



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

Broj: 03-327/15
Podgorica, 3. april 2015. godine

CRNA GORA SKUPŠTINA CRNE GORE	
PRIMLJENO:	3. IV 20 15. GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	00-72/15-5/1
VEZA:	
EPA:	779 XXV
SKRAĆENICA:	PRILOG:

SKUPŠTINA CRNE GORE

- Siniša Stanković, generalni sekretar -

Podgorica

Poštovani g-dine Stankoviću,

U skladu sa odredbom člana 47. Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore („ Službeni list CG“, broj 42/11 i 32/14), dostavili smo Vam tri primjerka Izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2014. godinu i jednu elektronsku verziju.

Sada Vam u prilogu dostavljamo preostalih 110 primjeraka Izvještaja.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore

Siniša Stanković

CRNA GORA
ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA

**IZVJEŠTAJ O RADU
ZA 2014. GODINU**

Podgorica, mart 2015. godina

SADRŽAJ

I UVOD	7
II OBLICI RADA ZAŠTITNIKA	9
2.1. Prijem građana i „Dani Zaštitnika“	9
2.2. Saradnja sa javnošću i institucijama	9
2.2.2. Saradnja sa NVO	11
2.3. Međunarodna saradnja	11
III POSTUPANJE ZAŠTITNIKA PO PRITUŽBAMA I SOPSTVENIM INICIJATIVAMA	15
3.1. Statistički pokazatelji o radu Zaštitnika u 2014. godini	15
3.1.1. Organi na koje su se pritužbe odnosile	16
3.1.2. Broj pritužbi prema teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca	21
3.1.3. Urgencije	23
3.2. Način okončanja postupka po pritužbama	25
3.2.1. Pritužbe okončane zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za postupanje Zaštitnika i upućivanja na druga pravna sredstva	26
3.2.2. Pritužbe okončane nakon sprovedenog ispitnog postupka	27
3.2.3. Pritužbe okončane na drugi način	28
3.3. Pregled okončanih pritužbi po organima	28
3.3.1. Pritužbe na rad Ustavnog suda, redovnih sudova, Državnog tužilaštva i organa za vođenje prekršajnog postupka	29
3.3.1.1. Pritužbe na rad Ustavnog i redovnih sudova	29
3.3.1.2. Pritužbe na rad Državnog tužilaštva	31
3.3.1.3. Pritužbe na rad Organa za prekršaje	33
3.3.2. Pritužbe na rad državnih organa, organa državne uprave, upravnih i drugih organizacija ...	33
3.3.2.1. Pritužbe na rad Uprave policije	35
3.3.2.2. Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	36
3.3.2.3. Lokalna samouprava i lokalna uprava	39
3.4. Prava na čiju su povredu podnosioci ukazivali u pritužbama podnijetim u izvještajnoj godini	41
3.5. Konačna mišljenja sa preporukama	42
IV ZAKONODAVNE INICIJATIVE I MIŠLENJA NA NACRTE I PREDLOGE ZAKONA	47
4.1. Zakonodavna inicijativa	47
4.1.1. Inicijativa za donošenje Zakona o upotrebi službenog jezika i pisma i jezika i pisma u službenoj upotrebi	47
4.2. Mišljenja na nacрте i predloge zakona	47
4.2.1. Mišljenje na Predlog Zakona o upravnom postupku	48
4.2.2. Mišljenje na Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti	50

4.2.3. Mišljenje na Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama	51
4.2.4. Mišljenje na Radnu verziju Zakona o dopuni Krivičnog zakonika Crne Gore	52
4.2.5. Mišljenje na Nacrt Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti.....	53
4.2.6. Mišljenje na Nacrt Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru	54
V RAD I DJELOVANJE ZAŠTITNIKA U POJEDINIM OBLASTIMA, ZAPAŽANJA, KONSTATACIJE I PREPORUKE	57
5.1. Građanska i politička prava.....	57
5.1.1. Pravo na suđenje u razumnom roku	57
5.1.2. Pravo na pravično i nepristrasno odlučivanje u pravnim postupcima pred organima vlasti..	62
5.1.3. Slobodan pristup informacijama.....	67
5.1.4. Pravo na slobodu izražavanja.....	70
5.1.5. Prava lica lišenih slobode	71
5.1.6. Prevencija torture.....	76
5.2. Ekonomska, socijalna i kulturna prava.....	78
5.2.1. Pravo na rad i prava iz radnog odnosa	80
5.2.2. Pravo na imovinu i mirno uživanje imovine	83
5.2.3. Povraćaj imovinskih prava i obeštećenje	87
5.2.4. Pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje	88
5.2.5. Pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja	89
5.2.6. Pravo na socijalnu zaštitu	92
5.3. Pravo na zdravu zivotu sredinu.....	95
VI PRAVA DJETETA	99
6.1. Pravo djeteta na usluge socijalne zaštite	99
6.1.1. Ustanove za brigu i smještaj djece	103
6.2. Životni standard	108
6.3. Pravo djeteta na obrazovanje	109
6.4. Nasilje i drugi oblici zloupotrebe djece.....	114
6.5. Pravo djeteta pred pravosudnim organima	119
6.6. Pravo djeteta na zdravstvenu zaštitu	121
6.7. Djeca i mediji	125
6.8. Policija i postupanje sa djecom.....	126
6.9. Pravo na život opstanak i razvoj – zaštita životne sredine	130
6.10. Pravo djeteta na participaciju.....	131
6.11. Druge aktivnosti u dječijim pravima	133
VII ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE.....	137
7.1. Sistem zaštite od diskriminacije	137

