim dokumentima, kao i domaćim zakonodavstvom, te da istu treba izmijeniti, odnosno uskladiti sa važećim propisima, na način da se otkloni suštinska nejednakost prema različitim uzrasnim dobima djece. Zaštitnik je ukazivao da shodno Konvenciji UN-a o pravima djeteta, koju je Crna Gora ratifikovala, a koja je krovni međunarodni dokument za zaštitu prava djece, dijete je svako ljudsko biće koje nije navršilo 18. godina života. Takođe, u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, dijete je lice do navršenih 18. godine života.

Posljednjim izmjenama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti<sup>178</sup> otklonjena je nejednakost prema različitim uzrasnim dobima djece u ostvarivanju prava na dječji dodatak, pa je članom 42 stav 1 tačka 1 Zakona propisano da pravo na dodatak za djecu može ostvariti dijete do navršene 18. godine života. Ova zakonska norma primjenjivaće se od 1. oktobra 2022. godine. Dakle, zakonodavac je prepoznao suštinsku nejednakost i novim zakonskim rješenjem otklonio neopravdano nejednak tretman djece u ostvarivanju prava, čime je postupio u skladu sa krovnim međunarodnim dokumentom, Konvencijom UN-a o pravima djeteta, kao i preporukama Zaštitnika.<sup>179</sup>

Zaštitnik pohvaljuje zakonsko rješenje koje je sadržano u članu 2b *Zakona o izmjenama i dopunama zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju*<sup>180</sup> a koje glasi: „Pravo na besplatne udžbenike za osnovnu školu, na teret budžeta države, ima svaki učenik”. Imajući u vidu da je osnovno obrazovanje obavezno, na ovakav način su izjednačeni svi učenici osnovnih škola. Unaprjeđenje Zakona o izmjenama i dopunama opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju ogleda se i u uvođenju rodne komponente u pogledu izbora organa upravljanja, pa je članom 153g predviđeno: “Prilikom izbora članova školskog, odnosno upravnog odbora vodi se računa o ravnomjernoj zastupljenosti polova”. Zatim, u pogledu izbora organa rukovođenja članom 153h propisano je: “Prilikom izbora organa rukovođenja u situaciji kada kandidati za popunu radnog mjesta ostvare iste rezultate u procesu provjere uslova, kompetencije, znanja i sposobnosti, prilikom donošenja odluke, vodi se računa o ravnomjernoj zastupljenosti polova”, kao i u pogledu izbora pomoćnika direktora u noveli 153i gdje se predviđa: “Prilikom izbora pomoćnika direktora škole, u situaciji kada kandidati za popunu radnog mjesta ostvare iste rezultate u procesu provjere uslova, kompetencija, znanja i sposobnosti, prilikom donošenja odluke, vodi se računa o ravnomjernoj

---

<sup>176</sup> Vidjeti Mišljenje br. 143/19-3, dostupno na: [https://www.ombudsman.co.me/docs/1591097269\\_03032020-preporuka-mrs.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1591097269_03032020-preporuka-mrs.pdf)

<sup>177</sup> “Službeni list Crne Gore”, br. 59/21

<sup>178</sup> “Službeni list Crne Gore”, br. 145/21

<sup>179</sup> Predmet Zaštitnika br. 157/21

<sup>180</sup> “Službeni list Crne Gore”, br. 59/21

zastupljenosti polova." U smislu prethodno navedenih odredbi, Zaštitnik smatra da je nužno uspostavljanje rodno senzitivnog zakonodavstva i ističe da, iako su svi organi u Crnoj Gori obavezani na orodnjavanje javnih politika (engl. gender mainstreaming), u skladu sa članom 3 Zakona o rodnoj ravnopravnosti, kojim se predviđa ocjenjivanje i vrednovanje uticaja svih odluka i aktivnosti na položaj žena i muškaraca, u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka, u ovom propisu je preporučljivo bilo unapređenje, jer svi statistički podaci ukazuju da iako je u oblasti obrazovanja procentualno najveći broj žena, na rukovodećim pozicijama je znatno veći broj muškaraca.

Napredak u ostvarivanju prava iz rada i po osnovu rada asistenata u nastavi učinjen je *Izmjenama i dopunama zakona o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama*<sup>181</sup>, na način što je članom 1 stav 2 propisano; "škola zaključuje ugovor o radu sa asistentom u nastavi na neodređeno vrijeme", stavom 4: "asistent u nastavi koji je zaposlen na neodređeno vrijeme, a za čijim je radom prestala potreba, može zasnovati radni odnos u drugoj školi, na osnovu sporazuma direktora škola", a stavom 5: "asistent u nastavi koji je zaposlen na neodređeno vrijeme u školi može se sporazumno preuzeti u drugu školu ako ispunjava uslove propisane zakonom i aktom o sistematizaciji radnih mjesta, uz saglasnost asistenta u nastavi." Na ovaj način napravljen je otklon od dugogodišnje prakse zaključivanja ugovora isključivo na određeno vrijeme, što je asistente u nastavi dovelo u nesrazmjerno nepovoljan položaj u odnosu na drugi nastavni i nenastavni kadar koji su radni odnos zasnivali na neodređeno vrijeme. S tim u vezi, Zaštitnik je i ranije ukazivao da je ugovor o radu na određeno vrijeme predviđen kao izuzetak, a da zaključivanje više ugovora o radu na određeno vrijeme, u kontinuitetu, pouzdano ukazuje na postojanje trajne potrebe za radom. Dakle, posljednjim izmjenama Zakona, unaprijeđen je položaj asistenata u nastavi, pa izričita odredba o zasnivanu radnog odnosa na neodređeno vrijeme obezbijedila je sigurnost u stalnost radnog angažovanja.

Zaštitnik i dalje očekuje da će nadležna ministarstva uložiti dodatani napor na unaprjeđenju radno - pravnog statusa saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja, analogno radno - pravnom statusu asistenata u nastavi. Ni ova kategorija zaposlenih ne smije biti ograničena isključivo na mogućnost angažovanja na određeno vrijeme, već se obezbijediti uslovi za angažman na principu stalnih i sistematizovanih poslova, tamo gdje je registrovana stvarna potreba za njihovim radom.<sup>182</sup> S tim u vezi, Zaštitnik podsjeća na Mišljenje sa preporukama dato u oktobru 2020. godine, a koje do dana sačinjavanja ovog izvještaja nije realizovano od strane nadležnih ministarstava kojima je upućeno na izvršenje, što aktuelizuje njihovu odgovornost za diskriminatoran položaj saradnika u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana u oblasti obrazovanja.

*Zakonom o obaveznom zdravstvenom osiguranju*<sup>183</sup> značajno je proširen krug lica koja imaju pravo na liječenje neplodnosti postupcima medicinski potpomognute oplodnje (postupak MPO) na način što je pomjerena starosna granica sa 44 godine života, na 45, odnosno 50 godina života i povećan broj postupaka. Konkretno, opseg zdravstvene zaštite propisan članom 14 stav 19 Zakona prati intenciju Rezolucije Evropskog parlamenta<sup>184</sup> koja poziva države članice da osiguraju da sve osobe reproduktivne dobi imaju pristup liječenju neplodnosti bez obzira na njihov socio-ekonomski status ili bračno stanje, rodni identitet ili seksualnu orijentaciju. Rezolucija naglašava važnost pomnog ispitivanja plodnosti u Evropskoj uniji kao pitanja javnog zdravlja, kao i prevalencije neplodnosti i smanjena plodnosti, te poziva države članice da primijene holistički, uključiv i nediskriminatorni pristup.

---

<sup>181</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 145/21

<sup>182</sup> Mišljenje br. 453/20-3, dostupno na: [https://www.ombudsman.co.me/docs/1605170523\\_301020202-preporuka-mpmlj.mp.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1605170523_301020202-preporuka-mpmlj.mp.pdf)

<sup>183</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 145/21

<sup>184</sup> Rezolucija o stanju u pogledu seksualnog i reproduktivnog zdravlja i prava u EU-u u kontekstu zdravlja žena (2020/2215(INI), par.39., dostupna na: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0169\\_HR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0169_HR.html)

Postupajući po individualnoj pritužbi kojom je Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta, kao nosiocu zakonodavne inicijative, stavljena na teret diskriminacija po osnovu statusa osuđivanosti sadržana u odredbi člana 62 stav 1 tačka 4 *Zakona o sportu*<sup>185</sup>, Zaštitnik je resornom ministarstvu uputio mišljenje sa preporukom<sup>186</sup> da u cjelosti preispita naznačenu odredbu, na način što učešće u organima sportske organizacije neće uslovljavati pretjeranim i opštim ograničenjima. Naime, spornom odredbom Zakona propisano je: "Član organa sportske organizacije, odnosno direktor, ako ga sportska organizacija ima, ne može biti lice koje je: pravosnažno osuđeno za krivično djelo za koje mu je izrečena kazna zatvora u trajanju dužem od tri godine, ili za krivično djelo protiv života i tijela, sloboda i prava čovjeka i građanina, polne slobode, imovine, platnog prometa i privrednog poslovanja, zdravlja ljudi, ustavnog uređenja i bezbjednosti Crne Gore, javnog reda i mira, službene dužnosti i čovječnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom." Prema mišljenju Zaštitnika odbijanje zahtjeva za osnivanje bokserskog kluba zasnovano na članu 62 stav 1 tačka 4 Zakona o sportu za podnosioca pritužbe je predstavljalo neproporcionalan teret i onemogućilo mu ostvarivanje prava na slobodu udruživanja, odnosno osnivanja sportskog kluba i prava na poštovanje privatnog života, čak i ako se uzme u obzir legitimnost ciljeva kojima se težilo. Ministarstvo je na sastanku sa Zaštitnikom izrazilo spremnost za izvršenje date preporuke, uz zajedničku ocjenu da je Zakon o sportu potrebno mijenjati i usaglasiti sa međunarodnim standardima i zakonodavstvom u cilju bolje zaštite prava i interesa sportista i sportskih radnika.<sup>187</sup>

Dalje, u postupku po individualnoj pritužbi zbog diskriminacije po osnovu državljanstva u oblasti zdravstvene zaštite, Zaštitnik je Ministarstvu zdravlja uputio mišljenje sa preporukom<sup>188</sup> da sa stanovišta svojih nadležnosti inicira izmjene *Zakona o obaveznom zdravstvenom osiguranju*<sup>189</sup> kako bi odredba člana 16 stav 19 koja se odnosi na postupke medicinski potpomognute oplodnje bila primjenljiva i na strance sa stalnim nastanjenjem u Crnoj Gori koji izdvajaju doprinose po osnovu zdravstvenog osiguranja. Zaštitnik će pratiti izvršenje date preporuke.

Intencija *Zakona o obeštećenju bivših korisnica naknada po osnovu rođenja troje ili više djece*<sup>190</sup> je otklanjanje posljedica nastalih ukidanjem prava na doživotnu naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece. Ovim zakonom uređeni su uslovi, način, postupak i dinamika obeštećenja bivših korisnica prava na doživotnu naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece. Pravo na obeštećenje, u skladu sa ovim zakonom, imaju korisnice mjesečne naknade po osnovu rođenja troje ili više djece, kojima je to pravo pripadalo u periodu od 1. januara 2016. do 30. juna 2017. godine, u skladu sa članom 4 (čl. 54a i 54b) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti ("Službeni list CG", broj 42/15), ukoliko im je ovo pravo ukinuto, kao i korisnice čiji je pravni status uređen članom 2 Zakona o izvršenju Odluke Ustavnog suda Crne Gore U-I broj 6/16 od 19. aprila 2017. godine ("Službeni list CG", br. 42/17, 92/17, 3/18, 28/18 i 55/18), nakon isteka vremena korišćenja naknade koje je propisano tim zakonom.

Podsjećamo da su Odlukom Ustavnog suda Crne Gore bile ukinute odredbe člana 4. (član 54.a st. 2. 3. i 4. i član 54.b stav 2.) Zakona o dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti<sup>191</sup>, na osnovu kojih su majke ostvarile pravo na naknadu po osnovu rođenja troje ili više djece, godina radnog staža i evidencije na Zavodu za zapošljavanje.

<sup>185</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 44/18

<sup>186</sup> Mišljenje br. 01-154/21, dostupno na: [https://www.ombudsman.co.me/docs/1624954873\\_06062021\\_preporuka\\_pg.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1624954873_06062021_preporuka_pg.pdf)

<sup>187</sup> Saopštenje dostupno na linku: <https://www.ombudsman.co.me/34692.news.html>

<sup>188</sup> Mišljenje br. 972/20, dostupno na linku: [https://www.ombudsman.co.me/docs/1644394430\\_30122021\\_preporuka\\_mz.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1644394430_30122021_preporuka_mz.pdf)

<sup>189</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 006/16, 002/17, 022/17, 013/18, 067/19

<sup>190</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 145/21

<sup>191</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 42/15

### 7.2.1. Strateški okvir

Kako je u Crnoj Gori stepen rodne ravnopravnosti još uvijek na nezadovoljavajućem nivou, to je Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021-2025.<sup>192</sup> četvrti po redu strateški dokument kojim će se uspostaviti bolji okvir za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori, a koja je usvojena na sjednici Vlade 31. jula 2021. godine. Kroz višemjesečna intenzivna savjetovanja sa različitim društvenim akterima i zainteresovanim stranama odvijao se proces zajedničkog prepoznavanja uzroka i posljedica neravnopravnosti i usaglašavanja strateškog odgovora. Glavni cilj strategije je dostizanje višeg nivoa rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori do 2025. godine koji će se ostvariti kroz tri operativna cilja. Prvi operativni cilj je unapređenje primjene postojećeg normativnog okvira na sprovođenju politike rodne ravnopravnosti i zaštitu od diskriminacije po osnovu pola i roda. Operativni cilj dva se odnosi na unapređenje oblasti obrazovanja, kulture i medija kako bi se smanjio nivo stereotipa i predrasuda prema ženama i osobama drugačijih polnih i rodnih identiteta, a operativni cilj tri stavlja akcenat na povećanje nivoa učešća žena i osoba drugačijih polnih i rodnih identiteta u oblastima koje omogućavaju pristup resursima i dobiti od korišćenja resursa.

U cilju unapređenja sadašnjeg stanja i položaja romske i egipćanske zajednice u Crnoj Gori, u smislu suzbijanja svih oblika diskriminacije i segregacije, Vlada Crne Gore - Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava je izradilo Strategiju socijalne inkluzije Roma i Egipćana za period 2021-2025.<sup>193</sup> Vizija ovog strateškog dokumenta se ogleda u potrebi pune afirmacije romske i egipćanske zajednice u društveni, ekonomski, kulturni i politički život Crne Gore. U tom pogledu, definisan je strateški cilj na nivou cjelokupne javne politike koji glasi: "Poboljšanje socio-ekonomskog i pravnog položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori, kroz izgradnju inkluzivnog i otvorenog društva zasnovanog na borbi i eliminisanju svih oblika diskriminacije, anticiganizma i siromaštva". Strateški dokument je zasnovan na sedam osnovnih principa i to: 1) Princip društvene inkluzije Roma i Egipćana, 2) Borba protiv diskriminacije, anticiganizma, segregacije i nasilja u porodici, 3) Borba protiv trgovine ljudima i dječijih ugovorenih brakova, 4) Unapređenje postojećeg nivoa obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite Roma i Egipćana; 5) Borba protiv svih oblika eksploatacije i nasilja nad ženama i djecom (sa akcentom na rodnu ravnopravnost); 6) Princip ostvarljivosti postavljenih ciljeva i pratećih indikatora, 7) Aktivna participacija i uključivanje romskog i egipćanskog civilnog društva u procesu sprovođenja i praćenja sprovođenja strateškog dokumenta.

U izvještajnom periodu donijet je Akcioni plan za 2021. godinu u okviru Strategije za unapređenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori 2019-2023, čija je realizacija u toku. Takođe, donijet je dvogodišnji Akcioni plan za period 2021-2022 u okviru Strategije manjinske politike 2019-2023.<sup>194</sup>

Nacionalni program prioritetnih aktivnosti u oblasti ublažavanja i prilagođavanja na klimatske promjene u okviru saradnje sa zelenim klimatskim fondom 2021-2023<sup>195</sup> prepoznaje rodnu ravnopravnost kao prioritetnu oblast djelovanja u vezi sa klimatskim promjenama. Međutim, ovim dokumentom nijesu predviđene mjere niti aktivnosti za unaprjeđenje žena i lica drugačijeg rodnog identiteta. Brojna svjetska istraživanja govore da se najveći uticaj klimatskih promjena primjećuje kod siromašnih zemalja i objašnjavaju da je jedan od razloga i uticaj na zdravlje žena, pa je stoga nužno uključiti komponentu rodne ravnopravnosti u oblast klimatskih promjena.

<sup>192</sup> Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/d6af2ee6-9e36-406d-911a-fc700784c6d1?version=1.0>

<sup>193</sup> Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/9c1f248f-c43d-4ce0-bf18-e5b778327e90?version=1.0>

<sup>194</sup> Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/ebba8576-e4b4-4d02-981f-0c0910da6452?version=1.0>

<sup>195</sup> Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download/ef541ca5-6681-4d2f-bc80-a60889bb3051?version=1.0>

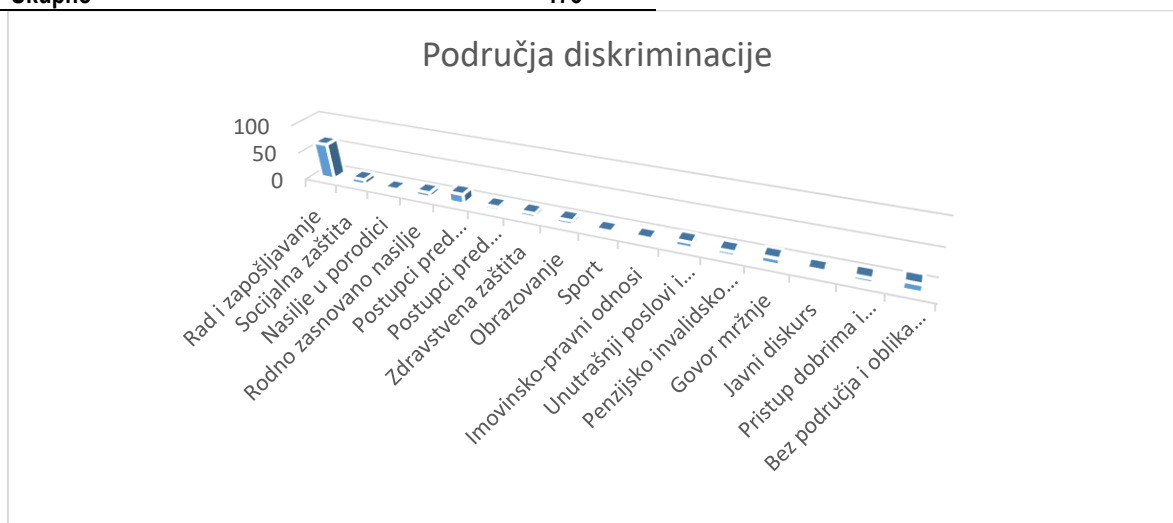
### 7.3. Statistika predmeta u postupcima pred Zaštitnikom

U periodu od 1. januara do 31. decembra 2021. godine u radu je bilo 246 predmeta (u 2020. 220, u 2019. 141, a 2018. 155 predmeta), od čega je 61 predmet prenijet iz 2020. i završen u protekloj godini. Postupak je okončan u 173 predmeta. Od 61 predmeta iz 2020. godine prenijet je jedan (1) predmet, dok je iz 2021. godine prenijet 71 predmet.

Od okončana 173 predmeta, u 36 predmeta data je 71 preporuka različitim subjektima, a u 14 predmeta postupak je obustavljen jer je povreda otklonjena u toku postupka; u šest (6) predmeta podnosioci su upućeni na druga sredstva, jer je ocijenjeno da je to djelotvorniji put zaštite; u 14 predmeta postupak je okončan ukazivanjem; u 16 predmeta nije utvrđena diskriminacija, niti povreda drugog prava; u osam (8) predmeta postupak je obustavljen zbog pokretanja sudskog postupka; u 10 je obustavljen jer je pritužba povučena, a u dva (2) postupka stranka nije saradivala u postupku, dok ih je 14 završeno spajanjem. U 53 predmeta Zaštitnik nije mogao postupati. Od tog broja nadležnost za postupanje nije imao u 15 predmeta; u 33 predmeta pritužbe nijesu dopunjene u ostavljenom roku, a ni nakon isteka datog roka, u jednom (1) predmetu pritužba se odnosi na povredu prava u drugim državama, dok je u četiri (4) predmeta pritužba podnijeta po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede. Od ukupno 74 preporuke date u 36 predmeta, ispoštovano je 25 preporuka; 27 se sprovodi u kontinuitetu, dok 22 preporuke nijesu ispoštovane.

Rad i zapošljavanje	64
Postupci pred organima javne vlasti	17
Socijalna zaštita	9
Sport	1
Zdravstvena zaštita	7
Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje	9
Postupci pred pravosudnim organima	6
Pristup dobrima i uslugama	7
Govor mržnje	10
Penzijsko i invalidsko osiguranje	7
Javni diskurs/mediji	4
Obrazovanje	7
Bez područja diskriminacije	13
Imovinsko pravni odnosi	2
Rodno zasnovano nasilje	8
Nasilje u porodici	2
<b>Ukupno</b>	<b>173</b>

**Područja diskriminacije u predmetima koji su okončani.**



Rasa	3
Nacionalna pripadnost	19
Veza sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom	1
Vjera ili uvjerenje	12
Pol, promjena pola, rodni identitet	14
Političko ili drugo mišljenje	9
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	4
Zdravstveno stanje	5
Starosna dob	4
Invaliditet	24
Bračno i porodično stanje	7
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	13
Druga lična svojstva	12
Bez osnova diskriminacije	44
<b>Ukupno</b>	<b>173</b>

Osnov diskriminacije u okončanim predmetima:

Muškarci	76
Žene	66
Pravna lica	5
Anonimna	1
Sopstvena inicijativa	4
NVO	5
Dijete	1
Grupa	15
<b>Ukupno</b>	<b>173</b>

Okončani postupci u izvještajnom periodu su inicirani od strane:

Aktom	72
Radnjom	62
Nepostupanjem	39

Način povrede prava u okončanim predmetima

Okončani predmeti u 2021. godini			
Područje rada i zapošljavanja - 64 predmeta			
Osnov/lično svojstvo	Broj predmeta u radu	Rezultat postupanja	Status preporuke
Nacionalna pripadnost	4	Preporuka - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1; Obustava, podnosilac povukao pritužbu- 1; Spajanje-1;	U jednom predmetu date su tri (3) preporuke koje nijesu ispoštovane.
Vjera ili uvjerenje	4	Preporuka - 1; Nema povrede prava- 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 2;	U jednom predmetu date su dvije (2) preporuke koje se sprovode u kontinuitetu.