7.2. Zakonodavni okvir.....	138
7.3. Institucionalni okvir za zaštitu od diskriminacije	139
7.4. Postupci za zaštitu od diskriminacije	140
7.4.1. Rad po pritužbama	140
7.4.2. Sudski postupci za zaštitu od diskriminacije	142
7.5. Aktivnosti na promociji ljudskih prava	144
7.6. Pojedini osnovi diskriminacije	145
7.6.1. Diskriminacija osoba sa invaliditetom	145
7.6.2. Diskriminacija po osnovu starosne dobi.....	151
7.6.3. Diskriminacija po osnovu pretpostavljene zemlje porijekla i zdravstvenog stanja	153
7.7. Mobing.....	155
7.8. Rodna ravnopravnost	157
7.8.1. Diskriminacija po osnovu pola	159
7.8.2. Diskriminacija po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije.....	161
7.9. Nasilje u porodici	163
7.10. Prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.....	166
7.10.1. Diskriminacija po osnovu nacionalne pripadnosti	170
7.11. Raseljena i interno raseljena lica u Crnoj Gori	172
7.12. Ocjena stanja i komentari	175
VIII OCJENE I ZAKLJUČCI	181
IX O INSTITUCIJI I FINANSIJSKIM SREDSTVIMA	187

I UVOD

U skladu sa za Zakonom o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore Zaštitnik podnosi Skupštini Crne Gore godišnji izvještaj o radu. Saglasno toj obavezi Zaštitnik je pripremio i Izvještaj o radu za 2014. godinu.

U ovom izvještaju prikazani su najznačajniji aspekti rada Zaštitnika u prethodnoj godini, uočeni nedostaci u radu državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja, ukazano je na potrebne promjene u radu organa, koje bi unaprijedile ostvarivanje ljudskih prava i sloboda, date su ocjene o stepenu poštovanja ustavnih i zakonskih prava građana¹, kao i predlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe vlasti.

Izvještaj sadrži ukupne statističke pokazatelje o broju i prirodi primljenih pritužbi, rezultatima razmatranja pritužbi koje su bile predmet ispitnog postupka, analizu stanja po pojedinim oblastima, sa primjerima i preporukama koje je Zaštitnik dao za unaprjeđenje ljudskih prava i otklanjanje uočenih propusta. Analiza i ocjena stanja utemeljena je na pritužbama građana, ali i drugim izvorima informacija, kao što su godišnji izvještaji organa, organizacija i NVO sektora, javno dostupne informacije, odgovori organa i organizacija i sl..

Uprkos činjenici da su neka pitanja i problemi na koje su građani ukazivali u svojim pritužbama već bili predmet obrade u ranijim godišnjim i posebnim izvještajima Zaštitnika i u ovom izvještaju ponovo ćemo se osvrnuti i na ta pitanja i probleme, jer se stanje u pojedinim oblastima nije bitno promijenilo.

Pojedine oblasti u Izvještaju prikazane su detaljnije a neke kraće, iz razloga što su u nekim oblastima pritužbe građana ukazivale na veće probleme u ostvarivanju njihovih prava.

Zaštitnik je pored postupanja po pritužbama učestvovao na javnim raspravama, davao mišljenja prilikom donošenja ili izmjene propisa, promovisao važne teme u javnosti, nastavio dobru saradnju sa civilnim sektorom i drugim domaćim i međunarodnim organizacijama i institucijama koje se bave zaštitom ljudskih prava, učestvovao u projektnim i brojnim drugim aktivnostima.

Pored određenog broja još uvijek nepopunjenih radnih mjesta i sa postojećim kadrovskim kapacitetom Zaštitnik je riješio 94,46% predmeta u radu, ostvarivši do sada najveći stepen ažurnosti i dobre rezultate u zaštiti i promociji ljudskih prava. Naravno, nedostatak kadra uslovio je ograničene aktivnosti u pojedinim aspektima djelovanja, a naročito na promociji ostvarenih rezultata.

Očekivanja građana da Zaštitnik u okviru propisanih nadležnosti štiti i promoviše njihova prava, obavezuje sve zaposlene u Instituciji da kontinuirano unaprjeđuju svoja znanja i vještine i u radu i postupanju dosledno poštuju principe nezavisnosti, stručnosti i objektivnosti, u skladu sa međunarodnim standardima.

Dvije važne okolnosti su obilježile rad Institucije Zaštitnika u 2014. godini, a to je donošenje Zakona o izmjenama i dounama Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije i usaglašavanje postojećih ili donošenje novih podzakonskih akata sa ovim zakonima. Takođe, krajem 2014. godine imenovana su dva zamjenika Zaštitnika, što je ojačalo kadrovske kapacitete ove institucije.

¹ Svi izrazi koji se u ovom Izvještaju koriste u muškom rodu obuhvataju iste izraze u ženskim rodu.

Usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, koji je u primjeni od početka avgusta 2014. godine, povećan je nivo samostalnosti i nezavisnosti Zaštitnika, prema Pariškim principima. Propisana je veća transparentnost u postupku imenovanja Zaštitnika i osnažene su njegove funkcije kao NPM-a. Unaprijeđena je pozicija finansijske samostalnosti ove institucije. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije ojačana je funkcija Zaštitnika kao institucionalnog mehanizma za zaštitu od diskriminacije.

II OBLICI RADA ZAŠTITNIKA

2.1. Prijem građana i „Dani Zaštitnika“

U prostorijama Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore tokom 2014.godine na razgovor je primljeno 397 građana. Kao i ranijih godina građani su Instituciju kontaktirali telefonom (prosječno 13 do 15 građana dnevno), elektronskom poštom, pismeno ili neposrednom predajom podnesaka. Zaštitnik i zamjenici su lično razgovarali sa građanima, na njihov zahtjev. Služba Zaštitnika je sa građanima, po čijim pritužbama je pokrenut postupak, redovno komunicirala i informisala ih o toku postupka.