Veza sa nekim manjinskim narodom ili maninskom zajednicom	1	Nenadležnost	
Političko ili drugo mišljenje	9	Preporuka-3; Nema povrede prava- 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) -3; Obustava, podnosilac povukao pritužbu- 1; Obustava-Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak-1;	U jednom predmetu data je jedna (1) preporuka koja se sprovodi u kontinuitetu. U drugom predmetu data je jedna (1) preporuka koja se sprovodi u kontinuitetu. U trećem predmetu date su dvije (2) preporuke koje se sprovode u kontinuitetu.
Pol, promjena pola, rodni identitet	3	Obustava -Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak-1; Obustava-Povreda otklonjena u toku postupka-2;	
Invaliditet	7	Preporuka - 1; Nema povrede prava-2; Spajanje -1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku)-2; Nenadležnost – 1;	U jednom predmetu data je jedna (1) preporuka koja nije ispoštovana.
Starosna dob	2	Preporuka - 2;	U jednom predmetu date su dvije (2) preporuke koja su ispoštovane. U drugom predmetu su date dvije (2) preporuke koje nijesu ispoštovane.
Zdravstveno stanje	3	Obustava-Povreda otklonjena u toku postupka-1; Obustava -Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak-1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku)-1	
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	5	Preporuka- 1 ; Nema povrede prava -1; Spajanje- 1; Upućivanje na druga pravna sredstva- 1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka)-1;	U jednom predmetu date su četiri (4) preporuke (tri preporuke jednom organu a jedna drugom organu) koje nijesu ispoštovane.
Bračno ili porodično stanje	6	Preporuka - 1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) – 1; Nepostupanje-Pritužba je podnesena po isteku od godinu dana od učinjene povrede-1 ; Nenadležnost-1; Spajanje - 1; Obustava -Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak-1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka)-1	U jednom predmetu date su dvije(2) preporuke koje su ispoštovane.
Druga lična svojstva	3	Nema povrede prava -1; Nenadležnost -2;	
Bez osnova Diskriminacije	17	Obustava – povreda otklonjena u toku postupka -1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 5; Nepostupanje –Pritužba podnesena nakon isteka roka od godinu dana – 1; Nenadležnost – 2; Ukazivanje -1; Obustava (nakon pokretanja postupka pokrenut sudski postupak) -2; Spajanje- 1; Obustava, podnosilac ne saraduje u toku postupka-1; Obustava- podnosilac povukao pritužbu-1; Upućivanje -2;	

<b>Rodno zasnovano nasilje – 8 predmeta</b>			
<b>Osnov / lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>
Pol, promjena identita	8	Preporuka-3; Spajanje -1; Nenadležnost-1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku)-1; Obustava – povreda otklonjena u toku postupka -1;Nepostupanje – pritužba je podnijeta nakon isteka roka od godinu dana 1;	U jednom predmetu date su dvije (2) preporuke koje su ispoštovane; U drugom predmetu date su dvije(2) preporuke koje nijesu ispoštovane; U trećem predmetu date su dvije(2) preporuke koje se sprovode u kontinuitetu.
<b>Nasilje u porodici-2 predmeta</b>			
<b>Osnov / lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>
Pol, promjena identita	1	Preporuka	U jednom predmetu date su dvije (2) preporuke koje su ispoštovane;
Bez osnova diskriminacije	1	Spajanje	
<b>Sport – 1 predmet</b>			
<b>Osnov / lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>
Drugo lično svojstvo	1	Preporuka-1;	U jednom predmetu data je jedna (1) preporuka koja je ispoštovana
<b>Postupci pred organima javne vlasti - 17 predmeta</b>			
<b>Osnov / lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>
Nacionalna pripadnost	3	Nema povrede prava-1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1; Obustava (otklonjena povreda prava) -1;	
Invaliditet	3	Preporuka-2; Obustava (otklonjena povreda prava) -1;	U jednom predmetu date su tri(3) preporuke koja se sprovode kontinuitetu. U drugom predmetu date su tri(3) preporuke- jedna od njih nije ispoštovana a dvije se sprovode u kontinuitetu.
Starosna dob	1	Obustava (nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak)-1;	
Imovno stanje	1	Nema povrede prava-1;	
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti	1	Obustava (podnosilac povukao pritužbu)-1;	



<i>grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji</i>			
<i>Druga lična svojstva</i>	4	<i>Preporuka-1; Nema povrede prava-2; Nepostupanje –Pritužba podnesena nakon isteka roka od godinu dana – 1;</i>	<i>U jednom predmetu data je jedna(1) preporuka koja je ispoštovana.</i>
<i>Bez osnova diskriminacije</i>	4	<i>Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku)-2; Nenadležnost-1; Nepostupanje-Pritužba nije dostavljena u ostavljenom roku – 1;</i>	
<b>Postupci pred pravosudnim organima – 6 predmeta</b>			
<b>Osnov / lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>
<i>Vjera ili uvjerenje</i>	1	<i>Nema povrede prava-1;</i>	
<i>Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike</i>	1	<i>Nema povrede prava-1;</i>	
<i>Pol, promjena identita</i>	2	<i>Preporuka -1; Nema povrede prava – 1;</i>	<i>U jednom predmetu data jedna(1) preporuka koja se sprovodi kontinuitetu.</i>
<i>Invaliditet</i>	1	<i>Nenadležnost -1</i>	
<i>Bez osnova diskriminacije</i>	1	<i>Nenadležnost-1:</i>	
<b>Socijalna zaštita – 9 predmeta</b>			
<b>Osnov / lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>
<i>Invaliditet</i>	6	<i>Preporuka -1; Nema povrede prava- 1; Obustava (podnosilac povukao pritužbu)-2; Nepostupanje-Pritužba nije dostavljena u ostavljenom roku – 2;</i>	<i>U jednom predmetu date su tri(3) preporuke- jedna od njih nije ispoštovana dok se dvije sprovode kontinuitetu.</i>
<i>Rasa</i>	1	<i>Ukazivanje – 1;</i>	
<i>Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji</i>	1	<i>Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1;</i>	
<i>Druga lična svojstva</i>	1	<i>Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) -1;</i>	
<b>Zdravstvena zaštita – 7 predmeta</b>			
<b>Osnov / lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>

Imovno stanje	1	Preporuka - 1;	U jednom predmetu su date tri(3) preporuke od kojih je jedna ispoštovana a dvije se sprovode u kontinuitetu.
Invaliditet	2	Preporuka - 2;	U jednom predmetu je dato pet(5) preporuka koje se sprovode u kontinuitetu. U drugom predmetu je date dvije(2) preporuke koje nisu ispoštovane.
Starosna dob	1	Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1;	
Zdravstveno stanje	1	Preporuka - 1;	U jednom predmetu su date dvije(2) preporuke za dva različita organa koje su ispoštovane.
Bračno i porodično stanje	1	Preporuka- 1;	U jednom predmetu je data jedna(1) preporuka koja je ispoštovana.
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1	Preporuka- 1;	U jednom predmetu su date dvije(2) preporuke koje nisu ispoštovane.
<b>Unutrašnji poslovi i policijsko postupanje - 9 predmeta</b>			
<b>Osnov</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>
Nacionalna pripadnost	3	Ukazivanje –1; Nenadležnost -2;	
Vjera ili uvjerenje	6	Preporuka- 1; Nema povrede prava – 1; Ukazivanje –3; Spajanje- 1	U jednom predmetu date su dvije(2) preporuke koje su ispoštovane;
<b>Imovinsko - pravni odnosi - 2 predmeta</b>			
<b>Osnov /lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>
Bez osnova diskriminacije	2	Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) – 2;	
<b>Penzijsko - invalidsko osiguranje - 7 predmeta</b>			
<b>Osnov /lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	2	Preporuka-1; Nepostupanje -1 (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku);	U jednom predmetu data je jedna(1) preporuka koja je ispoštovana.
Druga lična svojstva	3	Nepostupanje -1 (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku); Spajanje – 1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1;	

Bez osnova diskriminacije	2	Preporuka-1; Upućivanje na druga pravna sredstva -1;	U jednom predmetu data je jedna(1) preporuka koja je ispoštovana.
<b>Pristup dobrima i uslugama - 7 predmeta</b>			
<b>Osnov /lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>
Invaliditet	4	Preporuka -3; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) - 1	U jednom predmetu date su dvije(2) preporuke koja se sprovode u kontinuitetu. U drugom predmetu date su dvije(2) preporuke koja su ispoštovane.
Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji	1	Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku)-1;	
Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike	1	Spajanje-1;	
Bez osnova diskriminacije	1	Ukazivanje – 1;	
<b>Obrazovanje - 7 predmeta</b>			
<b>Osnov /lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>
Rasa	1	Obustava-Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak-1;	
Zdravstveno stanje	1	Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) – 1;	
Invaliditet	1	Ukazivanje-1;	
Bez osnova diskriminacije	4	Preporuka - 1; Ukazivanje 1;Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku)-2;	U jednom predmetu dato je pet(5) preporuka koje su ispoštovane.
<b>Javni diskurs / mediji - 4 predmeta</b>			
<b>Osnov /lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>
Vjera ili uvjerenje	1	Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku)-1;	
Nacionalna pripadnost	2	Ukazivanje-1; Spajanje -1;	
Bez osnova diskriminacije	1	Nema povrede prava;	
<b>Govor mržnje – 10 predmeta</b>			
<b>Osnov /lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>
Nacionalna pripadnost	7	Preporuka - 2; Ukazivanje -2; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena	U jednom predmetu date su dvije(2) preporuke koje nijesu

		<i>u ostavljenom roku)-1; Obustava-Podnosilac povukao pritužbu -2;</i>	<i>ispoštovane. U jednom predmetu date su dvije (2)preporuke koje se sprovode u kontinuitetu.</i>
<i>Starosna dob</i>	1	<i>Ukazivanje-1;</i>	
<i>Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji</i>	1	<i>Nenadležnost –Pritužba se nije odnosila na organe u CG-1;</i>	
<i>Bez osnova diskriminacije</i>	1	<i>Nenadležnost -1;</i>	
<b>Bez područja i oblika diskriminacije - 13 predmeta</b>			
<b>Osnov /lično svojstvo</b>	<b>Broj predmeta u radu</b>	<b>Rezultat postupanja</b>	<b>Status preporuke</b>
<i>Seksualna orijentacija i/ili interseksualne karakteristike</i>	2	<i>Preporuka - 1; Spajanje -1;</i>	<i>U jednom predmetu date su dvije (2) preporuke koje nijesu ispoštovane.</i>
<i>Pripadnost grupi ili pretpostavka o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji</i>	1	<i>Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1;</i>	
<i>Bez osnova diskriminacije</i>	10	<i>Nenadležnost-1; Nepostupanje (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku) - 1; Obustava-Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak-1; Obustava (podnosilac pritužbe ne saraduje u postupku) - 1; Obustava-Podnosilac povukao pritužbu-1; Obustava (povreda otklonjena u toku postupka) – 1; Spajanje-2; Upućivanje - 2;</i>	

#### 7.4. Podaci iz pravosudne i upravne nadležnosti

Zaštitnik ponavlja da Zakon o zabrani diskriminacije odredbom 33 propisuje da su sudovi, državna tužilaštva, organi za prekršaje, organ uprave nadležan za policijske poslove i inspekcijски 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. Zaštitnik i u ovom izvještaju apostrofira da još uvijek nije ustanovljena odgovarajuća evidencija.

#### 7.5. Podaci iz pravosudne nadležnosti

Sudski savjet je dostavio tabelarni prikaz o predmetima iz građanske oblasti. Ističu da se pretragom kroz Pravosudni informacioni sistem (PRIS) utvrđuje da je tokom 2021. godine evidentirano pet (5) tužbi čija

je vrsta spora diskriminacija. Takođe, navode da je 12 predmeta prenijeto iz prethodne godine, iz čega proizilazi da je tokom izvještajne godine u radu bilo 17 predmeta. Sedam (7) predmeta je završeno, od toga dva (2) predmeta su pravosnažna. Predmeti su okončani na sljedeći način: djelimično usvojen tužbeni zahtjev - 1, usvojen tužbeni zahtjev -1, odbačena tužba - 2, odbijena tužba - 2, povučena tužba -1. Oštećene osobe su pet (5) muškaraca, jedna (1) žena jedna (1) NVO organizacija. Prosječno vrijeme trajanja ovih predmeta je 449 dana. Kada je u pitanju osnov diskriminacije, ovaj organ je naglasio da nijesu u mogućnosti da dostave tražene podatke, jer se ta vrsta spora u trenutnom informacionom sistemu zavodi kao 'Naknada štete', ali ne po osnovu diskriminacije.

Sudski savjet je dostavio tabelarni prikaz o predmetima krivičnih djela koja se po svojim elementima bića mogu smatrati diskriminativnim, i to: silovanje – (28); obljava nad nemoćnim licem - četiri (4); obljava sa djetetom - (15); obljava zloupotrebom položaja - tri (3); posredovanje u vršenju prostitucije – jedan (1); dječja pornografija, prikazivanje pornografskog materijala djeci i proizvodnja i posjedovanje dječje pornografije - šest (6); vanbračna zajednica sa maloljetnim licem – osam (8); oduzimanje maloljetnog lica – (14); zapuštanje i zlostavljanje maloljetnog lica - tri (3); nedavanje izdržavanja – (275); izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje- (15) rasna i vjerska diskriminacija jedan (1). U odnosu na teško ubistvo iz člana 144 KZ CG u radu su bila tri (tri) predmeta od kojih jedan(1) iz čl.144 st. 1 tačka 6 jedan(1) predmeta a iz čl.144 st.1 tačka 7 dva (2) predmeta.

Sankcije izrečene pravosnažnim odlukama su sljedeće: kućni zatvor (12), novčana kazna (1), rad u javnom interesu (16), sudska opomena (2), uslovna osuda (84), zatvorska kazna – (16) .

U odnosu na predmete iz člana 220 KZCG nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici za 2021. godinu bilo je ukupno 282 predmeta u radu sa više tabela. Tabelarni prikaz sa brojem riješenih i načinom okončanja postupaka na nivou svih sudova nije dat precizno pa stoga neće ni biti prikazan.

No ipak, od Sudskog savjeta je dostavljen tabelarni prikaz na nivou svakog suda pojedinačno u odnosu na predmete koji su u radu (282) i u odnosu na riješene predmete(173).

U pogledu predmeta koji su u radu u odnosu na krivično djelo nasilje u porodici, dat je prikaz u odnosu na sledeće sudove: Osnovni sud u Baru (14), Osnovni sud u Beranama (26), Osnovni sud u Bijelom Polju (17), Osnovni sud u Cetinju (12), Osnovni sud u Danilovgradu (2), Osnovni sud u Herceg Novom (21), Osnovni sud u Kolašinu (11), Osnovni sud u Kotoru (22), Osnovni sud u Nikšiću (23), Osnovni sud u Plavu (6), Osnovni sud u Pljevljima (10), Osnovni sud u Podgorici (98), Osnovni sud u Rožajama -15; Osnovni sud u Ulcinju (3), Osnovni sud u Žabljaku (1), Viši sud u Bijelom Polju (1).

U pogledu predmeta koji su okončani u odnosu na krivično djelo nasilje u porodici, dat je prikaz u odnosu na sledeće sudove: Osnovni sud u Baru (9), Osnovni sud u Beranama (16), Osnovni sud u Bijelom Polju (16), Osnovni sud u Cetinju (4), Osnovni sud u Danilovgradu (2), Osnovni sud u Herceg Novom (15), Osnovni sud u Kolašinu (7), Osnovni sud u Kotoru (8), Osnovni sud u Nikšiću (10), Osnovni sud u Plavu (4), Osnovni sud u Pljevljima (7), Osnovni sud u Podgorici (61), Osnovni sud u Rožajama –(11); Osnovni sud u Ulcinju (3).

Sudski savjet je dao i tabelarni pregled pojedinačno po sudovima u odnosu na vrstu donijetih presuda kod prvostepenih presuda, pa tako: obustava postupka donijeta je pred Osnovnim sudom u Beranama (1) i Osnovnim sudom u Podgorici (1). Odbijajući presudu donio je: Osnovni sud u Kolašinu (1), oslobađajuće presude su donijeli: Osnovni sud u Bijelom Polju (1), Osnovni sud u Plavu (1), Osnovni sud u Pljevljima (1), Osnovni sud u Podgorici (1). Osuđujuće presude su donijeli: Osnovni sud u Baru (10), Osnovni sud u Beranama (16), Osnovni sud u Bijelom Polju (15), Osnovni sud u Cetinju (4), Osnovni sud u Danilovgradu (2), Osnovni sud u herceg novom (15), Osnovni sud u Kolašinu (7), Osnovni sud u Kotoru

(8), Osnovni sud u Nikšiću (10), Osnovni sud u Plavu (3), Osnovni sud u Pljevljima (7) Osnovni sud u Podgorici (62), Osnovni sud u Rožajama (12), Osnovni sud u Ulcinju (5). Ukupno 183 postupaka.

Uz prednje, dostavljen je i tabelarni prikaz pojedinačno po sudovima u odnosu na vrstu donijetih presuda kod pravosnažnih presuda, pa tako: obustava postupka donijeta je pred Osnovnim sudom u Beranama (1) i Osnovnim sudom u Podgorici (1). Oslobođajuće presude su donijete pred Osnovnim sudom u Plavu (1), Osnovnim sudom u Pljevljima (1) i Osnovnim sudom u Podgorici. Osuđujuće presude donijete su pred: Osnovnim sudom u Baru (8), Osnovnim sudom u Beranama (11), Osnovnim sudom u Bijelom Polju (12), Osnovnim sudom u Cetinju (3), Osnovnim sudom u Herceg Novom (11), Osnovnim sudom u Kolašinu (5), Osnovnim sudom u Kotoru (2), Osnovnim sudom u Nikšiću (8) Osnovnim sudom u Plavu (2), Osnovnim sudom u Pljevljima (6), Osnovnim sudom u Podgorici (54), Osnovni sud u Rožajama (10), Osnovni sud u Ulcinju (1). Ukupno 138 postupaka.

Isti organ dostavio je i broj i prikaz sankcija/mjera bezbjednosti podijeljeno po sudovima u odnosu na prvostepene presude i u odnosu na pravosnažne presude.

U pogledu prvostepenih presuda, donijete su sljedeće kazne/ mjere bezbjednosti: Osnovni sud u Baru (12) [kazna zatvora u prostorijama za stanovanje (1), obavezno lij. alkohol. i nark. (1), rad u javnom interesu (1) uslovna osuda (4), zabrana približavanja čl.77a (1) i zatvorska kazna (4)]. Osnovni sud u Beranama (17) [novčana kazna (1), obavezno lij. alkohol. i nark. (1), obavezno psih. liječe. u zdravstvenoj ustanovi (2), uslovna osuda (6), zatvorska kazna (7)]. Osnovni sud u Bijelom Polju (16), [kazna zatvora u prostorijama za stanovanje (1), obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi (1), rad u javnom interesu (1), uslovna osuda (7), zabrana približavanja čl.77a (1), zatvorska kazna (5)]. Osnovni sud u cetinju (4) - [kazna zatvora u prostorijama za stanovanje (1), uslovna osuda (1), zatvorska kazna (2)], Osnovni sud u Danilovgradu (2) - [kazna zatvora u prostorijama za stanovanje (1) i zatvorska kazna (1)], Osnovni sud u Herceg Novom (17), [kazna zatvora u prostorijama za stanovanje (2), obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi (2), posebna obaveza obavljanja društveno korisnog ili humanitarnog rada(1), udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje čl.77b (1), uslovna osuda (5), zatvorska kazna (6)]. Osnovni sud u Kolašinu (8) [kazna zatvora u prostorijama za stanovanje (2), obavezno psih. liječe. u zdravst (1), uslovna osuda (3) zatvorska kazna (2)], Osnovni sud u Kotoru(9) [mjera pojačanog nadzora (1), rad u javnom interesu(1), udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje čl.77b (1), uslovna osuda(6)]. Osnovni sud u Nikšiću (10) - [kazna zatvora u prostorijama za stanovanje (2), novčana kazna (1), uslovna osuda (6), zatvorska kazna (1)] Osnovni sud u Plavu (3) [pojačan nadzor od strane organa starateljstva (1), uslovna osuda (2)]. Osnovni sud u Pljevljima (7) [uslovna osuda (2), zatvorska kazna (5)]. Osnovni sud u Podgorici (80)-[kazna zatvora u prostorijama za stanovanje (3), obavezno liječenje alkoholičara (5), obavezno psih.liječe.u zdravst (2), obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi(1), oduzimanje oružja (1), oduzimanje ostalih predmeta (1), posebna obaveza obavljanja društveno korisnog ili humanitarnog rada (1), rad u javnom interesu (5), udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje čl.77b (1), uslovna osuda (28), zabrana približavanja čl.77a (9), zatvorska kazna (23)]. Osnovni sud u Rožajama (12) - kazna zatvora u prostorijama za stanovanje (2), uslovna osuda (9), zatvorska kazna (1)] Osnovni sud u Ulcinju (5)- [kazna zatvora u prostorijama za stanovanje (4), zatvorska kazna (1). Ukupno je 202 predmeta selektovana po ovom kriterijumu.

U pogledu pravosnažnih predmeta donijete su sledeće kazne/mjere bezbjednosti: Osnovni sud u Baru (10) - [kazna zatvora u prostorijama za stanovanje (1), obavezno lij. alkohol. i nark. (1), rad u javnom interesu (1), uslovna osuda (4), zabrana približavanja čl.77a (1), zatvorska kazna (2)] Osnovni sud u Beranama (12) - [ obavezno lij. alkohol. i nark. (1), obavezno psih. liječenje u zdravst. (2), uslovna osuda (4), zatvorska kazna (5)], Osnovni sud u Bijelom Polju (12) - obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi (1), rad u javnom interesu (1), uslovna osuda (6), zatvorska kazna (4)]. Osnovni sud u Cetinju (3) -kazna zatvora u prostorijama za stanovanje (1), uslovna osuda (1), zatvorska kazna (1)]. Osnovni sud u Herceg

Novom (13)- [kazna zatvora u prostorijama za stanovanje (1), obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi (2), posebna obaveza obavljanja društveno korisnog ili humanitarnog rada (1), udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje čl.77b (1), uslovna osuda (5), zatvorska kazna (3)]. Osnovni sud u Kolašinu (5), [kazna zatvora u prostorijama za stanovanje (2), uslovna osuda (2), zatvorska kazna (1)]. Osnovni sud u Kotoru (2)- rad u javnom interesu (1), uslovna osuda (1). Osnovni sud u Nikšiću (8)- [kazna zatvora u prostorijama za stanovanje (1), novčana kazna (1), uslovna osuda (5), zatvorska kazna (1)]. Osnovni sud u Plavu (2)- [uslovna osuda (2)]. Osnovni sud u Pljevljima (6) - [uslovna osuda (2), zatvorska kazna (4)]. Osnovni sud u Podgorici (71) - [kazna zatvora u prostorijama za stanovanje (1), obavezno liječenje alkoholičara (5), obavezno psih. liječ. u zdravst. (2), obavezno psihijatrijsko liječenje na slobodi (1), oduzimanje oružja (1), oduzimanje ostalih predmeta (1), posebna obaveza obavljanja društveno korisnog ili humanitarnog rada (1), rad u javnom interesu (5), udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje čl.77b (1), uslovna osuda (25), zabrana približavanja čl.77a (8), zatvorska kazna (20)]. Osnovni sud u Rožajama (10) - kazna zatvora u prostorijama za stanovanje (2), uslovna osuda (8)]. Osnovni sud u Ulcinju (1) [kazna zatvora u prostorijama za stanovanje (1). Ukupno je 155 predmeta selektovano po ovom kriterijumu.

*Osnovno državno tužilaštvo na Cetinju i Osnovno državno tužilaštvo u Herceg Novom* obavijestili su Zaštitnika da nijesu podnijete krivične prijave zbog krivičnih djela koja se mogu smatrati diskriminatornim. *Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici* je dostavilo tabelarni prikaz iz kojeg proizilazi da je pokrenuto 70 postupaka zbog krivičnog djela iz člana 221 KZCG nedavanje izdržavanja, 100 postupaka zbog krivičnog djela iz člana 220 nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici, 168 postupaka zbog krivičnog djela iz člana 168 KZ CG ugrožavanje sigurnosti, šest (6) postupaka zbog zbog krivičnog djela iz člana 168a KZ CG proganjanje, osam (8) postupaka zbog krivičnog djela iz člana 166a KZ CG zlostavljanje, i pet (5) postupaka, zbog krivičnog djela iz člana 208 KZ CG nedozvoljene polne radnje.

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 2021. godinu<sup>196</sup> koji je dostavio **Viši sud za prekršaje Crne Gore**, sudovi za prekršaje su u 2021. godini imali u radu 81 predmet sa elementima diskriminacije, i to: Sud u Podgorici (50) od kojih je riješeno (23) a u radu (27) predmeta, Sud u Budvi (19) gdje je (13) predmeta okončano, a u radu ostalo još šest (6), dok je Sud u Bijelom Polju imao u radu (12) predmeta od kojih su šest (6) riješena a šest (6) neriješena. Svi predmeti su procesuirani kao prekršaji iz Zakona o javnom redu i miru, a samo jedan (1) je procesuiran na osnovu Zakona o zabrani diskriminacije. Na nivou svih sudova riješena su 42 predmeta ili 51,85%. Ukupno je bilo 49 predmeta kojima su zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka podnijeti sudovima u 2021.godini (novi predmeti) i 32 predmeta iz ranijih godina (stari predmeti).

Jedan postupak koji je vođen shodno Zakonu o zabrani diskriminacije, za osnov je imao nacionalnu pripadnost, a u istom je donijeta novčana kazna od 200€ koja je preinačena takođe u novčanu kaznu od 600€.

Pred Sudom za prekršaje u Podgorici (18) zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka imala su za osnov seksualnu orijentaciju, u (26) slučajeva zahtjevi su imali osnov nacionalnu pripadnost, u (3) je vjerska pripadnost konstituisala osnov, u (1) predmetu naznačena je rasna diskriminacija, u jednom (1) predmetu osnov je bila nacionalna i vjerska pripadnost, dok u (1) predmetu osnov je bilo etničko porijeklo. U pet (5) predmeta došlo je do obustave postupka, u sedam (7) predmeta izrečena je novčana kazna, u tri (3) slučaja je izrečena uslovna osuda, u pet (5) zahtjeva donijeta je oslobađajuća odluka, donijeta je jedna (1) opomena, jedan (1) pojačan nadzor od strane roditelja i opomena i jedna (1) zatvorska kazna u trajanju od 20 dana.

---

<sup>196</sup> Akt Višeg suda za prekršaje Crne Gore, Su II br.11/22 od 27 januara 2022. godine

Pred Sudom za prekršaje u Budvi podniet je tri (3) zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka koji je za osnov diskriminacije imao vjersku pripadnost, tri (3) postupaka je vođeno zbog nacionalne pripadnosti, dok je (13) predmeta imalo za osnov seksualnu pripadnost. U pogledu ishoda postupaka predmeti su okončani na sljedeći način: donijeto je četiri (4) oslobađajuće odluka; izrečeno je pet (5) novčanih kazni, jedan (1) predmet je ustupljen i (3) postupka su obustavljena.

Pred Sudom za prekršaje Bijelo Polje pokrenuto je osam (8) postupka u kojima je navedena seksualna orijentacija, dok je u četiri (4) predmeta istaknuta nacionalna pripadnost kao diskriminatorni osnov. U dva (2) slučaja izrečena je novčana kazna, u dva (2) oslobađajuća odluka, dok je u jednom (1) predmetu uslijedio odbačaj.

Po prvi put ove godine Viši sud za prekršaje dostavlja poseban statistički prikaz o predmetima po procesuiranim slučajevima diskriminacije, nasilja i drugih oblika napada na pripadnike LGBT populacije koji su bili u radu sudova za prekršaje u 2021. godini<sup>197</sup>. Sudovi za prekršaje u 2021. godini imali su ukupno u radu 39 predmeta u kojima je procesuirana diskriminacija ili drugi oblik napada na pripadnike LGBT zajednice, i to Sud za prekršaje u Podgorici 18 predmeta, Sud za prekršaje u Budvi 13 predmeta, dok je Sud za prekršaje u Bijelom Polju imao u radu 8 predmeta ovakve vrste. Ukupno je bilo 19 predmeta koji su prenijeti iz ranijih godina i 20 novih predmeta iz 2021. godine.

U Sudu za prekršaje Podgorica okončano je devet (9) postupaka na način što je donijeta jedna (1) obustava, jedna (1) opomena, jedna (1), oslobađajuća odluka, četiri (4) novčane kazne i dvije (2) uslovne osude. Sud za prekršaje Budva okončao je 10 postupaka na sledeći način: pet (5) oslobađajućih odluka, dvije (2) novčane kazne i tri (3) postupka su obustavljena. Pred Sudom za prekršaje u Bijelom Polju okončana su četiri (4) postupka na način što su donijete dvije (2) novčane kazne, jedna (1) oslobađajuća odluka i jedan (1) zahtjev je odbačen.

Prema Godišnjem izvještaju o radu sudova za prekršaje na predmetima iz oblasti Zakona o zaštiti od nasilja u porodici<sup>198</sup> sudovi su u 2021. godini imali u radu 2.176 predmeta (2.133 u 2020.godini, 2.059 u 2019. godini, 1.972 u 2018. godini i 1.790 u 2017. godini), od čega 1.338 pred Sudom za prekršaje u Podgorici, 431 pred Sudom za prekršaje u Budvi i 407 predmeta pred Sudom za prekršaje u Bijelom Polju. Završeno je 1.539 predmeta ili 70,73%, (1.449 u 2020. Godini, 1.487 u 2019. godine 1.563 u 2018. godini i 1.366 u 2017. godini) od čega u Sudu za prekršaje Podgorica -863; Sudu za prekršaje Budva - 351 i Sudu za prekršaje Bijelo Polje -325 predmet.

Predmeti su završeni na način što je izrečeno: 443 novčane kazne; 106 kazna zatvora; 289 uslovnih osuda; 119 opomena; 11 vaspitnih mjera; u 21 predmetu je odbačen zahtjev; u 89 predmeta je obustavljen postupak; u 344 je donijeta oslobađajuća odluka, dok je 117 predmeta riješeno na drugi način. Izrečeno je 426 zaštitnih mjera (408 u 2020.godini, 438 u 2019.godini, 408 u 2018. godini, a 302 u 2017. godini) i to: udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje -49; zabrana približavanja - 120; zabrana uznemiravanja i uhođenja - 192; obavezno liječenje od zavisnosti - 22; obavezno psihijatrijsko liječenje - 38 i obavezni psihosocijalni tretman - 11.

U 1.539 završenih predmeta postupci su vođeni protiv 1.825 nasilnika, od čega je 1.825 punoljetnih ili 98,14% i 34 ili 1,86% maloljetna lica. Po polnoj strukturi punoljetnih bilo je 1.408 muškarca ili 78,62% i 383 ili 21,38% žena, a po polnoj strukturi maloljetnih bilo je 30 lica muškog pola i četiri (4) lica ženskog pola. Prema raspoloživim podacima, na uzorku od 1.531 nasilnika, tj. 83,89% od ukupnog broja nasilnika, u predmetima koji su završeni njih 817 ili 53,36% su nezaposlena lica. Na uzorku od 1.138 nasilnika ili

<sup>197</sup> Akt Višeg suda za prekršaje Crne Gore, Su II br. 2/22 od 17. januara 2021. godine

<sup>198</sup> Akt Višeg suda za prekršaje Crne Gore, Su II br. 3/22 od 17. januara 2022. godine



62,36% od ukupnog broja nasilnika, njih 385 ili 33,83% ima osnovno obrazovanje, 660 ili 58% srednje obrazovanje, dok 93 ili 8,17% ima višu ili visoku stručnu spremu.

Od 1.539 završenih predmeta ukupno je bilo 1.821 žrtva nasilja, od čega 1.554 ili 85,34% punoljetnih i 267 ili 14,67% maloljetnih. Od ukupno 1.554 punoljetnih žrtvi nasilja u 1.016 slučaja ili 65,38% žrtve su bile žene, a u 538 ili 34,62% muškarci. Od ukupno 267 maloljetnih žrtvi nasilja, u 159 slučaja žrtve su bili muškarci, a u 108 slučaju žene.

U postupcima po žalbi, Viši sud za prekršaje Crne Gore je u toku 2021. godine imao u radu 116 predmeta u izvještajnom period (95 predmeta 2020. godine, 136 predmeta 2019. godine, 139 u 2018. i 96 u 2017. godini) zbog prekršaja iz Zakona o zaštiti od nasilja u porodici od čega 102 u redovnim postupcima; 6 (šest) predmeta u postupcima za izricanje zaštitne mjere prije pokretanja prekršajnog postupka; dva (2) u postupcima izvršenja, četiri (4) iz grupe ostalih predmeta i dva (2) u postupku po žalbi u postupku protiv maloljetnika. Od ukupno 116 predmeta koji su po žalbi rješavani u redovnom prekršajnom postupku potvrđeno je 76 predmeta. U dva predmeta žalba je odbačena, dok je postupak u 17 predmeta ukinut. Preinačeno je 14 predmeta, pet (5) predmeta je riješeno na drugi način, dok su dva (2) predmeta nezavršena.

## 7.6. Podaci iz upravne nadležnosti

Prema podacima **Uprave policije**<sup>199</sup> za period od 1. januara do 31. decembra 2021. godine podnijeto je ukupno 107 prijava. Podnosioci prijava su LGBT Forum Progres (J.B.) - 96 prijava fizička lica - 11 prijava. Od tog broja usvojeno je 107 prijava za diskriminatorno postupanje. Vrijeme postupanja u ovim predmetima je trajalo od jedan do 50 dana. Osnov diskriminacije u predmetima je: u 96 postupaka po osnovu seksualne orijentacije i 11 po osnovu vjerske i nacionalne netrpeljivosti. Kada je riječ o polu diskriminisanog lica - 12 lica su bila muškog pola i 95 ženskog pola. Sve prijave koje su podnijete od strane LGBT Forum Progres su se odnosile na komentare koje su građani iznosili na facebook profilima. Uprava policije je registrovala 107 slučajeva u vezi diskriminacije od kojih su 96 nepoznatom izvršiocu. Podnijete su tri (3) krivične prijave iz čl. 370 Krivičnog Zakonika Crne Gore-izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje. Podnijeto je 21 zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka čl. 19. Zakona o javnom redu i miru. U četiri (4) slučaja sud za prekršaje je izrekao novčane kazne zbog prekršaja iz čl. 19 Zakona o javnom redu i miru. U 17 slučajeva od strane nadležnih tužilaštva je ocijenjeno da nema elemenata bića krivičnog djela ni prekršaja. Policijski službenici su, nakon obavljenih razgovora izrekli mjeru upozorenja. Jedan broj izvršilaca (47) i pored preduzetih mjera nije bilo moguće identifikovati, ugašeni su profili na facebook-u (vrijeđanje po osnovu seksualne orijentacije).

U jednom (1) slučaju podnosilac je odustao od prijave. U dva (2) slučaja podnosilac je upućen da podnese privatnu prijavu. U jednom (1) slučaju podnosilac upućen na privatnu tužbu dok je 15 evidentiranih slučajeva diskriminacije u radu.

Dostavljeni su i registrovani slučajevi nasilja u porodici i porodičnoj zajednici -krivično djelo iz čl. 220 Krivičnog zakonika Crne Gore kao i prekršaji po Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici.

Shodno čl.64 Zakona o unutrašnjim poslovima, koji propisuje evidencije koje policija vodi o obrađenim podacima, na teritoriji Crne Gore u 2021. godini izvršeno je 294 krivičnih djela iz člana 220 Krivičnog zakonika CG, za koja je podnijeto 311 krivičnih prijava. Navedeni broj krivičnih djela učinjen je od strane 325 lica, od kojih je 288 muškog pola (od kojih su osam maloljetna lica), a 37 ženskog pola (od kojih jedno maloljetno lice). Od svih izvršenih krivičnih djela iz čl. 220 KZ CG, skoro trećina je izvršena na

<sup>199</sup> Informacija dostavljena putem mejla dana 11. marta 2022. godine

području nadležnosti CB Podgorica. Žrtve izvršenih krivičnih djela nasilja u porodici su 373 lica, 135 muškog i 238 ženskog pola. Od ukupnog broja žrtava 54 su maloljetna lica (26 muškog i 28 ženskog pola).

Evidentirano je i 31 krivično djelo koje se dovodi u vezu sa nasiljem u porodici, a kvalifikovana su drugačije (1čl. 143/20; 1xčl. 143; 1xčl. 144; 2xčl. 168; 4xčl. 168a; 1xčl.208; 2xčl.216; 7xčl.217; 8xčl.221 i 4xčl.403).

Uprava policije je u 2021. godini podnijela 1454 prekršajnih prijava zbog izvršenih 1744 prekršaja iz Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Navedeni broj prekršaja učinjen je od strane 1518 izvršilaca, od kojih je 1215 muškog pola (od kojih su 19 maloljetna lica), a 303 ženskog pola (od kojih su četiri maloljetna lica).

Žrtve izvršenih prekršaja su 1706 lica, od kojih je 761 muškog, a 945 ženskog pola. Od ukupnog broja žrtava izvršenih prekršaja, 273 su maloljetna lica (105 muškog i 79 ženskog pola). Registrovano je 297 povratnika u izvršenju krivičnih djela i prekršaja u vezi sa nasiljem u porodici.

Prema informaciji **Uprave za inspekcijske poslove**<sup>200</sup>, Inspekcija rada je navela da je ukupno prijavljenih slučajeva diskriminacije bilo četiri (4) ali da u dva (2) slučaja nemaju detaljnih podataka o podnosiocu osim da je u jednom slučaju podnosilac ženskog pola, dok je u drugom slučaju podnosilac muškog pola. Uz akt Uprave za inspekcijske poslove dostavljen je tabelarni prikaz, odnosno posebna evidencija o slučajevima diskriminacije 2021. godina – Inspekcija za sport i posebna evidencija o slučajevima diskriminacije 2021. godina – Inspekcija rada. Iz tabelarnog prikaza *Inspekcije za sport* proizilazi da je jedna primljena prijava usvojena; Pol i godine života diskriminisanog lica: ženski i maloljetno lice. Dalje, iz tabelarnog prikaza *Inspekcije rada* proizilazi da je jedna primljena prijava odbijena i da nije podniet zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka. U ovom predmetu podnosilac prijave za diskriminaciju je lice muškog pola, srednjih godina i da je bez osnova diskriminacije, dok je u drugom slučaju usvojena prijava podnositeljke zbog diskriminacije po osnovu etničke pripadnosti.

## 7.7. Posebni oblici / osnovi diskriminacije

### 7.7.1. Diskriminacija po osnovu invaliditeta

Crne Gora je 2009. godine ratifikovala Konvenciju Ujedinjenih Nacija o pravima lica sa invaliditetom, s Opcionim protokolom<sup>201</sup>. Svrha ove Konvencije jeste da promoviše, štiti i osigura puno i ravnopravno uživanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda od strane svih lica sa invaliditetom i da promoviše poštovanje njihovog urođenog dostojanstva. Konvencijom je određeno da lica sa invaliditetom obuhvataju lica koje imaju dugoročna fizička, mentalna, intelektualna ili senzorna oštećenja koja u sadejstvu sa različitim barijerama mogu otežati puno i efektivno učešće ovih lica u društvu na osnovu jednakosti sa drugima.<sup>202</sup> Da bi se ostvarila svrha Konvencije najprije je neophodno u potpunosti poštovati opšta načela koja su utvrđena u članu 3 Konvencije, a to su: a) Poštovanje urođenog dostojanstva, individualne autonomije lica sa invaliditetom, uključujući njihovo pravo da donose odluke o sopstvenim životima i samostalnosti tih lica; (b) Nediskriminacija; (c) Puno i efektivno učešće i uključenost u sve sfere društvenog života; (d) Poštovanje različitosti i prihvatanje lica sa invaliditetom kao dijela ljudske vrste i raznovrsnosti ljudskog roda; (e) Jednakost mogućnosti; (f) Pristupačnost; (g) Jednakost muškaraca i

<sup>200</sup> Akt Br: Djel 01-745/22-1145/2, od 15. marta 2022. godine

<sup>201</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima lica sa invaliditetom, s Opcionim protokolom ("Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 002/09)

<sup>202</sup> Član 1 Konvencije UN-a o pravila lica sa invaliditetom

žena; (h) Poštovanje razvijajućih kapaciteta djece sa invaliditetom i poštovanje prava te djece da očuvaju sopstveni identitet.

Na polju ostvarivanja prava lica sa invaliditetom postignut je ograničeni napredak. Vidljivost osoba sa invaliditetom je povećana, a došlo je i do unaprjeđenja normativnog okvira koji reguliše prava lica sa invaliditetom. Ratifikacijom Konvencije na normativnom planu usvojen je pristup invaliditetu zasnovan na ljudskim pravima. Međutim, nedovoljno dobra implementacija usvojenih pravnih standarda dovodi do toga da se lica sa invaliditetom i dalje suočavaju sa brojnim preprekama koje im onemogućavaju puno i efikasno učešće u životu zajednice.

Zaštitnik smatra da je glavni razlog za takvo stanje okolnost da su u praksi još uvijek u velikoj mjeri prisutni medicinski i funkcionalni model pristupa invaliditetu. Ovi modeli invaliditet posmatraju isključivo sa aspekta oštećenja koje lice ima. Upravo zbog postavki na kojima se zasnivaju oni su nespojivi sa modelom pristupa invaliditetu zasnovanom na ljudskim pravima koji promoviše Konvencija i shodno kojem dugoročna fizička, mentalna, intelektualna ili senzorna oštećenja tek u sadejstvu sa različitim barijerama mogu otežati puno i efektivno učešće lica u društvu na osnovu jednakosti sa drugima. Opstanak funkcionalnog i medicinskog modela pristupa invaliditetu u praksi znači kontinuirano izostajanje drugog dijela Konvencijske definicije invaliditeta koji se odnose na prepreke i barijere sa kojima se lica suočavaju, a čije otklanjanje je jedini put ka punoj integraciji lica sa invaliditetom u sve oblasti društvenog života, a za koje je odgovorna država.

U smislu navedenog, Zaštitnik podsjeća da se u Crnoj Gori trenutno invaliditet utvrđuje u više različitih resora, na osnovu mnoštva različitih propisa, što dovodi do različite metodologije utvrđivanja invaliditeta koji se pri tom uglavnom zasniva na medicinskom modelu pristupa invaliditetu. Reforma sistema utvrđivanja invaliditeta koja je u toku ima za cilj sprovođenje kompleksne, strukturne reforme nacionalnog Sistema utvrđivanja invaliditeta. Ovaj trogodišnji projekat (2021-2023) finansira Evropska unija, a sprovodi ga UNDP u partnerstvu sa organizacijama civilnog društva koje predstavljaju lica sa invaliditetom, nadležnim ministarstvima i državnim institucijama. Cilj reforme je uspostavljanje jedinstvenog tijela vještačenja (Zavod) i jedinstvenih nacionalnih kriterijuma i metodologije za utvrđivanje invaliditeta koji će biti više zasnovani na modelu ljudskih prava. Zaštitnik je godinama unazad ukazivao da nepostojanje jedinstvenog tijela za vještačenje predstavlja prepreku u ostvarivanju prava lica sa invaliditetom u svim područjima društvenog života u kojima se ona priznaju na temelju nalaza i mišljenja tijela za vještačenje. Paralelno sa tim Zaštitnik je problematizovao i okolnost što u Crnoj Gori još uvijek nije uspostavljena jedinstvena baza podataka (registar) lica sa invaliditetom koji je neophodan za sistemsko planiranje politika u ovoj oblasti i procjene potreba, praćenja standarda života i ukupnih uslova u kojima žive osobe s invaliditetom. Zaštitnik podržava sprovođenje ovog projekta i očekuje da će njegova realizacija dovesti do rješavanja nekih od akutnih problema sa kojima se suočavaju lica sa invaliditetom, odnosno da će se kroz realizaciju projektovanih ciljeva unaprijediti ostvarivanje prava lica sa invaliditetom.

Iako relevantni pravni okvir utvrđuje obavezu države da licima sa invaliditetom osigura pristup izgrađenom okruženju, prevozu, informacijama, komunikacijama, kao i drugim uslugama i objektima namijenjenim javnosti stanje u ovoj oblasti daleko je od zadovoljavajućeg. Nepristupačnost onemogućava, odnosno ograničava slobodu kretanja na štetu lica sa invaliditetom. Dodatni razlog za zabrinutost u vezi sa ovim pitanjem leži u činjenici da je pristupačnost zapravo preduslov za ostvarivanje drugih prava u gotovo svim oblastima društvenog života. Tako na primjer nepristupačnost pojedinih sudskih zgrada ili zgrada drugih organa kojima se neophodno obratiti, radi vođenja sudskog ili drugog postupka, odnosno radi ostvarivanja nekog prava, samo po sebi vodi kršenju prava na pristup pravdi. Sa druge strane, nepristupačnost vaspitno-obrazovnih ustanova dovodi do kršenja prava na obrazovanje.

Poslovna sposobnost je od izuzetne važnosti za svakog pojedinca, jer njeno oduzimanje zapravo znači oduzimanje prava pojedincu da donosi odluke o sopstvenom životu. Stoga je neophodno hitno rješavanje ovog pitanja u skladu sa Konvencijom i modelom odlučivanja uz podršku. Takođe, potrebno je dalje razvijati usluge podrške za život u zajednici, kako bi lica sa invaliditetom ostvarila pravo na integraciju u zajednicu na bazi jednakosti sa drugima.

Država je obavezna da svim licima sa invaliditetom omogući ostvarivanje prava na obrazovanje. Kvalitetno obrazovanje lica sa invaliditetom je preduslov za postizanje suštinskog napretka u oblasti rada i zapošljavanja lica sa invaliditetom. Vidljivi su naponi na unaprjeđenju inkluzivnog obrazovanja. Posebno je bitno napomenuti da je tokom perioda izvještavanja potvrđen Marakeški ugovor za olakšanje pristupa objavljenim djelima za osobe koje su slijepe, slabovide ili imaju druge poteškoće u korišćenju štampanih materijala<sup>203</sup>. Zaštitnik je u prethodnim izvještajima ukazivao na neophodnost ratifikacije ovog ugovora. Takođe, izmijenjen je i dopunjen član 30a stav 3 Zakona o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama<sup>204</sup> na način što je sada predviđeno da škola zaključuje ugovor o radu sa asistentom u nastavi na neodređeno vrijeme, uz to propisujući da asistent u nastavi koji je zaposlen na neodređeno vrijeme, a za čijim je radom prestala potreba, može zasnovati radni odnos u drugoj školi, na osnovu sporazuma direktora škola, te da se asistent u nastavi koji je zaposlen na neodređeno vrijeme u školi može sporazumno preuzeti u drugu školu ako ispunjava uslove propisane zakonom i aktom o sistematizaciji radnih mjesta, uz saglasnost asistenta u nastavi. Ovakvo zakonsko rješenje predstavlja veliki napredak u odnosu na prethodno koje je podrazumijevalo da škola zaključuje ugovor o radu sa asistentom u nastavi na određeno vrijeme, a najduže do kraja nastavne godine. Zaštitnik očekuje da će učinjeni napredak na normativnom planu pratiti adekvatna i potpuna implementacija, što će onda bez sumnje rezultirati podizanjem nivoa kvaliteta inkluzivnog obrazovanja.

U oblasti rada i zapošljavanja poseban problem predstavlja nedostatak svijesti na strani poslodavaca o obavezi zapošljavanja lica sa invaliditetom u slučaju da to lice ima jednake ili bolje kvalifikacije, stručne ili radne sposobnosti nego lice bez invaliditeta, kao i obavezi da na odgovarajući broj zaposlenih zaposli određeni broj lica sa invaliditetom koje su utvrđene pozitivnim propisima Crne Gore. Međutim, najveći broj poslodavaca se odlučuje da umjesto zapošljavanja lica sa invaliditetom iskoristi zakonsku mogućnost koja se odnosi na uplaćivanje posebnog doprinosa za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom. Ovakvim postupanjem zapravo se derogira cilj zakona koji se sastoji u zapošljavanju lica sa invaliditetom, a kako bi ta lica na bazi jednakosti sa drugima imala mogućnost da zarađuju za život i da svojim radom doprinesu ličnom razvoju i razvoju društva. Dodatni razlog za zabrinutost u vezi sa opstajanjem ovakve prakse jeste i postojanje sumnje u pravilnost korišćenja sredstava Fonda.

Pristup pravdi je od krucijalnog značaja kako za ostvarivanje prava i sloboda tako i za formiranje stava pojedinca o karakteru i stanju države i društva u kojem živi. Organi koji vode upravni, sudski ili drugi postupak dužni su da licima sa invaliditetom osiguraju efektivan pristup pravdi pod jednakim uslovima sa ostalima, što pored ostalog kao posebno bitno podrazumjeva i pružanje razumnih adaptacija, koje su u članu 2 Konvencije o pravima lica sa invaliditetom definisane kao neophodne i odgovarajuće modifikacije i prilagođavanja koje ne predstavljaju nesrazmjeran ili neprimjeren teret, a potrebne su u konkretnim slučajevima kako bi se licima sa invaliditetom garantovalo uživanje ili ostvarivanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda na jednakim osnovama.

Zaštitnik se shodno dobro uspostavljenoj praksi tokom izrade izvještaja obratio pojedinim nevladinim organizacijama koje se bave zaštitom prava lica sa invaliditetom, radi dostavljanja ocjena o stanju ljudskih prava lica sa invaliditetom. Ovom pozivu odazvale su se dvije organizacije i to: Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore (UMHCG) i Savez slijepih Crne Gore.