Razlozi zbog kojih su se građani obraćali Zaštitniku su različiti. Pored pritužbi koje su podnosili, često su se obraćali zbog problema i potreba koje nijesu u mogućnosti da sami riješe, tražeći pravni savjet. Jedan broj građana se obraćao Zaštitniku, a da prethodno nije iskoristio raspoloživa pravna sredstva radi zaštite ili ostvarivanja svojih prava, smatrajući da je to najbrži način. Dešava se da Instituciju posjete i pojedini građani u agresivnom stanju, tražeći da im se najhitnije riješe dugogodišnji problemi, koji u većini slučajeva nijesu u nadležnosti Zaštitnika. Sa njima je razgovarano i posvećeno im je potrebno vrijeme i dužna pažnja.

U 2014. godini, kao i ranijih godina, Zaštitnik i savjetnici u okviru «Dana Zaštitnika», boravili su po dva dana u opštinama: Tivat (april), Berane (septembar) i Kotor (decembar). U okviru dječjih prava «Dani Zaštitnika» su održani u opštinama: Pljevlja, Žabljak, Šavnik (oktobar) i Herceg Novi (decembar).

Zaštitnik i njegovi saradnici su tokom održavanja „Dana Zaštitnika“, razgovarali sa građanima i primali njihove pritužbe. Pored razgovora sa građanima Zaštitnik se sastao sa predsjednicima opština i glavnim administratorima. U neposrednom razgovoru upoznao ih je sa problemima i poteškoćama sa kojima se građani susrijeću u ostvarivanju ljudskih prava i sloboda pred pojedinim organima tih opština. Prilikom boravka u opštini Kotor, Zaštitnik je sa saradnicima posjetio Udruženje paraplegičara i razgovarao sa predsjednikom tog udruženja Zoranom Radimirom i njegovim saradnicima. Tom prilikom su razmijenjena mišljenja o problemima sa kojima se susrijeću osobe sa invaliditetom u Opštini Kotor, aktivnostima i projektima koje je sproveo ovo udruženje, mogućnostima unaprjeđenja njihovog položaja, uključivanja u društvenu zajednicu i našoj zajedničkoj saradnji. Zaštitnik se takođe sastao sa predstavnicima medija i gostovao na lokalnim radio stanicama. Prilikom održavanja „Dana Zaštitnika“ u oblasti dječjih prava, zamjenica Zaštitnika sa saradnicima obišla je osnovne i srednje škole i održala kreativno-edukativne radionice na temu: „Dječja prava i nadležnosti Ombudsmana“. Takođe sastala se i sa predstavnicima uprava škola i centara za socijalni rad.

2.2. Saradnja sa javnošću i institucijama

Javnost rada Institucije Zaštitnika i saradnja sa medijima i u izvještajnoj godini bili su usmjereni na što potpunije informisanje domaće javnosti i međunarodnih subjekata o aktivnostima i postupanjima Zaštitnika. Javnost i drugi subjekti obavještavani su putem web-sajta, štampanih i elektronskih medija. Na web-sajtu su objavljeni Izvještaji Zaštitnika, mišljenja sa preporukama i zakonodavne inicijative. Informacije su pratile aktivnosti Zaštitnika, a obuhvatale su: organizovanje „Dana Zaštitnika“, lične kontakte Zaštitnika i njegovih saradnika sa različitim ciljnim grupama; saopštenja za javnost, najave i obavještenja; učešća Zaštitnika, zamjenika Zaštitnika i predstavnika Institucije na konferencijama, seminarima i okruglim stolovima; učešća na domaćim i međunarodnim skupovima. Sve ove aktivnosti Zaštitnika usmjerene su u pravcu promocije i unaprjeđenja ljudskih prava i sloboda.

Dobra saradnja Zaštitnika sa štampanim i elektronskim medijima uslovlila je da su oni u značajnoj mjeri kroz pisane tekstove, TV i radio priloge propratili rad i djelovanje Institucije. Osim toga Zaštitnik je na zahtjeve medija davao odgovore na postavljena pitanja i to usmeno ili pisanim putem, kao i neposredno učestvovao u TV i radio emisijama.

Korektna i profesionalna međusobna saradnja institucije Zaštitnika sa štampanim i elektronskim medijima, kao i neposredna saradnja sa građanima, koja je ostvarena pojedinačno ili kroz organizovanje „Dana Zaštitnika“, nameće obavezu da se u narednom periodu dosadašnja dobra saradnja podigne na viši nivo.

Navodimo neke od novinskih naslova:

“Institucije ignorišu obespravljene građane” - Dan, 05. januar
“Promocija stripa o ljudskim pravima” - Dan, 07. februar
“Nevolje pričaju o nasilju vršnjaka” - ND Vijesti, 08. februar
“Plesom protiv nasilja” - Dnevne novine, 15. februar
“Kršenje ljudskih prava prolazi nekažnjeno” - Dan, 24. mart
“Ombudsman nije mogao u zgradu RTCG” - ND Vijesti, 01. april
“Crna Gora u Ženevi predstavlja aktivnosti u borbi protiv torture” - Portal Pobjeda, 07. maj
“Važno pitanje za EU integracije Crne Gore” - Pobjeda, 27. maj
“Građani se najviše žale na državne organe” - Dnevne novine, 24. jun
“Ombudsman podržava paradu, policija da obezbijedi sigurnost učesnika” - CDM portal 2.jul
“Radnike maltretiraju ali im niko ne vjeruje” - Dnevne novine, 29. avgust
“Posao nakon pedesete nemoguća misija” - Dnevne novine, 08. septembar
“Zakon umanjio ulogu ombudsmana” - Dnevne novine, 22. oktobar
“Ombudsmanu 20 prijava” - Dnevne novine, 10. novembar
“Azilantima prava nijesu kršena” - ND vijesti, 27. decembar
“Zaštitnik kritikovao nadležne” - Dnevne novine, 27. decembar

U 2014. godini nastavljena je dobra saradnja sa Odborom za ljudska prava kao i sa Odborom za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore.