<sup>203</sup> "Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 006/21

<sup>204</sup> "Službeni list Republike Crne Gore", br. 080/04, "Službeni list Crne Gore", br. 045/10, 047/17, 145/21

**Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore** kao jedan od ključnih problema ističe činjenicu nepostojanja jedinstvenog registra OSI. Podjednako važan problem ogleda se u nepostojanju jedinstvenog tijela vještačenja, koje bi osobama s invaliditetom olakšalo postupak ostvarivanja prava, shodno zakonskoj regulativi. Posebno zabrinjava činjenica da brojna zakonska rješenja još uvijek nijesu usaglašena s međunarodnim standardima, posebno Konvencijom UN o pravima OSI, već se prava definišu na osnovu medicinskog i funkcionalnog modela pristupa invaliditetu pa se samim tim dešava diskriminacija i među samim kategorijama OSI u odnosu na vrstu i stepen invaliditeta. S druge strane, kada su u pitanju strateški dokumenti često se dešava da nijesu postavljene mjere s jasno definisanim ishodima pa su samim tim i rezultati površni i bez mogućnosti mjerenja njihovog uticaja. Poseban problem je neadekvatno regulisanje instituta poslovne sposobnosti, a invalidnost ili pretpostavljena invalidnost ne smije biti osnov za oduzimanje poslovne sposobnosti osobama s invaliditetom. Udruženje smatra da se postojeća zakonska rješenja moraju dodatno unaprijediti kako bi koncept zamjenskog odlučivanja bio zamijenjen konceptom odlučivanja uz podršku, dok bi se institut oduzimanja poslovne sposobnosti koristio samo u izuzetnim situacijama, a ne i kao prvo i jedino rješenje. U dostavljenoj analizi naglašava se i problem postojanja prepreka u fizičkom okruženju koje i dalje onemogućavaju ili otežavaju kretanje OSI, a samim tim uslovljavaju i ostvarivanje određenih prava. Ono što posebno zabrinjava je činjenica da se i dalje dešava da novi objekti u javnoj upotrebi nijesu projektovani/sagrađeni u skladu sa zakonskim standardima, a dio njih ne ispunjava čak ni osnovne elemente pristupačnosti. U praksi se često dešava da pojedini elementi pristupačnosti za savladavanje visinskih razlika (poput koso-podizne platforme i vertikalno-podizne platforme), nijesu adekvatni jer su komplikovani za održavanje i brzo se kvare što ima za posljedicu da su nefunkcionalni duži vremenski period. Jedan od glavnih problema se ogleda i u neadekvatnoj saradnji između institucija sistema i organizacija osoba s invaliditetom tokom planiranja i izrade idejnih rješenja projekata i izvođenja radova, u smislu da se predlozi predstavnika OSI u većini slučajeva djelimično prihvataju ili u potpunosti zanemaruju. Jedan od ključnih problema za OSI i dalje ostaje nepristupačnost usluga javnog saobraćaja, kao i nepostojanje alternativnih vidova dostupnog prevoza, odnosno nepreduzimanje i nesprovođenje mjera i aktivnosti lokalnih i nacionalnih javnih vlasti u cilju razvoja dostupnog i pristupačnog javnog saobraćaja. Zakonodavstvo nije usklađeno sa UN Konvencijom u dijelu koji propisuje obavezu države da obezbijedi mogućnost izbora vrste i kvaliteta pomagala, proizvođača pojedinih pomagala, obavezu izbora isporučilaca. Nerijetko se dešava da OSI učestvuju svojim sredstvima u nabavci pomagala jer moraju doplatiti za određene djelove ili vrste pomagala koja im najbolje odgovaraju s obzirom na to da Fond za zdravstveno osiguranje često ne pokriva stvarnu tržišnu cijenu, u trenutku nabavke pomagala ili njegovog dijela, već samo dio cijene izračunate na osnovu „postojeće cijene iz cjenovnika“ (unaprijed utvrđenog) i prosjeka cijena pomagala uzetog iz dvije zemlje regiona. Bez obzira na dobra rješenja definisana Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, država, odnosno državne institucije, organi državne uprave i lokalne samouprave u neznatnoj mjeri zapošljavaju osobe s invaliditetom. Osobe s invaliditetom kao ključne probleme ističu odugovlačenje postupaka za utvrđivanje procenta invaliditeta i uključivanje u mjere profesionalne rehabilitacije, kao i kašnjenja u isplati subvencija zarade poslodavcima koje često dovodi do raskida ugovora o radu od strane poslodavca. Problem i dalje predstavljaju administrativne barijere i visok stepen diskriminacije u postupcima pred organima. I dalje postoje brojne prepreke u pristupu svim javnim uslugama za osobe s oštećenjem vida, sluha, i generalno sve kategorije OSI. Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti pretrpio je neke izmjene, ali podzakonski akti su i dalje dominantno ostali u duhu medicinskog modela pristupa invaliditetu, a u nekim segmentima derogiraju i sam Zakon i u potpunosti su suprotni s odredbama Zakona, sužavajući prije svega obim korisnika prava, propisujući rigidne uslove i pristupajući invaliditetu kao „ličnom zdravstvenom problemu“, odnosno bolesti, pa tako i definišu prava na materijalna davanja, kao što su dodatak za negu i pomoć i lična invalidnina, propisujući medicinske indikacije za njihovo ostvarivanje kao jedini kriterijum „utvrđivanja osnova za ostvarivanje prava“.

**Savez slijepih Crne Gore** ističe da je 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 osobe sa potpunim oštećenjem vida sa liste medicinskih indikacija za ostvarivanje navedenog prava. Pravna borba Saveza i članstva vodi se na više kolosjeka, isključivo kroz institucionalne okvire, a kontinuirano se o ovom problemu govori i putem društvenih mreža na internetu, kao i posredstvom pisanih i elektronskih medija u zemlji. Dalje, Savez ističe 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. Potrebno je obezbijediti dosljednu primjenu i poštovanje 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. Nepristupačnost je i dalje prisutna u ogromnom procentu u Crnoj Gori, 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 raskrscima, uz izuzetak Glavnog grada Podgorice, koja ima desetak ozvučenih raskrscnica. Sredstva javnog prevoza nijesu pokrivena zvučnim i taktilnim obilježjima za osobe oštećenog vida, a stajališta su i dalje neprilagođena za njihovo samostalno kretanje. Parking mjesta, označena za OSI, veoma često zauzimaju nesavjesni vozači, čime se i ovo pravo ograničava i uzurpira na štetu osoba s invaliditetom. Oblast mobiliteta osoba oštećenog vida, obuke za samostalno kretanje, država apsolutno ne stimulise i ništa ne čini po ovom, veoma važnom životnom pitanju za OSI. Kriterijumi, načini za nabavku i dobijanje očnih i tiflo-tehničkih pomagala, čije finansiranje plaća Fond za zdravstveno osiguranje su otežani i nesrazmjerni u odnosu na realne potrebe osoba oštećenog vida. Takođe, spisak i vrsta očnih i tiflo-tehničkih pomagala koja se nalaze na listi Fonda za zdravstveno osiguranje je takođe skroman i ograničen. Ograničeni su i rokovi za zamjenu pomagala, kao i novčani iznosi za kupovinu pomagala koje Fond refundira osobama sa invaliditetom, što svakako utiče i na izbor i kvalitet samog pomagala koje se može kupiti za predviđeni iznos. Oblast obrazovanja, takođe nije na zadovoljavajućem nivou kad su u pitanju osobe oštećenog vida i poštovanje njihovih prava. Osobama oštećenog vida i dalje nije omogućena dostupna literatura u procesu obrazovanja, te još uvijek ne postoji udžbenik za opismenjavanje na Brajevom pismu za djecu oštećenog vida. Dodatno, još uvijek nije izvršena standardizacija na Brajevom pismu za dva nova slova u našem jeziku. Ono što uliva nadu i pozitivna očekivanja i što će mnogo doprinijeti dostupnosti informacija, udžbeničke i druge literature osobama oštećenog vida, jeste Marakeški sporazum, koji je nedavno ratifikovan u Skupštini Crne Gore. Savez je tokom trajanja epidemije "Covid 19" i organizovanja online nastave za učenike, uvidio brojne nedostatke, odnosno neprilagođenosti procesa nastave za učenike oštećenog vida. Navode da još uvijek ne mogu govoriti o sasvim ravnopravnom, tajnom i dostojanstvenom izlasku na birališta osoba oštećenog vida, iako pomaka na bolje zaista ima. Ono na čemu će Savez i u buduću insistirati, jeste da na svakom biračkom mjestu moraju biti po dvije brošure, odnosno glasaška listića, odštampana Brajevim pismom, na kojima bi bio prenesen kompletan sadržaj teksta sa glasačkog listića, redni broj i naziv liste, pojedinca i sl., tako da osoba oštećenog vida može na biračkom mjestu da se upozna sa sadržajem glasačkog listića, a pored prstena na šablonu bi trebalo da budu redni brojevi sa glasačkog listića. Rješenje iz člana 44 Pravilnika o sadržaju i načinu obilježavanja spoljnog i unutrašnjeg pakovanja lijeka i sadržaja uputstva za lijek je neadekvatno i nepovoljno za konzumente lijekova koji imaju oštećen vid, jer se time direktno krši dostojanstvo njihove ličnosti i ugrožava im se pravo na privatnost. Potrebno je izmijeniti postojeći Pravilnik, otkloniti norme koje zadiru u pravo privatnosti osoba oštećenog vida i postupiti u skladu sa Mišljenjem i preporukama Zaštitnika u odnosu na obilježavanje lijekova.

Ističemo sljedeći primjer diskriminacije osoba oštećenog vida koja je u izvještajnom periodu utvrđena u postupku pred Zaštitnikom.

Primjeri:

Pritužbom Organizacije slijepih za Nikšić, Šavnik i Plužine Opštini Nikšić stavljena je na teret diskriminacija osoba oštećenog vida u pristupu objektima i površinama u javnoj upotrebi. U suštini ukazano je da zvučni semafori na nikšićkim ulicama ne rade, odnosno ne daju zvučne signale u momentu kada je upaljeno zeleno, odnosno crveno svjetlo na semaforima.

U ispitnom postupku, u skladu sa načelom kontradiktornosti, Opština Nikšić imala je priliku da se izjasni na navode iz pritužbe. U dostavljenom izjašnjenju je, u bitnom, istaknuto da su u Opštini svjesni činjenice da nedostatak zvučnih semafora predstavlja jedan od najvećih problema u oblasti pristupačnosti i da će Opština nastojati da riješi problem zvučnih semafora sredstvima koja su obezbijedena kroz Budžet Opštine i nalaze se u planu javnih nabavki za 2021. godinu, u cilju poboljšanja bezbjednosti u saobraćaju osoba sa invaliditetom.

Prilikom donošenja odluke u konkretnoj pravnoj stvari Zaštitnik je imao u vidu da Ustav Crne Gore, međunarodni ugovori i zakonski okvir nesumnjivo nameću dužnost nadležnih organa da preduzmu sve potrebne mjere radi obezbjeđivanja pristupa objektima i površinama u javnoj upotrebi. Pristupačnost je jedno od osnovnih načela UN Konvencije o pravima lica sa invaliditetom. Zakonom o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom propisano je da se neobezbjeđivanje uslova za nesmetan pristup, kretanje, boravak i rad u objektima u javnoj upotrebi i u prostorima i površinama javne namjene licu ili grupi lica sa invaliditetom u skladu sa propisima kojima se propisuje uređenje prostora i zgradnja objekata, smatra diskriminacijom po osnovu invaliditeta. Važan element pristupačnosti u domenu javnog saobraćaja jesu i zvučni semafori. Na kraju, Zaštitnik je u skladu sa ustavnim i zakonskim ovlaštenjima preporučio Opštini Nikšić da preduzme aktivnosti na postavljanju zvučnih semafora, radi otklanjanja diskriminacije.

### Preporuke Zaštitnika:

- ❖ *Da se u zakonima, politikama i praksama koje se tiču lica sa invaliditetom koristi isključivo model pristupa invaliditetu koji je zasnovan na ljudskim pravima, u skladu sa Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom;*
- ❖ *Da se izmijene propisi, politike i prakse koji se u potpunosti ili djelimično zasnivaju na medicinskom ili funkcionalnom modelu pristupa invaliditetu;*
- ❖ *Da se o pitanjima koja se tiču lica sa invaliditetom odlučuje uz učešće reprezentativnih organizacija lica sa invaliditetom i da se u tom procesu njihovim stavovima i sugestijama da posebna pažnja;*
- ❖ *Da se obezbijedi dosljedna primjena odredbe člana 9 Ustava Crne Gore saglasno kojoj su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva;*
- ❖ *Da se model zamjenskog odlučivanja kod potpunog ili djelimičnog oduzimanja poslovne sposobnosti zamijeni modelom odlučivanja uz podršku;*
- ❖ *Da se unaprijeđuju postojeće i razvijaju nove usluge za život u zajednici za lica sa invaliditetom.*

Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke u ovoj oblasti za koje i dalje postoji potreba angažovanja državnih institucija na njihovoj implementaciji:

- ❖ *Da poslodavci prilikom zapošljavanja pod opštim uslovima vode računa o zapošljavanju osoba sa invaliditetom i da pod okolnostima da osoba sa invaliditetom ispunjava uslove za zapošljavanje i ima jednake ili bolje kvalifikacije, stručne ili radne sposobnosti nego lice bez invaliditeta, zaposli osobu sa invaliditetom;*
- ❖ *Da se aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji predvidi zapošljavanje osoba sa invaliditetom pod posebnim uslovima, obezbjeđujući razumne adaptacije na radnom mjestu i u radnom okruženju shodno principu afirmativne akcije;*
- ❖ *Da se bez nerazumnih odugovlačenja, sistemski i efikasno preduzimaju sve neophodne mjere na obezbjeđivanju pristupačnosti objekata i površina u javnoj upotrebi za osobe sa invaliditetom*

*i osobe smanjene pokretljivosti, kao i obezbjeđivanju pristupačnih informacija, komunikacija i javnog saobraćaja;*

- ❖ *Da se bez daljih odlaganja donese akt o uspostavljanju jedinstvenog tijela vještačenja, kako bi se osobama sa invaliditetom olakšao postupak ostvarivanja prava u područjima društvenog života u kojima se ona priznaju na temelju nalaza i mišljenja tijela za vještačenje;*
- ❖ *Da uspostavljanje jedinstvenog tijela vještačenja prati i uspostavljanje jedinstvene baze podataka o osobama sa invaliditetom strukturiranih prema pripadnosti polu, godinama starosti, vrsti oštećenja, mjestu prebivališta;*
- ❖ *Da se primijeni koncept razumnog prilagođavanja i univerzalnog dizajna u skladu sa Konvencijom UN-a o pravima osoba sa invaliditetom i propišu efikasne i odvraćajuće sankcije za nepoštovanje zakonskih obaveza.*

## 7.7.2. Rodna ravnopravnost

Rodna ravnopravnost je jedna od osnovnih vrijednosti Evropske unije, koja je sadržana u svim sporazumima i Povelji Evropske unije o osnovnim pravima, te Zaštitnik ukazuje na važnost integrisanja rodnog aspekta u sve politike i segmente društva.

Iako se radi o oblasti u kojoj je izražena neravnopravnost, ista je posebno došla do izražaja u posljednje dvije godine u kontekstu pandemije virusa COVID 19. S tim u vezi, generalni sekretar UN Antonio Guterš je izjavio da gotovo 60 posto žena širom svijeta radi u neformalnoj ekonomiji, zarađuje manje, štede manje i pod većim rizikom su od pada u siromaštvo. Ukazao je da tržišta propadaju i fabrike se zatvaraju, milioni ženskih radnih mjesta su nestali, te da su za izgubljeni napredak potrebne godine da se vrati. Pozivao je vlade da žene i djevojke stave u središte svojih napora za oporavak od COVID-19<sup>205</sup>. U protekloj godini je od značaja to što je resorno ministarstvo podnijelo Generalnom sekretaru UN Treći periodični izvještaj Crne Gore o sprovođenju Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena<sup>206</sup>, o zakonodavnim, sudskim, administrativnim i drugim mjerama koje su usvojene kako bi se sprovele odredbe Konvencije, kao i o napretku ostvarenom u periodu od 2016-2020 godine. Izvještaj su pozvani da daju: Odbor za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore, sva ministarstva u Vladi Crne Gore i drugi organi uprave, kao i sudstvo, tužilaštvo, Zaštitnik/ca ljudskih prava i sloboda i 36 nevladinih organizacija, kao i međunarodne organizacije sa kancelarijom u Crnoj Gori.

U protekloj godini u fokusu institucije Zaštitnika su bili seksizam, mizogini govor i govor mržnje usmjeren prema ženama u političkom i javnom životu, koji je nažalost učestao u našem javnom prostoru. U tom smislu, Zaštitnik se oglašavao kako kroz reakcije neposredno, tako i kroz davanje mišljenja u pojedinačnim slučajevima. Cilj takvih izjava je obeshrabrenje žena da učestvuju u javnom i društvenom životu, te u tom smislu Zaštitnik stoji na stanovištu da je neophodna reakcija svih društvenih činilaca. Iako se radi o zakonom zabranjenom postupanju, povremeno se mogao steći utisak da su pojedini subjekti prihvatili govor mržnje i seksizam kao dozvoljen, pa čak poželjno i dozvoljeno sredstvo političke borbe. Ono što Zaštitnik i ovim putem upozorava je da je nedopustivo podsticanje i odobravanje od strane javnih činilaca i stvaranje klime netolerancije i mržnje jer se na taj način ne doprinosi suzbijanju govora mržnje. Pored političkih subjekata, odgovornost za podsticanje tolerantnog govora i prevenciju govora mržnje snose mediji zbog sadržaja koji objave, kao i obaveze da ažurno prate komentare na portalima i uklone neprimjerene sadržaje sa elementima govora mržnje. S obzirom da je posljednjih godina težište medija prebačeno na *online* prostor, to su stranice informativnih portala i socijalne mreže postale mjesto koje je

---

<sup>205</sup> Put women and girls at the centre of efforts to recover from COVID-19-Statement by the UN Secretary-General António Guterš, dostupno na: <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/4/statement-sg-put-women-and-girls-at-the-centre-of-efforts-to-recover-from-covid19>; datum posjete sajtu 28.februar 2022. godine

<sup>206</sup> <https://www.gov.me/cyr/dokumenta/e5f03d24-13a6-41d6-9058-b9817ea51021>, datum posjete sajtu 28. februar 2022. godine



preplavljeno diskriminatornim komentarima usmjerenim protiv različitih društvenih grupa. Najčešći su komentari koji pozivaju na mržnju, nasilje i netoleranciju prema LGBTI populaciji. Sa druge strane, kroz jasna kazivanja vrlo često se ženama šalje poruka gdje treba da im bude pravo mjesto u društvu.

Prema Izvještaju o globalnom rodnom jazu za 2021. godinu Crna Gora je od ukupno 156 zemalja u kojima je vršena analiza napretka prema rodnom paritetu kroz četiri dimenzije: ekonomska participacija i mogućnosti, naučna dostignuća, zdravstvo i politička osnaženost u odnosu na koji se naša država nalazi na 48. mjestu od 156 zemalja. Kako ranije, tako i u protekloj godini se nalazi među najlošije rangiranim državama u okruženju, pa tako Srbija je na 19., Albanija na 25., Slovenija na 41. i Hrvatska na 45. mjestu<sup>207</sup>. Od značaja je napomenuti da je Crna Gora 2020. godine bila na 71. mjestu od 149 zemalja, 2019. godine se nalazila na 71. mjestu od 153 zemlje, dok se u 2018. godini Crna Gora nalazila na 69. mjestu od 149 zemalja. Uočen je pomak za više od 20 mjesta za period od godinu dana prema istraživanju u kojem je primijenjena ista metodologija u svakoj nabrojanoj godini. Jedna od bitnih komponenti za ovaj izvještaj su svakako i statistički podaci o nezaposlenosti žena na tržištu rada koje ova institucija crpi sa sajta Zavoda za zapošljavanje. Naime, na dan 31. januar 2022. godine bilo je ukupno 56.233 nezaposlenih lica. Od tog broja 33.642 žena, 22.591 muškaraca, odnosno 59,88% žena, dok je na dan 31. januar 2021. godine bilo 47.314 ukupno nezaposlenih lica na evidenciji Zavoda, od čega 27.775 žena, odnosno 58,70%, a 19.539 muškaraca iz čega se prema zvaničnim podacima<sup>208</sup> vidi porast broja nezaposlenosti čemu može biti uzrok epidemiološka ili ekonomska situacija, odnosno različiti socio - demografski uzroci. Za pohvaliti je činjenica što Zavod za zapošljavanje u okviru kategorije nezaposlenih ima i podatke razvrstane po polu selektovane po nivou obrazovanja, starosnoj grupi i u odnosu na dužinu traženja zaposlenja. Kao preporuka za dalji napredak u ovoj oblasti bilo bi razvrstavanje podataka koje se odnose na žene sa invaliditetom i Romkinje u oblasti zapošljavanja odnosno nezaposlenosti.

Radi sveobuhvatne statistike i pravilnog kreiranja politika u oblasti rodne ravnopravnosti bilo bi od značaja prikupljanje i razvrstavanje podataka po polu u pogledu kreditne zaduženosti žena na nivou svih banaka u Crnoj Gori. Dostupni podaci u ovoj oblasti su podaci Investiciono razvojnog fonda koji predviđa određene programe i mikrokreditne linije, a koje imaju za cilj dodatno osnaživanje preduzetničkog potencijala žena, kroz pružanje podrške preduzećima u kojima su žene nosioci biznisa. Međutim, na istoj web stranici<sup>209</sup> se ne mogu pronaći podaci o broju programa i linija koja su opredijeljena u prethodnoj godini/periodu.

Predstavnic/ce institucije Zaštitnika su uzeli učešće na brojnim javnim događajima poput okruglih stolova, konferencija, webinara i stručnih skupova koji su za temu imali promociju načela ravnopravnosti i suzbijanje diskriminacije na osnovu pola.

Za pohvalu je to da su u Crnoj Gori tokom prethodne godine počele sa radom prve dule<sup>210</sup> - duhovne babice, inače nemedicinski kadar koji ne zamjenjuje babice i koje pružaju podršku trudnicama i porodiljama tokom trudnoće i porođaja. Naime, dula<sup>211</sup> pruža fizičku, emocionalnu i informativnu potporu

<sup>207</sup> Global Gender Gap Report 2021 INSIGHT REPORT MARCH 2021, dostupno na: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2021.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf), sajt posjećen 2. marta 2022. godine

<sup>208</sup> Mjesečni statistički izvještaj ZZZCG, 31. januar 2022. godine, dostupno na: <https://www.zzzcg.me/wp-content/uploads/2022/02/Mjese%C4%8Dni-statisti%C4%8Dki-izvje%C5%A1taj-31.1.2022..pdf>, sajt posjećen 2. marta 2022. godine

<sup>209</sup> Dostupno na: <https://www.irfcg.me/me/2015-01-13-12-14-58/program-unaprijedjenja-zenskog-preduzetnistva.html>, sajt posjećen 5. marta 2022. godine

<sup>210</sup> Zvanična Facebook stranica, dostupno na: <https://www.facebook.com/Dule-u-Crnoj-Gori-110248114829931>, sajt posjećen 4. marta 2022. godine

<sup>211</sup> What is doula, dostupno: <https://www.dona.org/what-is-a-doula/>, sajt posjećen 18. marta 2022. godine

prije, za vrijeme i nakon porođaja, pa samim tim njena uloga, ohrabivanje i prisustvo umnogome smanjuje pojavu brojnih intervencija, poboljšava ishod porođaja i smanjuje učestalost carskih rezova.

Trgovina ljudima je prvi put regulisana kao posebno krivično djelo u Krivičnom zakoniku Crne Gore<sup>212</sup> 2003. godine i nalazi se u grupi krivičnih djela protiv čovječnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom. U protekloj godini je Vrhovni sud Crne Gore u saradnji sa AIRE centrom sproveo analizu<sup>213</sup> sudske prakse za predmete trgovine ljudima u koju je uvrštena po prvi put po saznanjima ove Institucije i rodna komponenta u analizu, pa iz samog istraživanja proizilazi da od ukupno 48 okrivljenih lica, njih 42 (87%) su bili muškog pola, a šest (13%) su bile žene. Kada je riječ o osuđenim licima, od ukupno njih 40, za koje su sudovi donijeli osuđujuće odluke, muškarci čine 85%, a žene 15%. Od ukupno 39 žrtava identifikovanih sudskim presudama, njih 26 su ženskog pola, dok je 13 žrtava bilo muškog pola.

### 7.7.2.1. Diskriminacija po osnovu pola

Primijetan je sve veći broj pritužbi u kojima se utvrđuje povreda prava po osnovu pola, što govori u prilog tome da veliki broj edukacija i promotivnih kampanja daje određene rezultate kada je u pitanju jačanje svijesti o prijavljivanju diskriminacije.

Zaštitnik ukazuje da su žene ranjiva kategorija, a tim prije tokom trudnoće, porodiljskog odsustva i odsustva sa rada, radi njege djeteta i veoma često su izložene različitim oblicima diskriminacije, koja se ogleda u nemogućnosti da napreduju u karijeri, premještanju na niža radna mjesta nakon povratka sa odsustva, pa sve do jednostranog prekida radnog odnosa uslovljenog ličnim svojstvima zaposlene - pol i porodični status. Prednja konstatacija je od naročitog značaja ako se uzme u obzir u kontekst (zlo)upotrebe instituta sklapanja ugovora o privremenim i povremenim poslovima iz člana 200 Zakona o radu.

U tom smislu, ukazujemo da je Zaštitnik u radu imao pritužbu dvije podnositeljke koje su bile u radnom odnosu po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima u Opštini YY. Podnositeljke su bile u radnom odnosu od februara 2016. godine, odnosno od novembra 2018. godine. Od januara 2021. godine usljed održavanja trudnoće većeg rizika, a na osnovu ljekara specijaliste obje su započele sa korišćenjem trudničkog odsustva.

U datom slučaju, podnositeljke pritužbi su zaključile poseban ugovor o radu (o privremenim i povremenim poslovima) sa Opštinom YY shodno odredbi važećeg člana 200 Zakona o radu, a kao posebnu okolnost Zaštitnik je cijenio da je ovakva vrsta ugovora zaključivana kontinuirano od 2016. godine odnosno od 2018. godine, tj. i u skladu sa prethodnim i u skladu sa važećim Zakonom o radu. Konstatovano je da su predmetni posebni ugovor o radu zaključeni za vršenje poslova iz redovne nadležnosti Opštine, što je suprotno odredbama člana 202 Zakona o lokalnoj samoupravi. Zaštitnik smatra da se ugovori o privremenim i povremenim poslovima zaključuju isključivo za obavljanje poslova koji nijesu iz osnovne djelatnosti poslodavca kao i za manje složene poslove, a ne iz oblasti poslova koje su obavljale podnositeljka pritužbe i isključivo za manje složene poslove. U datom slučaju utvrđena je povreda prava i data preporuka Opštini i ista je ispoštovana u roku koji je određen za poštovanje preporuke.

Prema istraživanju koje je sproveo UNDP u Crnoj Gori svaki drugi građanin vjeruje da se žene i muškarci toliko razlikuju da je rodnu ravnopravnost nemoguće u potpunosti postići. Takođe, polovina građana vjeruje da poslodavac ima zakonsko pravo da traži potvrdu da kandidatkinja za posao nije u drugom

<sup>212</sup> Krivični zakonik Crne Gore, „Službeni list Republike Crne Gore”, br. 070/03 od 25. decembra 2003. godine

<sup>213</sup> file:///E:/Downloads/Analiza-sudske-prakse-za-predmete-trgovine-ljudima.pdf

stanju dok bi tri četvrtine zaposlenih u institucijama podržali uvođenje kvota za žene na visoko rangiranim rukovodećim pozicijama u Vladi<sup>214</sup>.

Zaštitnik ističe da su žene zavisnice specifična vulnerabilna društvena grupa koja je izložena riziku višestruke diskriminacije, radi čega je potrebno raditi na daljoj senzibilizaciji i osvještavanju društva. Posebno, nužno je pratiti ovu problematiku i sa rodno aspekta. Kao specifičnosti žena zavisnica svakako treba spomenuti njihovu izloženost porodičnom i seksualnom nasilju (kao oblicima rodno motivisanog nasilja kod kojeg su u većini slučajeva počinitelji muškarci, a žrtve žene), pri čemu jedan od izazova svakako predstavlja i pitanje smještaja takvih žrtava u sigurne kuće.

U populaciji osoba koje injektiraju droge u Podgorici dominiraju muškarci, čiji je udio procijenjen na 88.3% [95% CI, 84.9- 91.7], dok je procijenjeni udio ženskih osoba 11.7%. Ovaj podatak je u skladu sa programskim podacima iz drop in centara<sup>215</sup>. Uočljivo je da usluge drop in centra u Podgorici u znatno manjem obimu koriste žene nego muškarci a što je zasigurno izloženost društvenim stereotipima i stigmatizaciji.

Po prvi put ove godine, institucija Zaštitnika je zatražila i dobila statističke podatke od JU Kakaricka gora<sup>216</sup>, specijalizovane ustanove za tretman bolesti zavisnosti koji se odnose na broj zavisnika i zavisnica u toj ustanovi u toku 2021. godine. Naime, na tretmanu bolesti zavisnosti u izvještajnom periodu, nalazilo se 35 korisnika i svega četiri (4) korisnice iz kojih podataka se može izvući zaključak da upravo zbog rodni stereotipa koji su prisutni u društvu, žene se rjeđe odlučuju na tretman zavisnosti.

Zastupljenost žena u sektoru bezbjednosti je nužna u cilju poštovanja ljudskih prava i implementacije Rezolucije Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 1325. Procenat žena u Ministarstvu odbrane je 55,6%, dok su, prema posljednjim podacima, žene u Vojsci Crne Gore zastupljene u procentu od 14,7%, što predstavlja najveći udio žena u Vojsci do sada. Od ukupnog procenta kadeta koji se nalaze na obrazovanju na inostranim vojnim akademijama, 25,92% čine kadetkinje. Udio stipendistkinja među licima koje Ministarstvo odbrane stipendira na fakultetima u zemlji i inostranstvu je 40%<sup>217</sup>. Iako se iz prednjih podataka zapaža da je nešto veći procenat učešća žena u ovom sektoru, neophodno je nastaviti i pojačati aktivnosti na polju integrisanja rodne ravnopravnosti u sektoru bezbjednosti jer se pored sporta, oblast bezbjednosti smatra jednom od najzastupljenijih oblasti gledano iz rodne perspektive.

Jedna od odredbi koja je pojedine kategorije žena stavljala u nejednak položaj je odredba člana 16 stav 19 Zakona o obaveznom zdravstvenom osiguranju<sup>218</sup> a koja je propisivala tri postupka medicinski

---

<sup>214</sup> Gender mainstreaming stavovi i percepcije zaposlenih u javnoj upravi i ocjena primjene načela rodne ravnopravnosti u institucijama javne vlasti, dostupno na:

[https://www.me.undp.org/content/montenegro/sr/home/presscenter/pressreleases/polovina-gra\\_ana-vjeruje-da-je-rodnu-ravnopravnost-nemogue-posti.html](https://www.me.undp.org/content/montenegro/sr/home/presscenter/pressreleases/polovina-gra_ana-vjeruje-da-je-rodnu-ravnopravnost-nemogue-posti.html), sajt posjećen 9. marta 2022. godine

<sup>215</sup> Istraživanje o rizičnom ponašanju u vezi sa hiv/aids-om i ispitivanje seroprevalencije hiv, hbv, hcv među osobama koje injektiraju droge u Podgorici, u 2020. godini, Podgorica, 2021. godina, str. 26, dostupno na: <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/web.repository/ijzcg-media/files/1637830619-istraživanje-o-rizicnom-ponasanju-u-vezi-sa-hiv-aids-om-2020.pdf>, sajt posjećen 11. marta 2022. godine

<sup>216</sup> Mejl korespondencija od 5. marta 2022. godine

<sup>217</sup> Rast broja žena u sistemu odbrane, dostupno na: <https://www.gov.me/cyr/clanak/zene-u-sistemu-odbrane>, sajt posjećen 9. marta 2022. godine

<sup>218</sup> Zakon o obaveznom zdravstvenom osiguranju ("Službeni list Crne Gore", br. 006/16 od 22.01.2016, 002/17 od 10.01.2017, 022/17 od 03.04.2017, 013/18 od 28.02.2018, 067/19 od 11.12.2019) "zdravstvena zaštita iz člana 15 tog zakona obuhvata: tri postupka medicinski potpomognute oplodnje, i to: homologne ili heterologne intrauterine inseminacije (IUI) - unos sjemenih ćelija u matericu žene, homologne ili heterologne vantjelesne oplodnje (IVF); homologne ili heterologne intracitoplazmatske injekcije spermatozoida (ICSI) i transfera polnih ćelija i embriona u jajovod žene, kod žene do navršene 44 godine života koja nema više od dvoje djece, pod uslovom da je jedan od bračnih, odnosno vanbračnih supružnika, kao i žena koja ne živi u bračnoj ili vanbračnoj zajednici crnogorski državljanin.

potpomognute oplodnje i to samo crnogorskim državljanima/kama. U odnosu na datu odredbu Zaštitnik je dao preporuke koje su bliže navedene u poglavlju Pravni okvir u smislu izmjene pomenutog člana.

Kao i u prethodnim izvještajima Zaštitnik je ukazivao na STEM<sup>219</sup> područje (nauke, tehnologije, inženjerstva i matematike) kao problematično sa aspekta jednakosti, ali kao pohvalnu činjenicu ističe predviđanje realizovanja više mjera u okviru usvojene Nacionalne strategije rodne ravnopravnosti 2021-2025. godine sa Akcionim planom 2021-2022. godine<sup>220</sup>. U ovom kontekstu ne treba prenebregnuti okolnost da se tradicionalno smatra da je STEM područje većinom predmet zanimanja đaka muškog pola te da učenice čine nesrazmjernu manjinu kako u školovanju tako i nakon školovanja u području zapošljavanja i rada. Takvo stanje uslovljeno je rodnim ulogama i tradicionalno uvriježenim očekivanjima na osnovu kojih su đaci usmjereni u ona područja obrazovanja i zapošljavanja koja su 'isplativa i poželjna' za njihov pol.

Jedan od fenomena na koji Zaštitnik kontinuirano ukazuje je višestruka i interseksijska diskriminacija žena a koja podrazumijeva spajanje odnosno preklapanje više osnova. Imajući u vidu kako su žene i djevojke s invaliditetom, shodno Konvenciji o pravima osoba s invaliditetom posebno osjetljiva kategorija izložena riziku višestruke diskriminacije, Zaštitnik je nastavio da prati njihov položaj u svim područjima života. Rizik višestruke diskriminacije u najvećem broju slučajeva dolazi do izražaja prilikom ostvarivanja ekonomske nezavisnosti, pronalaska posla i nastavka obrazovanja. Poseban problem predstavljaju i društvene predrasude i nepoznavanje problema s kojima se susrijeću žene s invaliditetom. S obzirom na nedovoljnu dostupnost usluga za žene s invaliditetom u ruralnim područjima se suočavaju sa većim brojem predrasuda nego u gradskim sredinama.

U godini za nama rađeno je istraživanje od strane nevladine organizacije "I mi Boke" koje u momentu izrade ovog izvještaja jeste predstavljeno ali nije objavljeno u štampanoj verziji. Neki od najzabrinjavajućih podataka su da 41% ispitanica s invaliditetom je reklo da nema dovoljno sredstava da pokrije sve svoje životne potrebe uključujući i one koje se tiču invaliditeta; 78% ispitanica s invaliditetom kojima je potrebna pomoć druge osobe za svakodnevno funkcionisanje bi koristile personalnu asistenciju da je ona finansirana od strane države ili lokalne samouprave; 44% ispitanica s invaliditetom je reklo da ne idu redovno kod ginekologa. U okviru fokus grupa s aktivistkinjama i predstavnicama ženskih organizacija i relevantnih institucija, naglašeno je da se žene i djevojke s invaliditetom teško otvaraju da govore o iskustvima nasilja, da je potrebna edukacija relevantnog kadra kako bi se obezbijedio siguran i povjerljiv ambijent za prijavu nasilja, kao i da je potrebno prilagođavanje postojećih i osnivanje specijalizovanih usluga za žene s invaliditetom<sup>221</sup>.

U svijetlu prednjeg, žene s invaliditetom još uvijek nijesu u dovoljnoj mjeri upoznate sa svojim reproduktivnim pravima, a Zaštitnik za potrebe ovog izvještaja nije mogao naći relevantne podatke o ženama sa invaliditetom koje su se porodile, te stoga ukazuje da je nužno da ustanove zdravstvene zaštite vode ovu vrstu evidencija. Takođe, od značaja je sprovođenje sveobuhvatne edukacije žena s invaliditetom, institucija, organizacija civilnoga društva i zdravstvenih radnika/ica o svim pitanjima od značaja za njihov položaj i osnaživanje.

Romkinje i žene iz manjinskih etničkih zajednica u lošijem su položaju kako u odnosu na žene iz većinske populacije tako i u odnosu na muškarce iz svojih etničkih zajednica, posebno u oblastima zapošljavanja, zdravstvene zaštite, obrazovanja i socijalnih usluga, između ostalog, i zbog nejednakih odnosa moći

---

<sup>219</sup> Skraćena eng.: Science, Technology, Engineering and Mathematics

<sup>220</sup> Dostupno na: <https://wapi.gov.me/download-preview/41e3ee6a-757a-4684-9763-9fee5e933afd?version=1.0>, sajt posjećen 10. marta 2022. godine

<sup>221</sup> Održana javna debata I mi Boke „8. mart u svjetlu prava žena s invaliditetom”, dostupno na: <https://imiboke.me/projects/govorimo-o-nasilju>, sajt posjećen 9. marta 2022. godine

unutar zajednice i nejednakih odnosa moći u odnosu na većinsku zajednicu. Iako su gornje tvrdnje notorne činjenice, Zaštitnik ukazuje da je ograničen broj istraživanja o položaju Romkinja, lezbejki, starijih žena, koja se odnose uglavnom na diskriminaciju u svim oblastima društvenog života.

### **Preporuke Zaštitnika:**

- ❖ *Podsticati ravnopravnu participaciju žena u strukturama političkih partija na svim hijerarhijskim nivoima.*
- ❖ *Raditi na osnaživanju žena u svrhu njihove veće participacije na upravljačkim pozicijama u društvu.*
- ❖ *Neophodno je da svi državni organi i javne ustanove prikupljaju statističke podatke o ženama sa invaliditetom i ženama iz manjinskih zajednica, uključujući žene iz ruralnih područja, žene žrtve nasilja ...*
- ❖ *Osigurati veću prisutnost žena sa invaliditetom, Romkinja, lezbejki i žena iz drugih manjinskih zajednica u javnom i medijskom prostoru.*
- ❖ *Uspostaviti i primijeniti dugoročni strateški pristup sa ciljem privlačenja većeg broja kandidatkinja u sektor bezbjednosti.*
- ❖ *Putem promotivnih kampanja i drugih aktivnosti ohrabriti žrtve da prijave rodnu diskriminaciju i seksualno uznemiravanje.*

#### **7.7.2.2. Nasilje u porodici i rodno zasnovano nasilje**

Rodno zasnovano nasilje je jedno od temeljnih društvenih, političkih i ekonomskih sredstava kojima se žene drže u podređenoj poziciji u odnosu na muškarce<sup>222</sup>.

Zaštitnik je prije više od dvije godine uputio Inicijativu za izmjenu Zakona o zaštiti od nasilja u porodici<sup>223</sup>, povodom čega je resorno ministarstvo formiralo radnu grupu koja ima zadatak da pripremi izmjene i dopune pomenutog zakona. Međutim, Zaštitnik očekuje da će se rad na izradi ovog dokumenta ubrzati, a u cilju efikasnije borbe protiv nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja.

U tom svjetlu je neophodno imati u vidu da su do sada važećim odredbama bile propisane blage kazne za nasilnike, čime se ne šalje snažna poruka za primjenu politike nulte tolerancije na nasilje. Zbog evidentne učestalosti nasilja, Zaštitnik smatra i kontinuirano upozorava da se ovoj negativnoj društvenoj pojavi mora posvetiti posebna pažnja i da nije dovoljna sama izmjena zakonodavnog okvira, već i efikasna primjena propisa, snažnija koordinacija organa i službi koji postupaju u slučajevima nasilja, te kaznena politika koja pored zaštitnih mjera, praktikuje adekvatne, proporcionalne i odvraćajuće sankcije za počiniocce nasilja. U svom radu na pritužbama građana/ki primjećuje se da cjelokupan sistem koji sagledava fenomen suzbijanja nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja posmatra jedino sa aspekta prekršajnih/krivičnih sankcija i to skoro isključivo kroz pravosuđe, bez drugih sistemski ustrojenih, stručnih, kontinuiranih i dugotrajnih mjera prevencije i resocijalizacije počinioca što dugoročno odvraća stvarne žrtve nasilja od prijavljivanja blažih oblika nasilničkog ponašanja. Osim toga, takav sistem daje pravosuđu neadekvatan preventivni rad, uzrokuje vrlo blage kazne i u konačnom konstantan rast prekršajnih/krivičnih postupaka što se moglo uočava u dijelu statističkih podataka, brutalizacije nasilja i porastu femicida.

Zaštitnik kontinuirano ukazuje na problem prepoznavanja i kažnjavanja partnerskog nasilja sa posebnim fokusom zaštite žrtava iz kraćih emocionalnih partnerskih veza a posebno ako se ima u vidu da su se

<sup>222</sup> CEDAW, General Recommendation No. 35 on gender based violence against women, updating General recommendation No. 19, CEDAW/C/GC/35, 2017

<sup>223</sup> Zakon o zaštiti od nasilja u porodici ("Službeni list Crne Gore", br. 046/10, 040/11)

pojedini femicidi na štetu žena događali upravo iz ove kategorije. Kao posebno zabrinjavajuća činjenica je porast broja femicida u protekloj godini čiji uzroci su višeslojni i iziskuju stručna istraživanja i analize koje nadilaze format ovog izvještaja.

O prisutnosti diskriminacije i nasilja nad ženama u politici, tokom 2021. godine rađeno je istraživanje od strane UNDP-a u Crnoj Gori u kojem čak 90,7% ispitanica smatra da žene jesu diskriminirane, što je zabrinjavajuće iz ugla posmatranja obima problema, ali ujedno ohrabrujuće, jer su političarke evidentno svjesne i saglasne u pogledu postojanja diskriminacije<sup>224</sup>. U istom istraživanju se navodi da je skoro tri četvrtine anketiranih političarki potvrdilo da su se tokom svog političkog rada susretale s nasiljem nad političarkama, što znači da veća uključenost žena u političke procese, s jedne strane, povlači za sobom i veći stepen nasilja nad ženama u javnoj i političkoj sferi.

Ova Institucija je u proteklom periodu nastavila da javno upozorava kako je osim izmjena i dopuna zakonodavnog okvira nužna kontinuirana edukacija i senzibilizacija za rodno zasnovano nasilje svih onih koji primjenjuju zakone i propise i da se ne može samo i isključivo očekivati reagovanje pojedinih državnih organa, već je neophodno uključivanje svih društvenih činilaca u suzbijanju ove negativne društvene pojave. Pa tako, Zakon o zaštiti od nasilja u porodici propisuje koje su to institucije koje se bave zaštitom od nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja i nabroja iste: „organ uprave nadležan za policijske poslove (u daljem tekstu: policija), organ za prekršaje, Državno tužilaštvo, centar za socijalni rad ili druga ustanova socijalne i dječje zaštite, zdravstvena ustanova, kao i drugi organ i ustanova koji se bave zaštitom”, dok sa druge strane Istanbulska konvencija predviđa da će obaveze na sprječavanju zaštite od nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja preduzeti svi društveni akteri<sup>225</sup>.

**Primjer:**

XX je podnijela pritužbu zbog postupka koji se vodi pred urbanističko-građevinskom inspekcijom, a koji je u vezi sa rodno zasnovanim nasiljem. Naime, pred ovom Institucijom podnositeljka pritužbe je inicirala više postupaka počevši od 2018. godine koji su se odnosili na nepostupanje državnih organa u okviru svojih nadležnosti, a koji su bili u vezi sa rodno zasnovanim nasiljem. Ista je bila duži niz godina u braku sa YY od koga je trpjela sve oblike nasilja. Brak je razveden presudom Osnovnog suda u Podgorici, međutim kako žive i dalje u istoj kući, a u različitim stambenim jedinicama - nasilje nije jenjavalo. U maju mjesecu 2018. godine, podnositeljka pritužbe je pokrenula postupak fizičke diobe pred istim sudom, te nakon završetka tog postupka i pravosnažnosti rješenja o diobi, započela izgradnju zasebnog stepeništa na zajedničkoj kući, pošto je do pravosnažnosti tog postupka dijelila zajednički ulaz sa nasilnikom. Kada su radovi na izgradnji stepeništa privedeni kraju, usljed neposjedovanja građevinske dozvole urbanističko - građevinska inspekcija je donijela rješenje o rušenju stepeništa.

Zaštitnik razumije da građevinsko-urbanistička inspekcija u konkretnom slučaju postupa po podnijetoj prijavi, no mišljenja je da je ova inspekcija trebala da ima u vidu da je podnositeljka pritužbe već duži niz godina žrtva rodno zasnovanog nasilja, što je podnositeljka u toku postupka i isticala. Takođe, za ovaj slučaj je relevantna činjenica da je Zaštitnik tokom 2018. godine već vodio postupke po pritužbama ove podnositeljke koji su se odnosili na Upravu policije Crne Gore - CB Podgorica, Centar za socijalni rad za Glavni grad Podgorica i Osnovni sud u Podgorici u kojima je dao mišljenje i preporuke navedenim organima u cilju suzbijanja rodno zasnovanog nasilja. Uz prednje posebno apostrofira da je ovo mišljenje donijeto u svjetlu što potpunije zaštite žrtve rodno zasnovanog nasilja i naglašava da su svi društveni činoci odgovorni za suzbijanje ove negativne društvene pojave, a ne u smislu izbjegavanja obaveze i nepoštovanja zakona iz oblasti građevinarstva.<sup>226</sup>

<sup>224</sup> Istraživanje, Nasilje nad ženama u politici u Crnoj Gori, Podgorica 2021., dostupno na: <file:///E:/Downloads/UNDP-mne-istrazivanje-zeneupolitici-2021.pdf>, sajt posjećen 9. marta 2022. godine

<sup>225</sup> Konvencija Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (2011), član 3 stav 3: "Mjere koje se preduzimaju u skladu sa ovim članom uključice, prema potrebi, sve nadležne aktere, kao što su državni organi, nacionalne, regionalne i lokalne skupštine i uprave, državne institucije za zaštitu ljudskih prava i organizacije civilnog društva."

<sup>226</sup> Mišljenje br. 833/20, dostupno na linku:

[https://www.ombudsman.co.me/docs/1636548453\\_26102021\\_prepeoruka\\_pg.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/1636548453_26102021_prepeoruka_pg.pdf)

Kroz godine rada institucije Zaštitnika uočili smo da se izrazito mali broj žena s invaliditetom odlučuje da prijavi nasilje. Zbog rijetkog prijavljivanja te neprepoznavanja od strane institucija sistema ni službeni statistički podaci koji se vode kod pojedinih institucija ne daju stvarni prikaz stanja pa će jedna od preporuka u okviru ovog izvještaja ići u tom smjeru.

S obzirom da Zaštitnik poziva i aktivistkinje i aktiviste civilnog sektora da daju svoj osvrt na stanje u ovoj oblasti, to u nastavku slijedi izvještaj nevladine organizacije *SOS Telefon za žene i djecu žrtve nasilja Nikšić* koja pruža pomoć i podršku ženama žrtvama nasilja i žrtvama nasilja u porodici kroz rad specijalizovanih servisa pomoći i podrške, i to: nacionalna SOS linija za žrtve nasilja u porodici - licencirani servis u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, SOS skloništa za žene i djecu žrtve nasilja - licencirani servis u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, usluga pratnje povjerljivog lica u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti i stručno pravno i psihološko savjetovanje.

SOS telefon Nikšić ženama i djeci žrtvama nasilja pored jezika većinske populacije obezbjeđuje pomoć i podršku i na albanskom jeziku. U nastavku su statistički podaci o pruženim uslugama za period januar - decembar 2021. godine: Nacionalna SOS linija za žrtve nasilja u porodici, Broj osoba kojima su pružene usluge: Žene - 274, Djeca - 27, Muškarci - 23, Ukupno - 324; Broj zaprimljenih poziva - 2408, Broj pruženih usluga - 3036; Broj poziva po gradovima - NSOSL ( Nikšić - 1159, Podgorica - 506, Herceg Novi - 138, Budva - 115, Tuzi - 55, Danilovgrad - 55, Bar- 53, Bijelo Polje - 49, Kotor - 47, Rožaje - 44, Ulcinj - 41, Plav - 26, Tivat - 24, Berane - 23, Cetinje -17, Mojkovac - 13, Žabljak -12, Pljevlja - 12, Andrijevica - 3, Plužine - 2, Kolašin - 1, Petnjica - 1; Nepoznat grad - 12. Broj osoba kojima su pružene usluge - SOS sklonište: Žene - 24, Djeca - 40, ukupno - 64. Ukupno ostvarenih noćenja - SOS sklonište - 5170; Prosječan boravak po osobi - 81, Prosječno osoba na dnevnom nivou - 14. Usluga psihološkog savjetovanja - 545; Pravno savjetovanje - 192; Zastupanje na sudu (Osnovni sud i Sud za prekršaje) - 24, Usluga pravnog savjetovanja i zastupanja ukupno - 216; Usluga pratnje povjerljivog lica - 169.

#### **Preporuke Zaštitnika:**

- ❖ *Obrazovati posebno tijelo na nacionalnom i/ili lokalnom nivou sa specijalizovanim kadrom psihološke i socijalne struke kojem će biti zadatak rano sprječavanje porodičnog nasilja i rodno zasnovanog nasilja koji bi postupao u fazi prije eskalacije nasilja i bez učešća pravosuđa i policije.*
- ❖ *Izvršiti obuke o značaju prikupljanja statističkih podataka u cilju pravilnog kreiranja politika a potom unaprijediti baze svih relevantnih organa u cilju prikupljanja reprezentativnih podataka o rodno zasnovanom nasilju nad ženama uključujući sve kategorije žena unutar ove heterogene grupe (žene sa invaliditetom, Romkinje, lezbejke, trans žene itd.)*
- ❖ *Izvršiti specijalizaciju pravosudnog kadra u oblastima porodičnog nasilja i rodno zasnovanog nasilja.*
- ❖ *Osigurati sprovođenje odredaba Konvencije Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, a posebno s tim u vezi promptno preduzeti sve neophodne mjere u cilju poboljšanja pravnog okvira zaštite od nasilja u porodici.*
- ❖ *Uspostaviti jaču međusektorsku saradnju svih nadležnih institucija u cilju prevencije i pružanja pomoći žrtvama porodičnog/rodno zasnovanog nasilja.*
- ❖ *Organizovati obavezne kontinuirane edukacije o rodno zasnovanom nasilju kako nosiocima pravosudnih funkcija tako i savjetnicima i pripravnicima unutar pravosudnog sistema.*
- ❖ *U cilju prevencije partnerskog nasilja, organizovati kontinuirane edukacije u srednjim školama i na fakultetima.*

### 7.7.3. Diskriminacija po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije

Donošenje Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola<sup>227</sup> kojim se pravno prepoznala i uredila zajednica života između dva lica istog pola predstavlja veliki korak naprijed u kontekstu uvažavanja prava LGBTIQ osoba i unaprijeđenja pravnog i društvenog položaja ove populacije. Međutim, da bi došlo do pune implementacije ovog akta neophodno je donijeti podzakonske akte kojima se bliže uređuju određena pitanja. Takođe je neophodno intenzivno raditi na usklađivanju drugih povezanih pravnih akata sa odredbama ovog zakona, kako bi se preduprijedili značajni problemi u implementaciji garantovanih prava i kako bi se sačuvala kompaknost pravnog sistema Crne Gore i pravna sigurnost.