Pored prisustva sjednicama Odbora za ljudska prava i slobode a u vezi Izvještaja, Zaštitnik je u organizaciji Odbora, 25.februara, posjetio Dom za stare i Zatvor u Bijelom Polju. Tradicionalno i u 2014.godini organizovana je Konferencija povodom 10.decembra Međunarodnog dana ljudskih prava i sloboda u saradnji sa Odborom za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, Ministarstvom za ljudska i manjinska prava, Misijom OEBS-a u Crnoj Gori, kancelarijom UNICEF-a i NVO “Građanska alijansa”, koja je održana u Skupštini Crne Gore. Tema konferencije bila je “Pristupačnost i lica sa invaliditetom”. Istog dana nakon konferencije učesnici su posjetili Centar "1.jun" u Podgorici, a prvi put je i organizovana humanitarna akcija fudbalska utakmica Međunarodna zajednica u Crnoj Gori – Crna Gora (civilni sektor i državne institucije). U okviru saradnje sa Odborom za rodnu ravnopravnost, Zaštitnik je prisustvovao sjednicama Odbora, sjednici Ženskog parlamenta, a predstavnik Institucije prisustvovao je tematskoj sjednici „Romkinje o ugovorenim brakovima“.

Ostvarena je dobra saradnja sa Ustavnim sudom Crne Gore, pravosudnim i drugim državnim organima, kao i sa Savjetom za građansku kontrolu rada policije i Savjetom za zaštitu od diskriminacije.

2.2.2. Saradnja sa NVO

U 2014.godini Zaštitnik je nastavio saradnju sa nevladinim organizacijama. Saradnja se unapređivala kroz učešće u zajedničkim projektnim aktivnostima, učešćem predstavnika Institucije Zaštitnika na raznim skupovima, okruglim stolovima, konferencijama, seminarima, obukama, predavanjima i dr. U tom smislu nastavljena je dobra saradnja sa NVO „Građanska alijansa“, Savezom udruženja paraplegičara Crne Gore, NVO „Udruženje mladih sa hendikepom“, NVO „Djeca prije svega“, NVO „Savez slijepih Crne Gore“, NVO „Sigurna ženska kuća“, NVO Savez udruženja roditelja djece i omladine sa teškoćama u razvoju „Naša inicijativa“, NVO „Juventas“, NVO „Akcija za ljudska prava“, NVO „Querr of Montenegro“, NVO „Anima - centar za žensko i mirovno obrazovanje“, NVO „Centar za antidiskriminaciju „Ekvista“, NVO „Centar za monitoring i istraživanje“ i dr.

Navodimo neke od skupova:

- Zaštitnik je, u martu mjesecu, učestvovao u simulaciji kretanja osoba pomoću kolica i štapa, koju je organizovao Centar za demokratsku tranziciju u saradnji sa Udruženjem mladih sa hendikepom Crne Gore.
- Savjetnici Zaštitnika su sproveli tri treninga-obuke za oko četrdeset zatvorskih službenika (28.maj, 11.jun Podgorica i 2. jul u Bijelom Polju). Obuka je dio projekta „Izgradnja društva bez torture i nekažnjivosti na Zapadnom balkanu“, koja se realizuje u saradnji sa NVO „Građanska alijansa - Inicijativa mladih za ljudska prava“.
- Na poziv CEMI-ja a uz podršku Evropske unije, predstavnik Zaštitnika je prisustvovao, u junu mjesecu, okruglom stolu "Besplatna pravna pomoć u Crnoj Gori".
- U organizaciji Saveza udruženja paraplegičara, Zaštitnik sa saradnicom, u septembru mjesecu, prisustvovao je pres konferenciji na temu "Pravo osoba sa invaliditetom na roditeljstvo".
- Zaštitnik je prisustvovao, u oktobru mjesecu, svečanosti povodom Međunarodnog dana bijelog štapa, u organizaciji Saveza slijepih Crne Gore i Biblioteke za slijepe.
- Zamjenica Zaštitnika sa saradnicom govorila je na Tribini koju je organizovala NVO „Pčelica“, u oktobru mjesecu, na temu vršnjačkog nasilja „Ne svađaj se budi drug“.
- Zaštitnik je, u novembru mjesecu, učestvovao u radu Okruglog stola na temu "Krivični zakonik u funkciji zaštite žena u Crnoj Gori", u organizaciji NVO "Sigurne ženske kuće".
- Predstavnicima Zaštitnika prisustvovali su, u decembru mjesecu, Konferenciji povodom obilježavanja dana osoba sa invaliditetom koju su organizovali Savez udruženja roditelja djece i omladine sa teškoćama u razvoju „Naša inicijativa“.
- Zaštitnik je, u decembru, na poziv Saveza udruženja paraplegičara Crne Gore, prisustvovao sportskom događaju, promotivnoj prijateljskoj utakmici košarke u kolicima između reprezentacije Crne Gore i Srbije.
- Predstavnicima Institucije učestvovali su, u decembru, na Okruglom stolu „Nasilje u porodici - gdje smo i kako dalje“, koji je realizovao NVO „Centar za ženska prava“.
- Institucija Zaštitnika se, od 25.novembra do 10. decembra, priključila globalnoj kampanji protiv nasilja nad ženama koja se svake godine obilježava globalno i dala je svoj doprinos time što je svoje E-mailove, u tom periodu, obojila u narandžasto.

2.3. Međunarodna saradnja

Tokom 2014. godine osnažena je saradnja Zaštitnika sa međunarodnim organizacijama i institucijama. U tom smislu nastavljena je saradnja sa Savjetom Evrope, Delegacijom Evropske unije u Crnoj Gori, OEBS-om, UNICEF-om, Save the children i dr. Prisustvo Zaštitnika, zamjenika Zaštitnika i saradnika na raznim konferencijama, seminarima, radionicama, okruglim stolovima, studijskim putovanjima i sastancima doprinijeli su razmjeni iskustava i mišljenja.