Unaprijeđenje normativnog okvira predstavlja neophodan, ali ne i dovoljan uslov za punu integraciju LGBTIQ osoba u sve sfere društvenog života. Jednako važan aspekt predstavlja efikasna implementacija usvojenih propisa. Uporedo sa tim neophodno je u kontinuitetu raditi na podizanju svijesti o pravima LGBTIQ osoba kako bi se smanjio stepen homofobije i transfobije koji je i dalje u velikoj mjeri prisutan u društvu.

Ovakvo stanje u društvu obeshrabruje LGBTIQ osobe da slobodno izraze svoj rodni identitet i seksualnu orijentaciju, a može dovesti i do kršenja širokog spektra prava na štetu ovih osoba kao što su: pravo na rad, obrazovanje, zdravstvenu zaštitu i sl. Pripadnici ove populacije spadaju među najugroženije kategorije i kada je u pitanju rizik od izloženosti diskriminaciji.

Posebno je važno raditi na edukaciji državnih službenika, jer oni djeluju u ime države i zbog toga su dužni imati veći stepen svijesti o potrebi poštovanja ljudskih prava i uvažavanja različitosti, jer od njihovog ispravnog postupanja u velikoj mjeri zavisi efikasno ostvarivanje ljudskih prava i sloboda koja su građanima zajamčena Ustavom i potvrđenim međunarodnim sporazumima. Na delikte koji su učinjeni prema LGBTIQ osobama treba reagovati izricanjem djelotvornih, proporcionalnih i odvratajućih sankcija. Poseban razlog za zabrinutost predstavlja pojačano prisustvo govora mržnje i uvredljivog govora. Ovakve pojave dovode do osjećaja ugroženosti, poniženosti, straha i neprijateljstva prema ovoj ugroženoj kategoriji.

U pogledu ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu poseban razlog za zabrinutost predstavlja nestašica hormonske terapije za trans žene. Kontinuirana hormonska terapija je neizostavni dio terapije, pa je iz tog razloga neophodna redovna snabdjevenost hormonima. Njihov nedostatak trans žene dovodi u stanje rizika i predstavlja povredu prava na poštovanje privatnog života, iz člana 40. Ustava Crne Gore i člana 8. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Zaštitnik je u toku izrade ovog izvještaja pozvao organizacije koje se bave promocijom i zaštitom prava pripadnika LGBTIQ populacije da dostave svoja zapažanja o stanju ljudskih prava i sloboda. Pozivu Zaštitnika odazvala se Asocijacija Spektra koja radi na promociji i zaštiti ljudskih prava transrodnih, rodno varijantnih i interpolnih osoba.

U dostavljenoj analizi u bitnom je istaknuto da uprkos nepostojanju formiranih predmeta unutar tužilaštava (podatak dobijen od strane ODT Rožaje, ODT Pljevlja, ODT Bijelo Polje, ODT Kolašin, ODT Kotor, ODT Nikšić, ODT Bar, ODT Herceg Novi, ODT Ulcinj i VDT Podgorica), tokom 2021. godine, nevladine organizacije bilježe značajan broj slučajeva nasilja i/ili diskriminacije.. U javnom prostoru prisutan je govor mržnje prema LGBTI osobama. U toku 2021. godine, ali i 2020. godine, implementirane su brojne pripremne aktivnosti u odnosu na proces kreiranja koji će regulisati pravno prepoznanje roda transrodnih osoba. Tokom 2020. godine, Asocijacija Spektra je u partnerstvu sa Kvir Montenegro i NVO

---

<sup>227</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 067/20



Juventas, kroz projekat „Ponos svuda – Strateški pristup ljudskim pravima LGBTI osoba u Crnoj Gori“, podržanog od strane EU i Ministarstva javne uprave, sprovela reviziju pravne analize o pravnom prepoznavanju roda u Crnoj Gori, koja je prvi put kreirana 2016. godine u saradnji sa Institutom za pravne studije. Istraživanje je kao krajnji produkt ponudilo prijedlog Zakona o rodnom identitetu. Prijedlog Zakona sveobuhvatno predstavlja pravne aspekte pravnog prepoznavanja spola i standarde koje Crna Gora kao članica Vijeća Europe i kandidat za pristupanje EU mora implementirati na nacionalnom nivou.

Kriza izazvana infekcijom COVID-19, ukazala je na brojne izazove sa kojima se suočavaju transrodne, rodno varijantne i interpolne osobe u Crnoj Gori u odnosu na pristup zdravstvenoj zaštiti. Nedostupnost hormonske terapije estradiolom u Crnoj Gori za transrodne žene, dodatno je otežala kriza, pa više nijesu bile u mogućnosti da nabavku potrebnih lijekova koji su svakako nedostupni u odnosu na njihovu ekonomsku situaciju, vrše niti iz zemalja regiona, usljed zatvaranja granica. Iako je, u okviru Kliničkog centra Crne Gore, formirana Komisija za zdravlje trans osoba, koja je zadužena za dalje razvijanje trans-specifične zdravstvene zaštite, pružanje zdravstvenih usluga procesa prilagođavanja pola rodnom identitetu, kao kreiranje sveobuhvatne podrške u domenu zdravlja transrodnim osobama, nema podataka o sastajanju Komisije, te radu na unapređenju zdravstvenih usluga u ovoj oblasti. U prethodnom periodu u KCCG urađene su 4 mastektomije trans muškarcima (operacije uklanjanja grudi), međutim, još uvijek se nijesu stekli preduslovi za obavljanje genitalnih operacija, usljed nedostatka kapaciteta i neophodnog znanja medicinskih stručnjaka u Crnoj Gori, te se osobe koje žele genitalnu operaciju i dalje upućuju u Beograd. Neophodno je da država radi na daljnjem obrazovanju zdravstvenih radnika/ca na temu ljudskih prava interpolnih osoba, obezbijedi jasnu zaštitu prava na samoodređenje i zaštitu tjelesnog integritet interpolnih osoba.

Podaci Asocijacije Spektra ukazuju da je većina transrodnih osoba nezapošljena ili zapošljena na crnom tržištu rada, pri čemu veliki broj njih krije svoj rodni identitet od poslodavaca/ki. Uticaj krize COVID-19 na transrodnu zajednicu u Crnoj Gori uključuje pojačavanje ekonomskih i socijalnih izazova i poteškoća s kojima se ova zajednica svakodnevno suočava. Nedostatak zaštite u obrazovanju, dovodi do visoke stope nezaposlenosti trans osoba, koje se često susrijeću sa diskriminacijom od strane poslodavaca/ki koji odbijaju da im pruže zaposlenje usljed nesklada između oznake pola u dokumenatima i rodno izražavanja, ili da ih zaštite na radnom mjestu od različitih oblika nasilja. Zaštita nedostaje, te su trans osobe, naročito trans žene, dodatno marginalizovane, suočene sa nemogućnošću integracije u društvu i izložene dodatnoj stigmati, fizičkom, psihičkom, seksualnom i ekonomskom nasilju, te raznim zdravstvenim rizicima. Uzimajući u obzir činjenicu da se mnoge LGBTI osobe, posebno transrodne osobe, suočavaju sa neprihvatanjem i / ili nasiljem od strane porodica, a vrlo je malo slučajeva prijave nasilja u porodici od strane LGBTI osoba, nalaze se u situaciji iz koje nekad nema izlaza. Nepostojanje sistemskih psihosocijalnih servisa podrške ukazuje na jasnu potrebu za pružanjem podrške u cilju osnaživanja trans i rodno varijantnih osoba, kako bi razvile mehanizme odbrane protiv nasilja različitih oblika.

### **Preporuke Zaštitnika:**

- ❖ *Da se obezbijedi puna implementacija Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola donošenjem odgovarajućih podzakonskih akata i usklađivanjem odredaba drugih povezanih propisa sa odredbama ovog zakona;*
- ❖ *Da se intenzivno radi na suzbijanju homofobije i transfobije;*
- ❖ *Da se obezbijedi kontinuirana snabdijevnost hormonskom terapijom za trans žene.*

Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke u ovoj oblasti za koje i dalje postoji potreba angažovanja državnih institucija na njenoj implementaciji:

- ❖ *Da se na delikte učinjene prema LGBT populaciji reaguje izricanjem djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija;*
- ❖ *Nastaviti sa programima obuka za policijske službenike, tužioce i sudije u oblasti primjene odredaba koje regulišu krivična djela počinjena iz mržnje prema osjetljivim društvenim grupama (uključujući LGBT zajednicu) sa posebnim fokusom na prepoznavanje otežavajućih okolnosti sa ciljem izricanja djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija.*

#### 7.7.4. Govor mržnje

Govor mržnje predstavlja opasnost u ostvarivanju zaštite ljudskih prava i vladavine prava. Ustav Crne Gore<sup>228</sup> u članu 7 propisuje: "Zabranjeno je izazivanje ili podsticanje mržnje ili netrpeljivosti po bilo kom osnovu", dok u članu 8 stav 1 propisuje: "Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu."

Takođe, Zakonom o zabrani diskriminacije<sup>229</sup> u odredbi član 2 stav 1 propisano je: „Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu.“ Članom 9a propisano je: "Govor mržnje je svaki oblik izražavanja ideja, tvrdnji, informacija i mišljenja koji širi, raspiruje, podstiče ili pravda diskriminaciju, mržnju ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, ksenofobiju, rasnu mržnju, antisemitizam ili ostale oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu u formi nacionalizma, diskriminacije i neprijateljstva protiv manjina."

Preporuka br. R (97) 20 Komiteta ministara Savjeta Evrope pod govorom mržnje podrazumijeva sve oblike izražavanja koji šire, raspiruju, podstiču ili pravdaju rasnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam ili druge oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući tu i netoleranciju izraženu u formi nacionalizma i etnocentrizma, diskriminacije i neprijateljstva prema manjinama, migrantima i ljudima imigrantskog porekla.

Neprijemljiva komunikacija, govor mržnje i senzacionalistički narativi u medijima postali su jedan od najvećih problema u oblasti javnih komunikacija. Sankcije su blage i neadekvatne, dok je govor mržnje izrazito prisutan. Primjetno je da je broj ovih pritužbi Zaštitniku u porastu, što ukazuje na trend rasta govora mržnje u javnom prostoru i diskursu.

Sloboda izražavanja je suštinski element svake demokratije i zaštićena je čak i ako informacije mogu da šokiraju i uznemire, ali ista mora da bude ograničena kada se neki govor smatra govorom mržnje.

Primjećen je veći broj negativnih tekstova, komentara na društvenim mrežama. Retorika i poruke ovih tekstova pogađaju javnost i definitivno dovode do povećanja socijalne distance i netrpeljivosti.

Građani/ke trebaju biti informisani o pitanjima od javnog interesa, međutim debata mora biti demokratska, a medijski profesionalizam razvijeniji. Stoga je potrebno dodatno edukovati sve subjekte i medijske profesionalce o Etičkom kodeksu, slobodi izražavanja i govoru mržnje.

U radu je bila pritužba koja se odnosila na govor mržnje izražen na društvenim mrežama.

---

<sup>228</sup> Ustav Crne Gore

<sup>229</sup> Zakon o zabrani diskriminacije ("Službeni list Crne Gore", br 46/10, 40/11, 18/14, 42/17)

U konkretnom slučaju, analizom objavljenih komentara a primjenom trodjelnog testa, Zaštitnik je zaključio da se radi o govoru mržnje. Citirani komentari su nedvosmisleno usmjereni protiv hrvatskog naroda i predstavljaju poziv na nasilje, mržnju, diskriminaciju i netoleranciju. Sagledavanjem konteksta, kao i same sadržine komentara proizilazi da pojedini izrazi imaju izrazito negativnu i stigmatizirajuću konotaciju i etiketiraju jednu zajednicu kao društveno nepoželjnu. Govor kojim se širi i podstiče mržnja i nasilje prema određenoj grupi lica zbog njene identiteske pripadnosti predstavlja zloupotrebu slobode izražavanja, i ni u kom slučaju ne može imati zaštitu propisanu članom 47 Ustava i članom 10 Evropske konvencije. Stoga, Zaštitnik je mišljenja da je u konkretnom slučaju došlo do povrede odredbe člana 9a Zakona o zabrani diskriminacije i predstavlja osnov za ograničenje slobode izražavanja iz člana 47 Ustava Crne Gore i člana 10 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, zbog čega je dao preporuke portalu - da ukloni sporne komentare bez daljeg odlaganja i da ubuduće ažurno prati sadržaje komentara na portalu i oni koji sadrže govor mržnje ukloni, u zakonom predviđenom roku.

### **7.7.5. Diskriminacija po osnovu nacionalne pripadnosti i veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom**

Potpuna integracija manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u sve sfere društvenog života nezaobilazan je uslov za očuvanje građanskog i demokratskog karaktera Crne Gore. Pravni okvir koji reguliše manjinska prava predstavlja dobru osnovu za realizaciju ovog cilja. Međutim, nedovoljno dobra implementacija pravnih propisa dovodi do toga da se manjine, još uvijek suočavaju sa značajnim preprekama kada je u pitanju ostvarivanje garantovanih prava.

Smanjenje etničke distance prema nacionalnim manjinama predstavlja važan korak ka njihovoj potpunoj integraciji. Za ostvarivanje ovog zadatka neophodna je udružena aktivnost svih društvenih aktera, a naročito onih koji se bave promocijom i zaštitom nacionalnih manjina. Prvi korak u lancu aktivnosti svakako treba da bude sprovođenje i praćenje istraživanja javnog mnjenja o pitanjima prava manjina. Rezultati ovakvih istraživanja predstavljaju solidnu osnovu za preduzimanje daljih aktivnosti koje u konačnom treba da dovedu do stvaranja multikulturalnog društva u punom smislu te riječi. Svi značajni društveni akteri su saglasni da je izgradnja takvog društva jedan od prioriteta, pa ta okolnost svakako povećava šanse za uspjeh.

Rezultati istraživanja javnog mnjenja koje je sproveo Centar za monitoring i istraživanje<sup>230</sup> pokazuje da je mišljenje građana o diskriminaciji nacionalnih manjina podijeljeno. Tako 45% ispitanika vjeruje da je diskriminacija prisutna, a polovina smatra da ne postoji. Diskriminaciju na nacionalnoj osnovi češće navode građani dobi od 18 do 29 godina, dok je rjeđe uočavaju stariji od 60 godina. Najveći broj ispitanika smatra da je diskriminacija u Crnoj Gori najviše prisutna prema Romima, a zatim slijede Srbi, Albanci, Muslimani, Bošnjaci i Hrvati. Kada je riječ o politikama zapošljavanja većina građana smatra da su politike zapošljavanja u Crnoj Gori diskriminatorne prema pripadnicima nacionalnih manjina. Preciznije, 58% se slaže sa ovim stavom, dok suprotno misli nešto više od trećine građana. Kao što je slučaj dugi niz godina građani percipiraju Rome kao najugroženiju grupaciju i u ovoj oblasti. Sa druge strane rezultati istraživanja su pokazali da javnost nije informisana o mehanizmima pozitivne diskriminacije, kakva je afirmativna akcija. Naime, većina građana Crne Gore nije upoznata sa afirmativnim akcijama prilikom zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina. Tačnije, 7 od 10 građana za ove akcije nije čulo, dok svaki četvrti navodi da jeste. Zabrinjava podatak da kada se afirmativne akcije formulišu kao prednost pri zapošljavanju, većina građana ih doživljava kao nepravedne. Tačnije, dok 56% davanje prednosti pri zapošljavanju pripadnicima manjinskih naroda smatra nepravednim, pri čemu trećina čak veoma nepravednim, svaki treći građanin podržava ovakav mehanizam. Sa druge strane, gotovo svi građani

<sup>230</sup> "Poštovanje prava i položaj manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori", mart 2021. godina, str 17-19, Publikacija dostupna na linku: <https://cemi.org.me/storage/uploads/IWkeusTbQKvsZpORHlsljmKafrxvFvDwZXiTrkQk.pdf>

navode da bi, kao poslodavci, zaposlili pripadnika druge nacionalnosti. Štaviše, sve sociodemografske kategorija stanovništva su saglasne po ovom pitanju, odnosno, 98% ispitanika.

Stav građana o posebnoj ugroženosti Roma dijeli i institucija Zaštitnika. Pripadnici ove populacije suočavaju se sa preprekama u oblasti obrazovanja, zapošljavanja, ostvarivanja zdravstvene zaštite, prava iz socijalne i dječje zaštite i brojnim drugim oblastima. Ovu populaciju posebno karakteriše težak materijalni položaj, kao i socijalna isključenost.

Kvalitetno obrazovanje Roma je uslov bez koga je nemoguće postići njihovu integraciju u druge oblasti društvenog života, a prvenstveno u oblast rada i zapošljavanja. Saradnici u socijalnoj inkluziji Roma i Egipćana imaju važnu ulogu u povećanju stepena upisa djece iz romske i egipćanske populacije, smanjenju drop out-a, prevazilaženju jezičkih barijera i u konačnom poboljšanju kvaliteta stečenog obrazovanja. Imajući u vidu ove okolnosti Zaštitnik očekuje da će nadležni državni organi preduzeti snažne mjere u pravcu poboljšanja njihovog radnog statusa. Primjena mjera afirmativne akcije u korist pripadnika Romske i Egipćanske zajednica biće neophodna sve dok se u dovoljnoj mjeri ne promijeni nepovoljan položaj u kojem se pripadnici ove populacije nalaze.

Primjena ovih mjera neophodna je i u cilju poboljšanja položaja pripadnika drugih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Posebno je važno voditi računa njihovoj srazmjernoj zastupljenosti u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave. Srazmjerna zastupljenost može se postići jedino u okolnostima praćenja nacionalne strukture zaposlenih i prijavljenih kandidata/kinja koji se o ovom pitanju izjašnjavaju na dobrovoljnoj osnovi. Za postizanje opipljivih rezultata u ovom smislu neophodno je preduzimanje dugoročnih i pažljivo planiranih aktivnosti države, jer se ispunjenje ove ustavne garancije ne može sprovesti kršenjem drugih prava, prvenstveno onih službenika koji su na zakonit način već zaposleni u organima državne uprave i lokalne samouprave. Osim toga pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica treba dati prednost prilikom zapošljavanja samo u slučaju ispunjavanja uslova za zasnivanje radnog odnosa, posjedovanja istih ili sličnih kvalifikacija i stručnih kvaliteta u odnosu na druge kandidate, kao i analognih rezultata provjere sposobnosti.

Zaštitnik ponovo izražava zabrinutost zbog toga što romska zajednica nema predstavnika u Skupštini Crne Gore. Kako ova zajednica predstavlja najmarginalizovaniju društvenu grupu to je od posebnog značaja stvaranje uslova za učešće predstavnika ove populacije u parlamentu. Romi bi preko svog predstavnika imali priliku da utiču na kreiranje zakonodavnih i drugih politika. Osim toga predstavnici romske populacije bi kroz učešće u raspravi mogao da doprinese boljoj informisanosti poslanika i opše javnosti o problemima sa kojima se Romi suočavaju i da predloži kvalitetna rješenja za prevazilaženje istih.

### **Preporuke Zaštitnika:**

- ❖ *Da se učine dodatni naponi usmjereni na podizanju svijesti o važnosti multikulturalizma, međunacionalnog i međuvjerskog dijaloga i tolerancije;*
- ❖ *Da se na delikte koji su usmjereni na narušavanje multietničkog i multivjerskog sklada reaguje izricanjem djelotvornih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija, uz korišćenje klauzule otežavajućih okolnosti za delikte zasnovane na mržnji i delikte počinjene prema vulnerabilnim grupama;*
- ❖ *Da se posebna pažnja posveti poboljšanju uslova života pripadnika romsko-egipćanske zajednice;*
- ❖ *Da se vodi računa o srazmjernoj zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave, odnosno autentične*

*zastupljenosti u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, saglasno Ustavu Crne Gore.*

Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke u ovoj oblasti za koje i dalje postoji potreba angažovanja državnih institucija na njenoj implementaciji:

- ❖ *Da se obezbijedi održiv i proporcionalan sistem raspodjele sredstava iz Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava Crne Gore radi podrške aktivnostima značajnim za očuvanje i razvoj nacionalnih, odnosno etničkih posebnosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u oblasti nacionalnog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta;*
- ❖ *Da se bez odlaganja pristupi stvaranju normativnih pretpostavki za autentičnu zastupljenost Roma u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave, saglasno principu afirmativne akcije;*
- ❖ *Da se pojačaju naponi na socijalnoj inkluziji Roma, kao i sistemskom rješavanju dječjeg prosjačenja i ranih ugovorenih brakova.*

## **7.8. Informacije savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica**

**Hrvatsko nacionalno vijeće Crne Gore** je dostavilo informaciju o aktivnostima na razvoju i zaštiti prava hrvatskog naroda u 2021. godini.<sup>231</sup> Na političkom i civilizacijskom planu, kao posebno bitno ističu obilježavanje tridesete obljetnice od osnivanja logora u Morinju, na kojem su bili i ministri vanjskih poslova RH i Crne Gore, što smatraju ogromnim iskorakom u unaprjeđenju odnosa dvaju država, kao i reagovanje povodom preimenovanja bazena u Škaljarima iz „Nikša Bućin” u „Zoran Gopčević”, za kojeg postoje indicije da je bio kompromitovan kao čuvar u logoru Morinj.

Po drugi put je ove godine, u skladu sa Zakonom o izboru, upotrebi i javnom isticanju nacionalnih simbola, a povodom nacionalnog praznika hrvatskog naroda u Crnoj Gori, osim kontinuirano istaknute zastave Crne Gore i hrvatskog naroda u Crnoj Gori na pročelju Doma kulture “Josip Marković” u Donjoj Lastvi, gdje se nalazi sjedište Hrvatskog nacionalnog vijeća Crne Gore, istaknuta i zastava hrvatskog naroda u Crnoj Gori na zgradi Opštine Tivat i Opštine Kotor .

Vrlo bitna stavka je i uvrštavanja više sadržaja iz redova hrvatskog naroda u plan i program redovnog kurikulumu, kao i podrška fakultativnoj nastavi hrvatskog jezika i kulture u Crnoj Gori, kao i veća prezentnost i prisustvo hrvatskog jezika i emisija na hrvatskom jeziku na javnom servisu i u medijima. Što se tiče medija nadalje navode da su pomogli Radiju Dux da dobije i određena sredstva iz proračuna RH u iznosu od 20.000,00 eura na godišnjem nivou (koja su povratna) što smatraju izuzetno velikim uspjehom i osiguranjem jer je on izuzetno bitan za promoviranje, žive hrvatske riječi u eteru Boke kotorske i šire.

Što se tiče hrvatske zajednice, generalno su zadovoljni općim nivoom prava. Hrvatski narod je upisan u Ustav Crne Gore, hrvatski jezik je u službenoj upotrebi, a osobni dokumenti mogu se izdavati i na hrvatskome jeziku.

Pitanje koje je vrlo bitno za njih je status i položaj manjinskih nacionalnih vijeća i naroda, kao i izmjene izbornog zakonodavstva, u pogledu odredbi cenzusa, registracije, modela i podrške manjinskim strankama i listama, kako bi se ubuduće preduprijedila/ izbjegla situacija nalik onoj na proteklim izborima.

---

<sup>231</sup> Savjeti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica su navedeni shodno redoslijedu prispijeća informacija

Kao zajednica su zastupljeni u Upravnom odboru Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava Crne Gore te u Upravnom odboru Centra za očuvanje kulture manjina Crne Gore, a imaju i predstavnika u Komisiji RTCG-a za programe na manjinskim jezicima.

U Crnoj Gori također djeluje veći broj hrvatskih nevladinih udruga, od kojih ističu rad Hrvatske krovne zajednice „Dux Croatorum“, koja je ujedno i vlasnik i osnivač prvoga elektronskog medija u Crnoj Gori-Radija Dux.

U Crnoj Gori djeluje i Hrvatska škola kao vid dopunske nastave, u kojoj se nastava odvija na hrvatskome jeziku.

Posebno ističu suradnju s resornim ministarstvom, Ombudsmanom, drugim manjinskim savjetima i relevantnim institucijama iz područja očuvanja i zaštite manjinskih prava u Crnoj Gori (Fond, CEKUM) kao i s brojnim institucijama s područja kulturel Narodna biblioteka Radosav Ljumović, Nacionalna biblioteka » Đurđe Crnojević“, Uprava za dijasporu, Centar za kulturu Tivat, Galerija i muzeji Tivat, posebno), kao i nekim NVO-ima koji se bave pitanjem manjina (CEDEM, CEMI, CRNVO, ...).

Na terenu se, nažalost, još uvijek susrijeću s etničkom distancom koja je vidljiva iz objavljenih anketa na reprezentativnim uzorcima, govorom mržnje (konstantni napisi u medijima, prijetnje ugrozom fizičkoga integriteta i uoči i nakon izbora), kao i s asimilacijom, odnosno više samoasimilacijom.

Osim situacije s bazenom, reagirali su i prilikom dodjele paketića u organizaciji jedne vjerske organizacije svoj djeci u prvom razredu osnovne škole u Tivtu, bez konzultacije roditelja ili nastavnika. Smatraju da je takva vrsta propagande nedobronamjerna i da predstavlja kršenje postulata građanske i multietničke, multivjerske Crne Gore.