Nastavljeno je sa aktivnostima u okviru ranije formiranih mreža, Regionalne mreže Ombudsmana Zapadnog Balkana, AOM (Asocijacija Mediteranskih Ombudsmana), EOI (Evropska Institucija Ombudsmana), CRONSEE (Mreža Ombudsmana za djecu Jugoistočne Evrope), ENOC (Evropska mreža Ombudsmana za djecu).

U 2014. godini nastavljena je uspješna saradnja sa UNICEFOM u okviru ranije započetih projekata "Obrati se Zaštitniku" i "Djeco pišite Ombudsmanu", a realizovan je i projekat "Postupanje policije sa djecom".

Uz finansijsku podršku OEBS-a, a u cilju promocije ovlaštenja i nadležnosti Zaštitnika kao Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM) izrađeni su flajeri, poster i brošure.

U organizaciji Savjeta Evrope a uz finansijsku podršku Evropske unije u 2014. godini počela je realizacija projekta "Podrška Instituciji Ombudsmana i Ustavnom sudu Crne Gore u primjeni evropskih standarda u oblasti ljudskih prava (SOCCER)". Cilj projekta je da doprinese poboljšanju kapaciteta institucije Ombudsmana za primjenu evropskih standarda ljudskih prava za rješavanje slučajeva borbe protiv diskriminacije i odgovornosti Zaštitnika kao NPM-a.

Zaštitnik je tokom 2014. godine imao više razgovora i susreta sa predstavnicima ambasada u Crnoj Gori: ambasadorom Francuske, ambasadorom Republike Poljske, predstavnicima ambasade SAD-a. Zaštitnik je imao sastanak sa ministrom pravde Velike Britanije koji je održan u Centru za djecu i mlade Ljubović.

U cilju upoznavanja sa aktivnostima koje je institucija Zaštitnika u 2014. godini imala navodimo samo neke:

- Zaštitnik, sa saradnicima prisustvovao je Regionalnoj konferenciji Ombudsmana održanoj u Ljubljani u februaru mjesecu. Konferencija je organizovana uz podršku Centralno Evropske inicijative, Savjeta za Regionalnu saradnju i Evropske unije. Cilj konferencije je dalje unaprijeđenje saradnje između ovih institucija kao i razmjena iskustava i dobre prakse u zaštiti ekonomskih i socijalnih prava, kao i iskustva u borbi protiv diskriminacije.
- Savjetnik Zaštitnika prisustvovao je, u februaru mjesecu, Okruglom stolu na temu : "Primjeri dobre prakse u procesu integracije Roma", koji je održan u Albaniji. Cilj okruglog stola je poboljšanje kvaliteta života Roma u zemljama Zapadnog Balkana.
- Zamjenica Zaštitnika prisustvovala je, u maju mjesecu, kao jedan od članova crnogorske delegacije Izvještavanju po Konvenciji o zabrani torture i mučenja i drugih nečovječnih postupanja, pred Komitetom protiv torture UN-a u Ženevi.
- Zamjenik Zaštitnika sa saradnicima učestvovao je na dvodnevnoj Konferenciji NPM-ama Jugoistočne Evrope, koja je održana u Republici Sloveniji, u maju mjesecu, u organizaciji Ombudsmana Republike Slovenije - Nacionalnog preventivnog mehanizma Republike Slovenije, kao presjedavajućeg Mreže NPM-a Jugoistočne Evrope.
- Zaštitnik je sa zamjenikom prisustvovao na konferenciji Ombudsmana Zapadnog Balkana u Tirani, Republika Albanija, u septembru mjesecu, na temu: "Uloga institucije Ombudsmana u integracionim procesima pristupanja Evropskoj Uniji". Konferenciji su prisustvovali ombudsmeni Srbije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Poljske, Grčke, Makedonije, Kosova, Slovenije, Turske i domaćina Albanije. Cilj seminara je jačanje uloge Institucija ombudsmana Zapadnog Balkana i njihovog doprinosa u procesima integracije u Evropsku Uniju.
- Savjetnice Zaštitnika prisustvovala su, u septembru mjesecu, na Regionalnoj radionici u organizaciji Inicijative mladih za ljudska prava, u Srbiji mjeseca novembra. Posjeta predstavlja jednu od aktivnosti u sklopu regionalnog projekta "Izgradnja društva bez torture i nekažnjivosti na Zapadnom balkanu".

- Zamjenica Zaštitnika prisustvovala je, u septembru mjesecu, 10.sastanku Lancerot Komiteta u Strazburu. Tema sastanka bila je izvještavanje po Konvenciji o seksualnom zlostavljanju i iskorišćavanju djece.
- Zamjenica Zaštitnika učestvovala je, u septembru mjesecu, na godišnjoj konferenciji mreže CRONSEE u Beogradu na temu "Ekonomska kriza: Usluge za djecu (ni)su opstale i na tematskom sastanku na temu "Investiranje u djelu - investiranje u budućnost".
- Zamjenica Zaštitnika, u septembru, mjesecu, prisustvovala je seminaru na temu "Jačanje kapaciteta institucije Ombudsmana u oblasti prava djeteta", u organizaciji Ministarstva vanjskih poslova Republike Poljske.
- Zaštitnik, sekretarka Institucije i savjetnica, u oktobru mjesecu, na poziv Ombudsmana Turske su prisustvovali II Internacionalnom Simpozijumu institucija Ombudsmana u Ankari.
- Zamjenik Zaštitnika sa saradnicima učestvovao je na Radionici Ombudsmana - predstavnika Nacionalnih preventivnih mehanizama - Mreže NPM-a Jugoistočne Evrope u Republici Makedoniji, u oktobru mjesecu, na temu: "Nadzor psihijatrijskih ustanova i zaštita od mučenja i zlostavljanja".
- Zaštitnik sa zamjenikom prisustvovao je, u novembru mjesecu, prvom Jugoistočno – Evropsko OPCAT Forumu i konferenciji o "Sprečavanju mučenja i drugih oblika zlostavljanja i borbe protiv nekažnjivosti", koja je održana u Beogradu. Cilj ovog događaja je uspostavljanje intezivnije saradnje OPCAT mehanizama i održavanje direktnih kontakata između SPT-a i Mreže NPM-a Jugoistočne Evrope u praćenju i zaštiti prava lica lišenih slobode od torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.
- Zaštitnik, zamjenik Zaštitnika i savjetnici sektora NPM-a i diskriminacije u okviru projekta SOCCER koji implementira Savjet Evrope, a finansira Evropska Unija i Savjet Evrope, imali su Studijsku posjetu u novembru mjesecu, organima Savjeta Evrope u Strazburu. Prisustvovali su javnom saslušanju u predmetu pred Velikim vijećem Evropskog suda za ljudska prava. Takođe Zaštitnik se sastao sa Visokim Komesarom za ljudska prava Savjeta Evrope, g-dinom Nils Muižnieks-om.