Na facebook-u i ostalim društvenim mrežama kao i brojnim portalima koji su javni medijski proctor, se pojavljuje govor mržnje i teške kvalifikacije na osobnom nivou koje se iznose bez odgovornosti, a iste se ne sankcioniraju u dovoljnoj mjeri. Smatraju da bi ih mjerodavne institucije i instance trebale bolje evidentirati, obrađivati te efikasnije reagirati.

Ističu da status manjinskih nacionalnih vijeća još uvijek nije pravno definiran, te smatraju da bi predstavnici manjinskih naroda u upravnim odborima relevantnih institucija (Fond, CEKUM, RTCG, ministarstva, općine), trebali imati bitniju ulogu u smislu odlučivanja o tome koji su projekti za određenu manjinsku zajednicu bitni.

Iz **Romskog Savjeta (Romano Savjeto)** ističu da je stanje romske zajednice u Crnoj Gori i dalje veoma teško. Romi se i dalje susreću sa problemima, koje su ostale manjine prevazišle decenijama unazad. U svakom slučaju, ističu da izvjesni pozitivni pomaci postoje, ali da je to daleko od stvarnih potreba Roma u Crnoj Gori.

Pohvaljuju napore koje Vlada Crne Gore čini da se stanje iz oblasti obrazovanja poboljša i tu zaista ima izvjesnih pomaka jer je broj srednjoškolaca u stalnom porastu iz godine u godinu. Broj studenata, upisanih na univezitetu Crne Gore je takođe u porastu, broj djece uključenih u redovno školsko obrazovanje je i dalje u porastu. Zahvalnost i zasluge pripisuju Vladi Crne Gore, koja u okviru realizacije ciljeva strategije svake godine odvaja značajna sredstva u cilju poboljšanja uslova života romske zajednice u Crnoj Gori. Međutim nijesu u potpunosti zadovoljni, jer je i dalje veliki broj djece koja još uvijek nisu uključena u redovno školsko i predškolsko obrazovanje. I dalje je mali procenat djece koja uspješno završavaju osnovnu i srednju školu dok fakultetsko obrazovanje završavaju tek pojedini.

Što se tiče saradnje sa glasilima na romskom jeziku (sajtovi i romski radio, javni servis) redovno se oglašavaju i daju inicijativu da se informacije pruže na maternjem jeziku što je i urađeno kako na romskom radiju tako i na više sajtova koji se bave informisanjem na romskom jeziku. Inicijativa da se na Koniku kao najvećem naselju romske populacije obezbijedi punkt za vankinisanje nije dala veće rezultate jer su žitelji ovog naselja su neinformisani, odnosno više dezinformisani o uticaju vakcina.

U oblasti obrazovanja primjećuju problem u povećanju djece koja su van obrazovnog sistema. Kako su aktivnosti Savjeta iz prethodnih godina vezana sa funkcionalnim opismenjavanjem inicijative su i ove godine bile usmjeravane ka istom cilju. Romski savjet u saradnji sa Osnovnom školom Marko Miljanov i Centrom za stručno osposobljavanje, napravili su grupu od 15 učenika za Funkcionalno (elementarno) opismenjavanje za djecu koja do sada nikada nisu bila u obrazovno sistemu. Ova saradnja daje ozbiljno dobre rezultate za kasnije nastavak iste kada je naša zajednica u pitanju. Djeci je omogućeno da kroz ovaj program koji traje 3 mjeseca kasnije u septembru mogu da nastave obrazovanje u četvrtom razredu sa svojim vršnjacima što ih dodatno motiviše i vraća u obrazovni sistem. Djeca koja pohađaju nastavu su uglavnom ona koja su bili u migraciji kada su trebala da počnu i pohađaju obrazovanje, ali kroz ovaj program uspješno smo istu pronašli i pružili im šansu da ista udju i budu u obrazovnom sistemu. Romski savjet je istima obezbjedio sav materijal i pribor koji im je potreban, i obezbjedio im je i medijatora za lakšu komunikaciju učiteljica i roditelja istih.

Inicijativa Centra za socijalni rad, OŠ Marko Miljanov i JU Centrom Ljubović - Inicijativa da se aktivnosti koje su se do sada sprovodile nastave sa novim grupama i da se napravi inicijativa za formiranje novih odeljenja za funkcionalno opismenjavanje. Savjet je prepoznat kao institucija koja može i treba da koordiniše ovim aktivnostima koji su potrebni za djecu koja su van obrazovnog sistema. Svakako da nije potrebno objašnjavati šta znači opismenjavanje za ovu djecu i njihove roditelje i da treba aktivno raditi na njihovoj integraciji. Rani brakovi, prosjačenje, delikventno ponašanje, vršnjačko nasilje, kasnije stvaranje socijalnoekonomskih problema se trebaju tretirati na pravi način i u pravo vrijeme. Da bi djeca koja su van sistema bila društvena korisna bića, smatraju da su potrebne upravo ovakve aktivnosti.

Takođe ističu važnost inicijative prema Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta da se sistemski pomogne u ubravanju procedure formiranja odeljenja/tehnička podrška za odeljenje vanfunkcionalnog opismenjavanja za djecu van obrazovnog sistema. Preporuke Ministarstvu prosvjete, nauke, kulture i sporta su da treba osnovati Odeljenje za Rome i nastaviti sa mentorskom podrškom srednjoškolcima.

Nadalje ističu da su Romi i Egipćani u Crnoj Gori mahom pripadnici islamske religije, stoga je sasvim prirodno da socijalizuju i integrišu unutar odbora islamske zajednice. Inicijativa Savjeta da se potrebe sahrana koja su potrebna za najugroženije porodice izađe u susret je prihvaćena i do kraja godine tri porodice su iskoristile mogućnost da budu oslobođene dažbina za obrede sahranjivanja. Inicijativa je nastavljena i dobra saradnja sa Islamskom zajednicom je dala pozitivne rezultate sa benefitom po krajnje korisnike.

U planu imaju da se romski jezik standardizuje. U prethodnom period ova inicijativa imala više uspjeha i obećanja dok je za ovaj period izostala komunikacija sa Ministarstvom koji je svojom pasivnošću, ne odgovarajući na zahtjeve i plan i program doveo do statusa quo po ovom pitanju za ovu godinu.

U narednom periodu smatraju da treba dijalogom postići uključenost resornog Ministarstva kako bi se postigli rezultati na ovom polju i ispunili zadate ciljeve. Opšta ocjena za ovu godinu je da nema napretka. Stipendije koje dobijaju su veoma motivacione, međutim smatraju da nedostaje zapošljavanje kao svrha obrazovanja a pasivnost u komunikaciji je veoma kritična ukoliko želimo da znamo kako zajednica reaguje na zadate mjere.

U periodu trajanja Strategije za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2016-2020. godina, u programe samozapošljavanja nije bilo uključenih pripadnika Roma i Egipćana sa evidencije nezaposlenih lica.

Realizovan je projekat "Reopen Doors" u saradnji sa Glavnim gradom i Romskim savjetom. Cilj projekta: obuka i stažiranje mladih Roma u administraciji Glavnog grada. Romski Savjet je bio partner u ovom projektu tokom realizacije ovog projekta koji je trajao godinu dana, od toga osam mjeseci obuke u Edukativnom centru Montenesoft, gdje je 30 polaznika učilo digitalne vještine, kompjutersku pismenosti, crnogorski jezik, engleski jezik, administrativne vještine, rad sa psihologom i sociologom i interkulturalno učenje. Od ukupno 30 koliko je pohađalo obuku, 12 njih koji su pokazali nabolji rezultat na kraju obuke stažiralo je u poslovnim jedinicama Glavnog grada. Nakon završenog stažiranja, Glavni Grad je iskazao potrebu da zadrži četvero najboljih (Veron Halili, Samanta Bajra, Nakija Rama i Dževad Alijaj) i pružio im mogućnost zaposlenja za još dodatana 4 mjeseca od septembra do kraja decembra. U planu je da od njih četvero, dvoje najboljih dobije ugovor o stalnom zaposlenju u jedinicama Glavnog Grada.

Takođe navode da je i dalje zastupljen problem nedovoljno razvijenog sistema upisa u matični registar rođenih, posebno kada se radi o licima rođenim izvan zdravstvenog sistema, ili licima čiji jedan ili oba roditelja nemaju identifikaciona dokumenta, je u praksi dovodio do pojave slučajeva kada lica dolaze u rizik da postanu apatridi.

Na sjednicama sa Ministarstvom ljudskih i manjinskih prava predsjednik savjeta Mensur Šaljaj je nekoliko puta izjavio da su Romi diskriminirani kada je politika u pitanju. Godinama unazad Romi ne postoje na političkoj sceni. Romski savjet je poslao inicijativu prema Skupštini Crne Gore da se smanji postojeći cenzus za Rome sa 0.7% na 0.35%. Smatraju da Romi ne mogu da ispune ovaj uslov i cenzus od 0.7% s obzirom da je po poslednjem popisu iz 2011. godine na teritoriji cijele Crne Gore ukupno boravilo 1.1% romskog stanovništva. Zbog toga ovaj zakon smatraju diskriminatornim prema Romima i ne vide nikakvu volju od strane države osim da ne žele Rome na političkoj sceni. Ova inicijativa je poslata Skupštini, a do kraja godine nijesu dobili odgovor.

Imperativ Savjeta je:

- da pruži adekvatnu pomoć u cilju saradnje institucija i civilnog sektora i iz tih razloga jedna od prvih aktivnosti početkom naredne godine biće obuka i osnaživanje nevladinih organizacija;
- sastanak sa Ministarstvom pravde, ljudskih i manjinskih prava jer je obećana posjeta u prethodnoj godini izostala iz nepoznatih razloga;
- sastanak sa delegacijom RTCG (programa za manjine), koja je posjetila Romski savjet u cilju sagledavanja i poboljšavanja rada programa za manjine. Na sastanku su prezentovane pozitivne strane koje javni servis potencira na polju izvještavanja na romskom jeziku, kao i prikazanoj slici romske populacije koja se polako mijenja i prikazuje u realnom stanju izvještavanoj sa terena. Svakako smatraju da prostora za poboljšanjem ima kako na polju programa kao i u pogledu angažovanih, jer svakako da je zajednički zaključak da je jedna osoba premalo u redakciji. Opšti zaključak je da je rad redakcije u skladu sa principima koje potencira Savjet, a to je prikazivanje ove populacije u realnom svijetlu i da su aktuelni problemi prikazani ali da treba povećati broj emisija o kulturi.

**Savjet Muslimanskog naroda Crne Gore** izdvaja sljedeće aktivnosti koje su sprovedene u 2021. godini. Krajem januara predsjednik Savjeta MNCG prisustvoao je sastanku sa Premijerom Zdravkom Krivokapićem i Ministrom Vladimirom Lepasavićem na temu rada nacionalnih Savjeta i tom prilikom se, predsjednik Savjeta Muslimana, Sabrija Vulić, osvrnuo na rad Savjeta i probleme sa kojima se sreću pripadnici ove nacionalne zajednice i upozorio na višedecenijsku asimilaciju Muslimana Crne Gore. On je posebno apostrofirao problem koji se odnosi na Mrkojeviće u kojima većinski narod čine Muslimani i potrebu da se što hitnije riješi problem puta i fiskulturne dvorane gdje su direktno uključena dva



ministarstva ove Vlade. Dogovoreno je da se u što hitnijem roku dostavi pisani zahtjev ministru Leposaviću kako bi se preduzeli konkretni koraci na rješanju ova dva pitanja.

U organizaciji Savjeta Muslimanskog naroda Crne Gore, 20. juna održan svečani prijem povodom nacionalnog Dana Muslimana Crne Gore, u spomen na 20.jun 1912. godine kada je Ukazom o postavljenju muftije crnogorskih muslimana, Knjaz Nikola imenovao Murtezu Karadjuzovića čime su crnogorski Muslimani prvi put u svojoj istoriji dobili duhovnog poglavnika iz redova domicilnog naroda. Obraćajući se prisutnima predsjednik Savjeta Muslimana Crne Gore Sabrija Vulić između ostalog je rekao: „Izborom ovog datuma za nacionalni praznik crnogorskih Muslimana još jednom smo potvrdili našu vjekovnu privrženost svojoj jedinoj državi Crnoj Gori. Mi druge države nemamo niti ćemo imati. Mi drugog jezika osim crnogorskog nemamo.”

Ipak napominju da je ova nacionalna manjina žestoko ugrožena i smatraju da kao razlog vide to što su odani državi Crnoj Gori. Iz tog razloga smatraju da su odavno stvoreni uslovi da se crnogorski Muslimani politički organizuju i da na taj način ostvare svoja prava, jer formula da kroz građanske partije ostvare ono što zaslužuju za sada ne izgleda kao rješenje.

Ministarstvo pravde, ljudskih o manjinskih prava je pokrenulo proces održavanja sastanaka sa predstavnicima savjeta manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Smatraju da ovaj sastanak nije dao efekta jer na konkursu Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava već osmu godinu za redom nije prosao niti jedan projekat koji je u funkciji afirmacije manjinskog Muslimanskog naroda Crne Gore.

Visoki komesar OEBS-a za nacionalne manjine Kairat Abdrakhmanov razgovarao je sa predstavnicima nacionalnih savjeta Crne Gore u novembru. Predsjednik Savjeta Muslimanskog naroda Crne Gore Sabrija Vulić istakao je da je jedan od najvećih problema Muslimana njihova nemogućnost da učestvuju u parlamentarnom životu Crne Gore jer već desetljećima nemaju autohtonog predstavnika koji će se zalagati za interese oko 4 posto stanovnika Crne Gore koji se izjašnjavaju kao Muslimani. Vulić je istakao da je zakonska regulativa izuzetno dobra kada su u pitanju interesi nacionalnih manjina, ali da je problem implementacije iste.

Ističu da je posebno zanimljivo da na Konkursu resornog Ministarstva već sedmu godinu za redom nije prošao niti jedan projekat iz redova Muslimana Crne Gore koji se bavi afirmacijom i zaštitom kulturne baštine ovog naroda. Takođe dodaju da u Savjetu CEKUM-a nema niti jednog predstavnika Muslimanskog naroda od osnivanja ove institucije.

Na kraju dodaju da prema istraživanjima relevantnih agencija broj građana Crne Gore koji se nacionalno izjašnjavaju kao Muslimani rapidno raste i prema posljednjem istraživanju taj procent je 5,1 posto.

Iz **Bošnjačkog vijeća u Crnoj Gori** navode da nije bilo značajnijih promjena u pogledu stanja ljudskih prava i sloboda Bošnjaka u Crnoj Gori u odnosu na 2020. godinu.

Usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama od 12. maja 2017. godine smatraju da je stvoren dobar normativni okvir za zaštitu prava manjinskih naroda, ali da i pored toga u praksi postoji niz problema. Naglašavaju da ne postoji direktna i vidljiva diskriminacija koja se odnosi na Bošnjake u Crnoj Gori, ali smatraju da prostora za napredak i poboljšanje položaja Bošnjaka i ostalih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica ima.

Ističu da su nacionlaistički ispadi, upereni protiv manje brojnih naroda, obilježili 2021. godinu kao i brojne neprimjerene poruke upućene manjinskim narodima (veličanje presuđenih ratnih zločinaca i sl).

Bošnjačko vijeće se u toku 2021. godine više puta obratilo javnosti ovim povodom, osudilo pomenute događaje, te pozvalo nadležne institucije da reaguju. U otvorenom pismu, koje je upućeno na najviše državne adrese, je naglašeno: „Umjesto najavljene podrške manjinskim narodima, Bošnjaci su proteklih mjeseci, suočeni sa marginalizacijom, zastrašivanjem i sve snažnijim pritiskom etnonacionalizma i šovinizma. Duboko vjerujemo da svaki takav pokušaj udaljava Crnu Goru od evropskog sistema vrijednosti i društva suživota, međuvjerske i međunacionalne tolerancije. Razlog za našu zabrinutost leži u činjenici da je u posljednje vrijeme sve učestalije targetiranje manjinskih naroda, naročito Bošnjaka i njihovih predstavnika, kojima se na posredan ili neposredan način urušavaju Ustavom garantovane slobode i prava.”

Takođe zabrinjava ih i porast govora mržnje na internetu u toku 2021. godine. Kako navode, broj prijava vezanih za govor mržnje porastao je u posljednoj godini, što je povezano s pojavom govora mržnje na internetu i objavama na društvenim mrežama. Naglašavaju da ih posebno zabrinjava porast govora mržnje na internetu među mladima. Mišljenja su da treba stvoriti efikasnije mehanizme preko kojih bi se lica koja u komunikaciji koriste govor mržnje sankcionisala.

Primjećuju da su promjenom vlasti na parlamentarnim izborima od 30. avgusta 2020. godine počele smjene u organima upravljanja pojedinih državnih preduzeća i da u više slučajeva smijenjeni su samo članovi upravnih odbora koji su Bošnjaci. Navode da je ovaj trend nastavljen i u toku 2021. godine.

Smatraju da obrazovanju treba posvetiti posebnu pažnju jer djeca bošnjačke nacionalnosti samo prividno imaju mogućnost izučavati bosanski jezik, dok se obrazuju po pravopisu za crnogorski jezik, kako glasi i sam naziv udžbenika. Nastava se izvodi na bosanskom jeziku samo u jednoj školi (medresa u Podgorici). Bošnjačko vijeće u Crnoj Gori je godinama unazad, kroz svoje aktivnosti pokušalo da proces implementacije nastave na bosanskom jeziku pokrene, ali su rezultati skoro beznačajni. Vjeruju 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. koji je usvojen i postao je sastavni dio strategije, međutim, u konačnoj verziji Strategije, koju je Vlada Crne Gore usvojila, njihovi prijedlozi su izostavljeni. Smatraju da je očigledno da za rješavanje određenih pitanja ne postoji politička volja.

Bošnjačko vijeće u Crnoj Gori je nezadovoljno položajem Bošnjaka u oblasti medija i informisanja. Bošnjaci nemaju pisane i elektronske medije, preko kojih bi informisali pripadnike svog naroda o temama koje su aktuelne, s posebnim osvrtom na teme vezane za Bošnjake.

Posebno ističu nezadovoljstvo programskom i uređivačkom politikom RTCG-a, smatrajući da nije posvećeno dovoljno vremena promociji kulture, tradicije, običaja, spomenika kulture i drugih sadržaja vezanih za Bošnjake u Crnoj Gori. Smatraju da, prema informacijama do kojih su uspjeli da dođu, procentualna zastupljenost Bošnjaka u Radio televiziji Crne Gore je poražavajuća. Takođe naglašavaju da se u prethodnom periodu gotovo ništa nije uradilo na afirmaciji upotrebe maternjeg jezika, kao vrlo značajnog aspekta u ostvarivanju prava manje brojnih naroda.

Smatraju da je program za nacionalne manjine i o nacionalnim manjinama zasnovan na predrasudi da su teme koje interesuju ovu publiku uglavnom istorijskog i folklornog karaktera. Stoga je, kako su preporučili u analizi, potrebno u potpunosti promijeniti koncept programa za manjine smještajući negov fokus u sadašnjost, a ne u prošlost kao što je to do sada rađeno.

Sledeća zamjerka se odnosi na regulisanje statusa savjeta manjinskih naroda jer su odredbe koje se odnose na status savjeta nejasne (u smislu da se ne može precizno odrediti da li su nacionalni savjeti državna institucija, nevladina organizacija ili nešto treće).

**Nacionalni savjet Albanaca u Crnoj Gori** je u 2021. godini 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, Kosovo, Makedonija), zastupljenost pripadnika/ca albanske nacionalne manjine u državnim institucijama, jačanje nacionalnog i kulturnog identiteta.

Najbitnija aktivnost za 2021. godinu za Nacionalni savjet Albanaca je bila otvaranje knjižare „Ulqini“ koja je jedina u Crnoj Gori sa knjigama na albanskom jeziku, realizovana uz finansijsku pomoć Republike Albanije.

Nacionalni savjet je za školsku 2021/2022. godinu razdijelio jedinstveni Bukvar - Abecedarij (Abetare) po školama, koji već osam godina zaredom, za Albance u Crnoj Gori donira Ministarstvo prosvjete, nauke, tehnologije i inovacije Republike Kosova. Takođe, stalno je informisao studente o upisnim rokovima i procedurama upisa na javnim univerzitetima Republike Albanije i Republike Kosovo. I ove godine Savjet je izvršio anketiranje albanskih maturanata u Crnoj Gori, vezano za njihove preferencije koje imaju za nastavak visokog školovanja, sa ciljem osiguranja određenih kvota da bi se nakon toga obratili dotičnim prosvjetnim institucijama.

Nacionalni savjet je tokom 2021. godine dao mišljenje za izbor direktora škola u kojima se nastava vodi i na albanskom jeziku kao što su: O.Š. „Hajro Šahmanović“ - Plav; O.Š. „Marko Nuculović“- Štoj, Ulcinj; JU Srednja mješovita škola „Bratstvo-jedinstvo“- Ulcinj.

Nacionalni savjet zajedno sa udruženjima, nevladinim sektorom i dr. organizovao je i podržavao razne aktivnosti. Povodom 28. novembra – Dana zastave, Savjet je podržao okrugli sto na temu „Kulturno nasleđe Malesije, očuvanje i razvoj folklor“ održanog u Tuzima kao i izložbu sa arhivskim dokumentima istaknute ličnosti „Hasan Prishtina“.

Zaštitnik se u svrhe izrade godišnjeg izvještaja, kao i prethodnih godina, obratio **Srpskom nacionalnom savjetu** radi dostavljanja zapažanja o stanju ljudskih prava i sloboda Srpskog naroda u Crnoj Gori. Srpski nacionalni savjet nije dostavio traženi izvještaj, ali je tokom godine dostavljao saopštenja za javnost kojima je ukazivao na određene probleme u ostvarivanju prava.

Saopštenjem za javnost od avgusta 2021. godine Srpski nacionalni savjet problematizuje pitanje popisa stanovništva, domaćinstva i stanova. U tom smislu, Savjet navodi da se popis stanovništva trebao sprovesti u 2021. godini, u kom cilju je Savjet pripremio hiljade primjeraka publikacije „Tako su govorili naši preci“ i pod istim nazivom održao desetine izložbi širom Crne Gore i Srbije, te da su snimljeni televizijski spotovi koji svjedoče o postojanosti srpskog naroda u Crnoj Gori, odnosno emitovan veliki broj radio i TV emisija koje su nagovještavale neophodnost redovnog izjašnjavanja na Popisu stanovništva u kalendarskoj 2021. godini. Srpski nacionalni savjet dalje ističe da je aktuelna vlast potvrdila gotovo sve sporne odluke bivše vlasti koje su donesene mimo volje većine građana u Crnoj Gori, te da namjera odlaganja Popisa na neodređeno vrijeme uzurpira prava svih građana Crne Gore koji žele da se izjasne o najvažnijim identitetskim kategorijama, kao što su nacionalna, jezička i vjerska pripadnost.

## 7.9. OCJENE I ZAKLJUČCI SEKTORA ZA ZAŠTITU OD DISKRIMINACIJE, RANJIVIH GRUPA I RODNE RAVNOPRAVNOSTI

- ❖ Nastavljen je trend rasta broja pritužbi za zaštitu od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti.
- ❖ Žene na javnim funkcijama i druge čiji je angažman prepoznat u javnosti bile su meta mizoginih napada.
- ❖ Fenomen nasilja nad ženama i dalje dominira u odnosu na mnoge društvene pojave.
- ❖ Govor mržnje je još uvijek izražen u online i offline prostoru.
- ❖ Pripadnici romsko-egipćanske zajednice se nalaze u posebno teškoj socio–ekonomskoj situaciji.
- ❖ Puna i dosljedna primjena Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola i usklađivanje drugih propisa sa odredbama ovog zakona je važan uslov za suštinski napredak na polju ostvarivanja ljudskih prava LGBTIQ osoba;
- ❖ U praksi su još uvijek u velikoj mjeri prisutni medicinski i funkcionalni modeli pristupa invaliditetu koji otežavaju dalji napredak na polju ostvarivanja ljudskih prava lica sa invaliditetom.
- ❖ Multikulturalizam, međunacionalni i međuvjerski dijalog i tolerancija su od izuzetne važnosti za dalji razvoj demokratskog društva.

Zaštitnik podsjeća na pojedine ocjene iz Izvještaja o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za period 1. januar - 31. jul 2021. godine:

- ❖ Zaštitnik i u ovom, kao i prethodnim izvještajima, stavlja akcenat na neophodnost uspostavljanja i operacionalizovanja standardizovanog sistema prikupljanja podataka koji se odnosi na ovu oblast i omogućavanje pristupa Zaštitniku u cilju sveobuhvatne analize stanja u sferi diskriminacije.
- ❖ Neophodno je da nadležni organi efikasnije rade na suzbijanju govora mržnje u javnom prostoru. Izraženo prisustvo govora mržnje i dalje je razlog za zabrinutost i zahtijeva angažman zajednice, prvenstveno institucija sistema.
- ❖ Neophodno je intenzivirati aktivnosti usmjerene na zaštitu jednakosti i nediskriminaciju.

## VIII DOSTIGNUTO, IZAZOVI I PLANOVI

### Pozitivni aspekti rada (dostignuća) u 2021. godini:

- Nastavljen trend rasta broja pritužbi, što je, između ostalog, posljedica rasta povjerenja građana/ki u rad institucije;
- U još jednom izvještaju EK o Crnoj Gori bilježe se pozitivne ocjene o radu Zaštitnika;
- Redizajniran je sajt institucije, sa novim sadržajima i platformama, posebno u oblasti prava djeteta i zaštite od diskriminacije;
- Organizovan veći broj posjeta lokalnim sredinama u okviru Dana Zaštitnika, ali i kroz druge terenske aktivnosti;
- Na osnovu Mišljenja Zaštitnika i datih preporuka, pokrenute su brojne inicijative za izmjene postojećih zakonskih rješenja u oblasti izvršenja, krivičnog zakonodavstva (posebno u pogledu položaja oštećenih i okrivljenih u krivičnom postupku), kao i u pogledu položaja okrivljenih lica u postupku ekstradicije (te stim u vezi primjeni odredbi o deportaciji u odnosu na ekstradirana lica);
- Aktivno učešće u međunarodnim aktivnostima posvećenim promociji jednakosti i nediskriminacije, koje su proistekle iz članstva u regionalnim i evropskim tijelima i mrežama;
- Aktivno učešće u radnim grupama za izradu zakona i podzakonskih akata od značaja za oblast zaštite od diskriminacije i promocije jednakosti, među kojima izdvajamo učešće u radnoj grupi za izradu nacrtu Zakona o zabrani diskriminacije, u čijem radu učestvuje i predstavnica Zaštitnika u svojstvu posmatrača;
- Kao rezultat saradnje sa AIRE Centrom iz Londona, a u okviru programa Vladavina prava za Zapadni Balkan, finalizovana je publikacija "Pravo na poštovanje privatnog života (član 8 EKLJP): vodič kroz konvencijsko i nacionalno pravo i praksu";
- Uz podršku Misije OEBS-a u Crnoj Gori pripremljena je publikacija "Analiza odluka sudova za prekršaje Crne Gore u oblasti nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja sa osvrtom na praksu institucije Zaštitnika i ESLJP." Analizom su obuhvaćeni slučajevi iz 2019. godine i tokom pandemije COVID-19, za mart - jul 2020. godine. Analiza, između ostalog, pruža dobru osnovu za integrisanje principa rodne ravnopravnosti u postupke i prakse sudova u slučajevima nasilja u porodici i nasilja nad ženama;
- Predstavljen izvještaj "Položaj djece u domovima učenika/internatima", koji sadrži preporuke za postupanje Vladi Crne Gore u ovoj oblasti;
- Urađeno istraživanje i pripremljen poseban izvještaj o uticaj umjera na sprječavanju širenja koronavirusa na mentalno zdravlje djece u Crnoj Gori;
- U odnosu na prethodnu, 2020. godinu, Planom obilazaka je za 100% povećan broj planiranih obilazaka (sa 20 na 40 obilazaka), od čega su ostvarena 32 obilaska, što je za 62 % više obilazaka;
- Savjetnici Zaštitnika intezivno su radili na promociji standarda zaštite ljudskih prava i implementaciji mišljenja, koja su data u odnosu na Upravu za izvršenje krivičnih sankcija i Upravu policije. Ukupno gledajući, održano je po devet (9) radionica u radu sa zaposlenima u UIKS-u, odnosno Uprave policije (u organizaciji MUP-a, Uprave Policije i Policijske akademije), kojima je prisustvovalo 111 službenika UIKS-a odnosno 127 službenika UP.

## Planovi za 2022. godinu:

- Jačanje nadležnosti kao nezavisnog nadzornog mehanizma za sprovođenje Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom, a u skladu sa Pariškim principima UN-a o nacionalnim institucijama za ljudska prava, uz formiranje partnerske mreže sa NVO;
- Osnivanje nacionalne mreže za zaštitu od diskriminacije kao svojevrsnog servisa besplatne pravne pomoći kroz koji bi se žrtve osnažile na iniciranje postupaka pravne zaštite, upoznale sa pravima i obavezama i uputile na kriterijume prihvatljivosti podnesaka kojima traže zaštitu;
- Nastavak aktivnosti u cilju podizanja svijesti javnosti u lokalnim sredinama o mandatu Zaštitnika i načinima obraćanja instituciji;
- U budućem radu će pod posebnom pažnjom biti poštovanje ljudskih prava tražioca azila koji se nalaze u ustanovama zatvorenog tipa.
- Sa predstavnicima FRONTEX-a, koji su zaduženi za monitoring nad aktivnostima koje ta organizacija sprovodi u Crnoj Gori, planiraju se budući modaliteti saradnje kojim će se obezbijediti da službenici granične policije budu dodatno obučeni na temu temeljnih prava;
- Fokusiranje na postupke ekstradicije i udaljenja stranaca iz Crne Gore, u skladu sa međunarodno priznatim standardima;
- Nastavak sprovođenja krativno-edukativnih programa sa djecom iz različitih krajeva Crne Gore u cilju promocije dječjih prava;
- Kroz redovne obilaske zdravstvenih, obrazovnih, socijalnih i drugih ustanova pratiti ostvarivanje dječiji prava;
- Osnažiti mehanizme praćenja ispunjenosti preporuka Zaštitnika datih u pojedinačnim mišljenjima kao i u posebnim izvještajima;
- Nastavak edukacije stručnog kadra kroz različite platforme obuka za profesionalce u oblasti primjene Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i standarda izgrađenih u praksi Evropskog suda za ljudska prava, naročito sa aspekta člana 14 i Protokola br. 12 uz Konvenciju;
- Finalizacija studije "Istine i zablude o diskriminaciji" kroz prikaz predmeta iz prakse Zaštitnika i sudova u predmetima zaštite od diskriminacije;
- Pojačana promotivna i edukativna aktivnost prema grupama u riziku od diskriminacije i snaženje na pokretanje postupaka pravne zaštite, kroz saradnju sa organizacijama civilnog društva i boravak u lokalnim zajednicama;
- Zaštitinik će u budućem periodu, u skladu sa mogućnostima, raditi na prevenciji mučenja i zlostavljanja kroz direktno stručno osnaživanje službenika koji u svom radu primjenjuju ovlašćenja u odnosu na građane, a sve u cilju stvaranja preduslova za puno poštovanje i zaštitu ljudskih prava naših građanki i građana;
- Jačanje međunarodne saradnje kroz projekte sa međunarodnim partnerima (CoE, EU, UN agencije).

## Izazovi/problemi u radu:

- Osnivanje nacionalne mreže za zaštitu od diskriminacije nije sprovedeno ni u 2021. godini, zbog situacije izazvane pandemijom COVID-19 i deficita finansijskih sredstava koja bi pratila njeno osnivanje i djelovanje;
- I u ovoj izvještajnoj godini izostao je angažman na uspostavljanju i operacionalizaciji jedinstvenog i centralizovanog sistema za prikupljanje podataka o slučajevima diskriminacije, pa odsustvo pouzdane statističke osnove sa kategorisanim podacima otežava praćenje pojave i planiranje politika za prevenciju i zaštitu od diskriminacije;
- Odsustvo sistematskog prikupljanja podataka o incidentima motivisanim predrasudama i krivičnim djelima počinjenim iz mržnje na nivou policije i pravosuđa onemogućava praćenje

- konkretnih motiva za izvršenje delikta, zasnovanih na predrasudama; kao i primjene kvalifikatorne (otežavajuće) okolnosti prilikom odmjerenja sankcije;
- Opšte nepoznavanje pravnog pojma diskriminacije instituciju Zaštitnika stavlja u položaj pružaoca besplatne pravne pomoći kada su u pitanju kriterijumi procesne i materijalne prihvatljivosti pritužbi kojima se traži zaštita od diskriminacije, što predstavlja dodatan angažman stručnog kadra.
  - Usljed pojačanog obima posla i ograničenih kapaciteta Zaštitnik nije izvršio nadzor nad svim prinudnim udaljenjima, kako je prvobitno planirano;
  - I dalje bilježimo slučajeve ignorisanja preporuka Zaštitnika kao i zahtjeva za izjašnjenje, što predstavlja smetnju za blagovremeno postupanje Zaštitnika u određenim predmetima, a bilo je neophodno i radi pravilnog i potpunog utvrđivanja činjeničnog stanja;
  - Predlog zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava Zaštitnika za 2022.godinu, nakon usaglašavanja sa Ministarstvom finansija i socijalnog staranja, iznosio je 768.380,47 €. Međutim, Zakonom o budžetu Crne Gore za 2022. godinu, za instituciju su opredijeljena manja sredstva nego što je bilo predloženo od strane Zaštitnika i prihvaćeno od strane matičnog skupštinskog Odbora. Ovo umanjnjem predloženog iznosa budžetskih sredstava, može proizvesti negativan uticaja na obezbeđivanje nastavka tekućih aktivnosti Zaštitnika, ali i novih planiranih aktivnosti, saglasno utvrđenim ovlašćenjima i obavezama koji proizilaze iz preporuka Evropske komisije i tijela Ujedinjenih nacija i Savjeta Evrope koja se bave pitanjima zaštite ljudskih prava i sloboda;
  - Paraliza rada Skupštine može proizvesti probleme u primjeni preporuka i otklanjanju posljedica povreda ljudskih prava i sloboda.

## IX OCJENE I ZAKLJUČCI

Institucija Zaštitnika bilježi kontinuirani trend rasta broja predmeta u radu. Pri tome treba imati u vidu da je došlo do povećanja ukupnog broja predmeta u radu, a da je broj novoprimljenih predmeta nešto manji. Međutim, za razliku od ranijeg perioda, evidentno je da ovaj izvještajni period karakterišu znatno složeniji predmeti, uz bitno veće učešće kvalifikovanih punomoćnika u apliciranju i postupku pred institucijom Zaštitnika. Sa jedne strane to donekle olakšava položaj u smislu vođenja postupka i donošenja meritornog akta, dok je sa druge strane dovelo do otvaranja brojnih pravnih i etičkih pitanja kada je u pitanju unutrašnja implementacija ljudskih prava i sloboda, što svakako traži i više vremena i više angažovanja u radu na planu implementacije međunarodnih standarda u naša finalna akta.

Postojeće okolnosti ukazuju da se protekli period karakterisao još uvijek snažno prisutnim dejstvom pandemije COVID19 na sve oblasti života i rada, a samim tim i ograničenjima koje je ona donijela. Zaštitnik i dalje konstatuje očigledne primjere nepoštovanja ili nejednakog odnosa prema licima koja nijesu poštovala ograničenja koja se odnose na sve građane/ke. Ova neprimjerena ponašanja su u pojedinim slučajevima dovodila do apsurdna da ni oni koji su mjere propisivali iste nijesu poštovali. Osim toga, i u ovom periodu je preovladao jedan broj ograničenja koja su ustanovljena bez jasnih i dovoljnih razloga, uz očigledni manjak poštovanja onoga na što su ukazivale čak i nadležne zdravstvene institucije. Govoreći o ovoj oblasti, institucija je po prvi put bila suočena sa većim prilivom predmeta koji su se ticali kvaliteta pružene zdravstvene usluge, ali i nekih sistemskih pitanja kada se to tiče ranjivih grupa (djeca sa autizmom, duševno oboljele osobe, lica bez zdravstvenog osiguranja i slično).

Potrebno je naglasiti i da je praksa međunarodnih nadzornih tijela potvrdila opravdanost intervencije Zaštitnika u pojedinim oblastima i preporuka datih pojedinim tijelima. Za razliku od uobičajenog shvatanja uloge Zaštitnika, sve više se insistira na instancionoj ulozi u rješavanju sporova, što odstupa od do sada uobičajene prakse, ali i Ustava i zakona. Isto tako, čini se da je u pojedinim oblastima došlo do stagnacije saradnje kada je u pitanju ujednačavanje standarda zaštite ljudskih prava u jurisprudenciji nacionalnih institucija. Za razliku od uopštenog zapažanja, Zaštitnik posebno ističe da je u saradnji sa sudovima i tužilaštvom uočen napredak i da su mišljenja naišla na objektivan i korektan pristup ovih organa, koji su odgovorno pristupili otklanjanju pretpostavki, koje stoje na putu razvoja sistema ljudskih prava. Kao plod ovakvog pristupa, uočava se zajednički rad na implementaciji standarda i učešće na edukativnim događajima koji vode ka harmonizaciji takvih standarda.

Zaštitnik uočava trend poštovanja zahtjeva za dostavljanjem izjašnjenja, bez čega je svaka pomisao na odgovoran pristup državnih organa, kao njihove ustavne i zakonske obaveze, iluzorna. Na žalost, u takvim okolnostima bilo je očiglednih opstrukcija koje nijesu uzrokovale samo kašnjenje u postupanju, već i nedostatak efikasnog odgovora na kršenje ljudskih prava i sloboda. Pri tome treba imati u vidu da se radi o ograničenom broju organa koji su na taj način prepoznati i u našim mišljenjima.

Struktura predmeta u radu govori o svojevrsnoj heterogenosti kada su u pitanju oblasti u kojima nastaju navodna kršenja ljudskih prava. Isto tako, relativni rast predmeta u pojedinim oblastima nastao je kao posljedica trenutnih dešavanja i društvenih zbivanja ili reakcija na te pojave. Kako su društveni i politički konflikti postali svakodnevna realnost, a kao posledicu imali osjećaj čestog kršenja ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik primjećuje da u takvim okolnostima postoji često jednostrano poimanje građanskih prava i obaveza, zavisno od pripadnosti određenoj političkoj ili građanskoj opciji.

U uslovima oštih društvenih konfrontacija uočava se trend rasta govora mržnje i drugih oblika uvredljivog i ljudskom dostojanstvu neprimjerenog govora, sve do nasrtaja na fizički i psihički integritet ličnosti. Ovaj trend se nerijetko pravda slobodom govora ili revanšizmom koji prevazilazi granice slobode izražavanja



i nema za cilj da omogući slobodnu i plodotvornu reakciju i razmatranje tema od opšteg interesa. Umjesto toga, primjeri mizogenog govora, šovinističkih poruka, eksplicitnih predstava i omalovažavanja osnovnih ljudskih vrijednosti i karakteristika postali su manje – više uobičajeni, a borba protiv ovih devijacija ostajala je na nivou principa i teorije.

Pojedine vulnerabilne grupe i dalje osjećaju posljedice podređenog položaja. U nekim situacijama to je posljedica socio-ekonomskih uslova u kojima žive, dok se u drugim okolnostima to može povezati sa predrasudama, stigmom i naslijeđenim stereotipima u Crnoj Gori. Pri tome se može zapaziti da najranjivije grupe trpe posljedice višestruke i interseksijske diskriminacije, kao posljedice problema nataloženih u uslovima ignorisanja situacije u kojoj se nalaze. Tako već godinama uočavamo težak položaj Romske populacije u više sektora, ranjivost žrtava nasilja u porodici i nasilja nad ženama, podređenost ruralnog stanovništva u odnosu na urbane sredine, fizički i psihički pritisak koji trpe LGBTIQ osobe (uključujući i deficit građanskih prava kojem su izloženi), žene koje se ostvaruju u ulozi majke, nezaposleni, djeca u različitim vulnerabilnim situacijama (djeca bez roditeljskog staranja, djeca bez pratnje, djeca na ulici, djeca žrtve ekonomske i seksualne eksploatacije, djeca u situacijama porodičnog nasilja, itd), osobe sa invaliditetom, žrtve torture, itd.

Etničke grupe u Crnoj Gori i dalje imaju osjećaj inferiornosti, a u nekim situacijama i straha od različitih negativnih pojava kojima su izloženi. Indikativno je da su mnogi od ovih događaja imali konspirativan karakter, te da su počinioci često ostajali izvan zone odgovornosti time što će delikte vršiti u tzv. cyber prostoru. Kada su u pitanju društvene mreže i portali izvan pravnog poretka, čini se da je ta pojava još više eskalirala činjenicom da se kroz njih reflektuje sva današnjica, odnosno da se ona dešava upravo zbog nedostatka odgovornosti i adekvatne reakcije nadležnih organa.

U izvještajnoj godini Zaštitnik nije zabilježio primjere sistemskog mučenja i zlostavljanja, pa su zaključci dati na osnovu pojedinačnih primjera kako je u izvještaju detaljno navedeno. Ono što ostaje predmet zabrinutosti Zaštitnika su primjeri inertnog pristupa prilikom procesuiranja uvjerljivih navoda o zlostavljanju. Ulaganja u materijalne uslove u ustanove u kojima se nalaze ili mogu naći lica lišena slobode, po pravilu, nijesu dovoljna, pa takvi materijalni uslovi u odnosu na neke ustanove ne ispunjavaju ni minimalne kriterijume propisane domaćim i međunarodnim propisima. U odnosu na Specijalnu bolnicu za psihijatriju u Kotoru, kao i druge psihijatrijske ustanove, Zaštitnik kao i prethodnih godina, ukazuje na potrebu za unapređenjem, naročito u pogledu stvaranja uslova za efikasno i održivo funkcionisanje sistema deinstitutionalizacije. Ovaj sistem pored zdravstvenog, podrazumijeva i socijalni aspekt, odnosno stvaranje odgovarajućih uslova za zbrinjavanje i potrebnu podršku osobama sa mentalnim smetnjama i njihovim porodicama za život van psihijatrijskih ustanova, u okruženju koje će u najmanje mogućoj mjeri biti ograničeno dostupno ovim osobama.

Konačno, Zaštitnik u kontinuitetu nastavlja sa inoviranjem administrativnih kapaciteta i primjenom relevantne prakse međunarodnih nadzornih tijela, što je ne samo ustavna i zakonska obaveza, nego i jedini pravilan put u situaciji primata međunarodnog prava u odnosu na nacionalno zakonodavstvo. Zbog toga s pravom očekujemo da će se donijeta mišljenja iskoristiti za poboljšanje materijalno-pravne osnove i naravno unapređenja standarda zaštite ljudskih prava i sloboda.

## X O INSTITUCIJI I FINANSIJSKIM SREDSTVIMA

I u ovoj izvještajnoj godini Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na osnovu ovlaštenja sadržanih u članu 51b stav 5 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 42/11, 32/14 i 21/17), i Pravila o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list Crne Gore", br. 053/14), a u skladu sa članom 159a Zakona o državnim službenicima i namještenicima ("Službeni list Crne Gore", br. 002/18, 034/19, 008/21), uz prethodno mišljenje Administrativnog odbora Skupštine Crne Gore, broj 00-63-14/21-180/3, od 18. maja.2021. godine, donio je novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, koji se primjenjuje od 02. juna 2021. godine. Ovim Pravilnikom utvrđena je unutrašnja organizacija i sistematizacija Službe Zaštitnika. Novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, rezultat je usklađivanja sa izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2021. godine i izraz je zakonom utvrđenih obaveza, kao i preporuka koje su uputila međunarodna nadzorna tijela vršeći monitoring u okviru međunarodno preuzetih obaveza Crne Gore. Kada je riječ o posljednjem ciklusu, kroz izvještaj EU, UN i Savjeta Evrope, jasno proizilazi obaveza jačanja materijalne i kadrovske osnove institucije, sa posebnim osvrtom na oblasti kao što su prava djeteta, zaštita od torture i zabrana diskriminacije.

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-analičke 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 održavanja vozila; poslove kurira i druge slične poslove.

Stručni poslovi obuhvataju sve poslove koji se odnose na mandat Zaštitnika/ce uključujući njegova posebna ovlaštenja 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 ovlaštenja; 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 posebnim osvrtom 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 i drugi državni službenici u Službi. Savjetnici Zaštitnika su glavni savjetnici i savjetnici Zaštitnika. Savjetnici Zaštitnika i drugi državni službenici, u vršenju stručnih poslova iz nadležnosti Zaštinika postupaju po nalogima i uputstvima Zaštitnika i zamjenika Zaštitnika 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 imala je 34 zaposlenih sa Zaštitnikom i tri zamjenice Zaštitnika, ne računajući jednu zamjenicu Zaštitnika, koja je tek u decembru

mjesecu 2021. godine na Trećoj sjednici Drugog redovnog zasjedanja u 2021 .godini, dana 08.12.2021.godine, imenovana za zamjenicu Zaštitnika, i stupila na funkciju danom polaganja zakletve pred predsjednikom Skupštine, 27. decembra.2021. godine. U Službi Zaštitnika sistematizovano je 35 službeničkih i namješteničkih radnih mjesta.

Zaštitnik 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 2021. godini, a nakon stupanja na snagu novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe Zaštitnika, broj: 03-283/21 od 09.03.2021.godine, u skladu sa novom sistematizacijom Zaštitnik je izvršio raspoređivanje na službenička i namještenička mjesta u roku predviđenom novim Pravilnikom, o čemu je donio pojedinačna rješenja. U 2021. godini u Službi Zaštitnika, nije bilo popunjavanja upražnjenih radnih mjesta. Postojećom sistematizacijom uslovi za obavljanje poslova su znatno podignuti na viši nivo, kao dio dugoročne strategije jačanja kadrovske osnove i znavljivanja 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 cilju jačanja kadrovskih kapaciteta Institucije u 2022. godini planirano je zapošljavanje 1 (jedan) službenika/ca, sa VII1 nivoom kvalifikacije obrazovanja i 2 (dva) službenika/ce sa IV1 nivoom kvalifikacije obrazovanja, Navedena radna mjesta sistematizovana su i ista su upražnjena.

U 2021. 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 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.

U toku 2021. godine Ministarstvo finansija i socijalnog staranja otpustilo je Zaštitniku sredstva u iznosu od 680.694,53 €, a ukupno utrošena sredstva za funkcionisanje Institucije iznosila su 658.216,23 €, od toga:

411	Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	585.069,17
412	Ostala lična primanja	2.970,00
413	Rashodi za materijal	8.698,29
414	Rashodi za usluge	40.110,23
415	Tekuće održavanje opreme	4.045,10
419	Ostali izdaci	11.068,81
441	Izdaci za opremu	6.254,63
463	Otplata obaveza	
Ukupno:		658.216,23

Neurošena budžetska sredstva vraćena su na račun izvršenja Budžeta Crne Gore.

Zaštitnik je u junu mjesecu 2021. godine donio nove interne akte i pravila koji su usklađeni sa pozitivnim propisima i koji su obuhvaćeni Knjigom internih pravila i procedura, a to su : Interno pravilo za izradu internih akata koji se primjenjuju u instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore; Interna procedura za izradu predloga budžeta Zaštitnika; Interno pravilo o vrsti i načinu finansijskog praćenja; Okvir za finansijsko izvještavanje; Interno pravilo o vrsti i načinu sačinjavanja i dostavljanja izvještaja; Interna procedura za plaćanje faktura; Interno pravilo o neizmirenim obavezama; Interna procedura za obračun i isplatu zarada; Interno pravilo o blagajničkom poslovanju; Interno uputstvo za sprovođenje javnih nabavki; Interno pravilo o načinu trebovanja i evidenciji kancelarijskog i potrošnog materijala; Interno pravilo o evidenciji državne imovine; Interno pravilo o postupku odobravanja službenog putovanja; Interno pravilo o postupku odobravanja stručnog usavršavanja; Kodeks ponašanja u instituciji Zaštitnika; Vodič za pristup informacijama u posjedu Zaštitnika; Interno pravilo o identifikacionim karticama zaposlenih; Interno uputstvo o načinu korišćenja i potrošnji goriva prevoznih sredstava, odnosno službenih vozila u vlasništvu Zaštitnika; Interno pravilo za korišćenje mobilne telefonije na teret sredstava Zaštitnika; Interni pravilo o evidenciji službenih legitimacija; Interno pravilo za korišćenje direktnih telefona; Interna pravila o obradi i zaštiti podataka o ličnosti; Interno pravilo o evidenciji podataka o zbirkama podataka o ličnosti; Interno pravilo o evidenciji podataka o zbirkama podataka o ličnosti (zarade); Interna pravila o kancelarijskom i arhivskom poslovanju, Interno pravilo a anonimizaciji podataka, Interno pravilo o pečatima i štambiljima, Interno pravilo o privremenim i povremenim poslovima, Interno pravilo o bližim uslovima za obavljanje dopunskog rada i Interno pravilo o prijemu građana/ki.

Shodno odredbama Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru („Sl. list CG“, br. 75/18) i Pravilnika o načinu uspostavljanja i unapređenja upravljanja i kontrola u javnom sektoru („Sl. list CG“, br. 71/19), Zaštitnik je u mjesecu oktobru 2021. godine utvrdio Strategiju upravljanja rizicima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u cilju kontrole adekvatnog finansijskog upravljanja koje omogućava pouzdan sistem finansijske kontrole, a time i efikasno vršenje funkcija Zaštitnika, uključujući i upravljanje rizikom.

U 2021. godini Zaštitniku je podnešeno 12 zahtjeva za slobodan pristup informacijama i po svim zahtjevima je postupljeno i to na način što je 8 zahtjeva usvojeno, 2 djelimično usvojena i 2 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 i pružanje statističkih podataka o radu i dostavljanje kopija dokumentacije pojedinih predmeta.