Zaštitnik i zamjenici sa saradnicima su i u 2014. godini održali brojne sastanke sa predstavnicima međunarodnih organizacija, u nastavku ističemo samo neke od njih:

- Zaštitnik sa saradnicima primio je, u martu mjesecu, Visokog Komesara za ljudska prava Savjeta Evrope, g-dina Nils Muižnieks-a. Teme sastanka bile su prava Roma, interno raseljenih lica, lica sa invaliditetom, zaštita od diskriminacije, slobodan pristup informacijama i sloboda mišljenja i izražavanja.
- Zaštitnik sa saradnicima primio je, u martu mjesecu, Christiana Courti-sa, predstavnika Kancelarije Visokog Komesara za ljudska prava iz Ženeve. Povod za sastanak bio je Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i uloga institucije Ombudsmana u izvještavanju i saradnja sa Komitetom za ekonomska, socijalna i kulturna prava.
- Sekretarka Institucije sastala se, u martu mjesecu, sa Lori Vokerom, šefom deska za Crnu Goru, povodom evaluacije Izvještaja o sprovođenju III Godišnjeg nacionalnog plana (ANP), u okviru MAP procesa.
- Zaštitnik sa saradnicima primio je, u junu mjesecu, delegaciju Radne grupe za prinudne nestanke u vezi sprovođenja Medjunarodne konvencije za zaštitu svih lica od prisilnog nestanka kojoj je Crna Gora pristupila 20. oktobra 2011.godine. Članove Radne grupe predstavljali su Ariel Dulitzky, potpredsjedavajući-izvjestilac, Osman El Hajje, potpredsjedavajući i Jasminka Džumhur, članica Radne grupe.
- Zaštitnik sa saradnicima primio je, u septembru mjesecu, delegaciju Savjeta Evrope, Direktorata za programiranje i Direktorata za ljudska prava. Povod za sastanak bio je Projekat "Podrška instituciji Ombudsmana u Crnoj Gori u primjeni evropskih standarda u oblasti ljudskih prava".

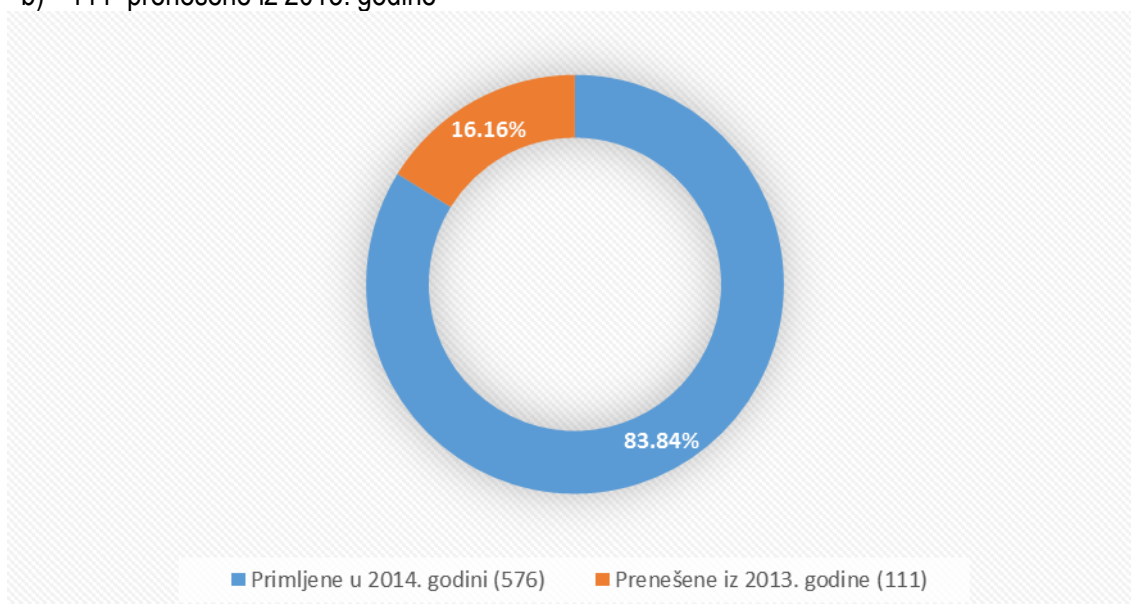
- Zaštitnik ljudskih prava i sloboda održao je sastanak, u oktobru mjesecu, sa predstavnicima nacionalnih preventivnih mehanizama (NPM), službenicima zatvora i aktivistima nevladinih organizacija iz Republike Srbije i Republike Albanije. Cilj posjete Zaštitniku je razmjena iskustava i ekspertize u oblasti zaštite od torture i pružanja usluga žrtvama torture.

III POSTUPANJE ZAŠTITNIKA PO PRITUŽBAMA I SOPSTVENIM INICIJATIVAMA

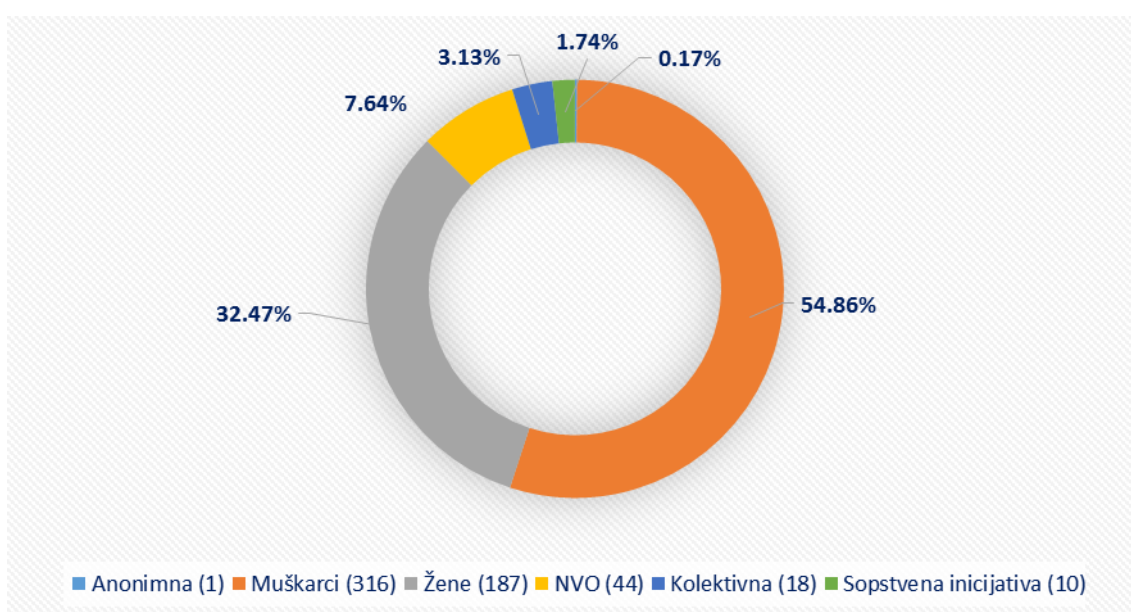
3.1. Statistički pokazatelji o radu Zaštitnika u 2014. godini

U 2014. godini, institucija Zaštitnika je imala u radu **687** pritužbi, od kojih je:

- a) 576 primljeno u 2014. godini i
- b) 111 prenešene iz 2013. godine



U poređenju sa prethodnom godinom Zaštitnik je u tekućoj godini primio 35 pritužbi manje. Od 576 predmeta u 2014. godini, 503 predmeta je formirano po individualnim pritužbama (muškarci 316 i žene 187), 18 po pritužbama grupe građana i pravnih lica (kolektivne), 44 po pritužbama nevladinih organizacija, 10 predmeta je formirano po sopstvenoj inicijativi i jedan (1) po anonimnoj pritužbi.



Od 687 predmeta koji su bili u radu u 2014. godini, postupak je okončan u 649 predmeta (94,46%) i to 547 iz 2014. godine i 102 predmeta iz prethodne godine.

U 2015. godinu prenešeno je 38 predmeta (5,53%), od kojih je većina formirana u drugoj polovini decembra 2014. godine, po kojima objektivno nije mogao biti završen postupak.

U poređenju sa prethodnom godinom (u kojoj je okončano 594 predmeta) evidentan je porast okončanih predmeta i to za 9,25% (55 predmeta više).

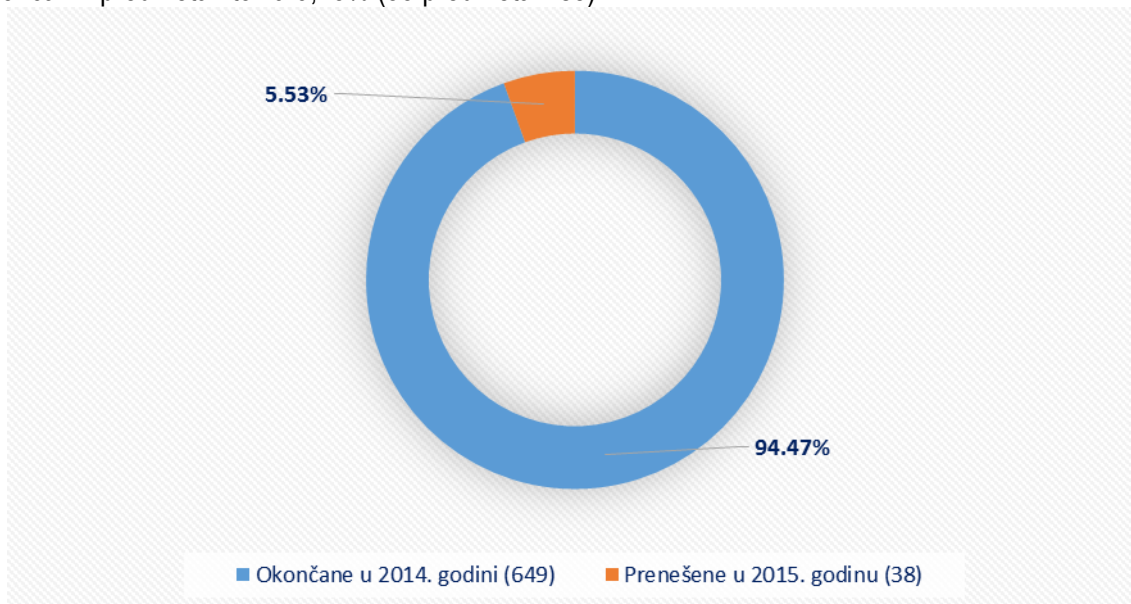


Tabela - Pritužbe u radu u 2014. godini

Pritužbe	687
Primljene u 2014.	576
Prenesene iz 2013.	111
Pritužbe prema podnosiocima - primljene u 2014. godini	576
Anonimne	1
Muškarci	316
Žene	187
Nevladine organizacije	44
Kolektivna	18
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	10
Okončane (ukupno)	649
Okončane iz 2014. godine	547
Okončane iz 2013. godine	102
Prenesene u 2014. godinu	38

3.1.1. Organi na koje su se pritužbe odnosile

Od ukupnog broja pritužbi primljenih u izvještajnoj godini, na rad državnih organa, organa državne uprave, upravnih i drugih organizacija odnosilo se 175 pritužbi, na rad sudova 94, na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja 123, na rad Uprave policije 19, na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave 65, na rad Državnog tužilaštva 17, na rad organa za vođenje prekršajnog postupka dvije

(2) i na rad organa, službi i nosioca javnih ovlaštenja u drugim državama, privrednih društava, drugih pravnih lica, preduzetnika, fizičkih lica i dr. 81 pritužba.

Tabela – Zbirni pregled primljenih pritužbi u 2014. godini, po subjektima na čiji rad su se odnosile

Državni organi, organi državne uprave, upravne i druge organizacije	175
Skupština CG	3
Vlada CG	3
Ministarstvo pravde	11
Ministarstvo ekonomije	1
Ministarstvo finansija	11
Ministarstvo kulture sporta i medija	1
Ministarstvo odbrane	4
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	1
Ministarstvo prosvjete	6
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	9
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	11
Ministarstvo turizma	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova	19
Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija	4
Ministarstvo zdravlja	2
Ministarstvu unutrašnjih poslova Filijala za upravne unutrašnje poslove u Kotoru	2
Ministarstvu unutrašnjih poslova - PJ za upravne unutrašnje poslove Podgorica	2
Ministarstvu unutrašnjih poslova - Područna jedinica Bar	3
Ministarstvu unutrašnjih poslova - Područna jedinica Herceg Novi	1
Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore	3
Drzavni arhiv	2
Inspekcija rada - PJ Bar	1
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	3
Komisija za stambena pitanja Vlade CG	1
Uprava za inspekcijske poslove	3
Uprava za inspekcijske poslove Podgorica	2
Uprava za nekretnine	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Bar	2
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Budva	2
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Kolašin	1
Uprava za sport i omladina	1
Agencija za zaštitu ličnih podataka	5
Zastitnik imovinsko pravnih interesa	1
Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore	2
Zavod za intelektualnu svojinu Crne Gore	1
ZIKS Podgorica	49
Ustavni sud	4
Redovni sudovi	90
Vrhovni sud CG	6

Apelacioni sud CG	4
Privredni sud u Podgorici	4
Upravni sud Crne Gore	1
Viši sud u Bijelom Polju	4
Viši sud u Podgorici	12
Osnovni sud u Baru	2
Osnovni sud u Beranama	3
Osnovni sud u Bijelom Polju	5
Osnovni sud u Cetinju	2
Osnovni sud u Herceg Novom	4
Osnovni sud u Kotoru	8
Osnovni sud u Kotoru	1
Osnovni sud u Nikšiću	2
Osnovni sud u Plavu	1
Osnovni sud u Pljevljima	3
Osnovni sud u Podgorici	21
Osnovni sud u Rožajama	1
Osnovni sud u Ulcinju	6
Državno tužilaštvo	17
Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore	3
Osnovno državno tužilaštvo u Baru	1
Osnovno državno tužilaštvo u Beranama	1
Osnovno državno tužilaštvo u Cetinju	1
Osnovno državno tužilaštvo u Kotoru	5
Osnovno državno tužilaštvo u Pljevljima	1
Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici	5
Organi za vođenje prekršajnog postupka	2
Područni organ za prekršaje Bijelo Polje	1
Područni organ za prekršaje Podgorica	1
Uprava policije	19
Uprava policije	3
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	4
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Kolašin	1
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Kotor	1
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Ulcinj	2
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Danilovgrad	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bijelo Polje	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Budva	3
Uprava policije - Centar bezbjednosti Herceg Novi	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Nikšić	2
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	123
Centar za socijalni rad Bar	1
Centar za socijalni rad Bijelo Polje	3

Centar za socijalni rad Herceg Novi	3
Centar za socijalni rad Kotor	2
Centar za socijalni rad Niksic	3
Centar za socijalni rad Plav	1
Centar za socijalni rad Pljevlja	2
Centar za socijalni rad Podgorica	19
Centar za socijalni rad Rožaje	5
Univerzitet Crne Gore	1
Filozofski fakultet - Niksic	4
Klinički centar Crne Gore	2
Notarska komora Crne Gore	1
RTCG - Radio Televizija Crne Gore	2
Fond PIO - Crne Gore	5
Fond PIO - Područno odjeljenje Bar	1
Fond PIO - Područno odjeljenje Nikšić	3
Fond PIO - Područno odjeljenje Podgorica	1
Fond Zdravstva CG	3
Fond rada Crne Gore	4
JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Berane	1
JU "Gimnazija" - Cetinje	3
JU Gimnazija "Niko Rololović" Bar	1
JU Gimnazija "Slobdan Škerović"	2
JU Mjesovita srednja skola "Ivan Goran Kovacic"	1
JU Osnovna škola "21 maj"	1
JU Osnovna škola "Aleksa Đilas Bećo"	1
JU Osnovna škola "Bogdan Kotlica" - Boan	1
JU Osnovna škola "Braca labudovic" Niksic	1
JU Osnovna škola "Dragisa Ivanovic"	2
JU Osnovna škola "Dusan Korac" Bijelo Polje	1
JU Osnovna škola "Dušan Obradović"	1
JU Osnovna škola "Ilija Kišić" Zelenika	1
JU Osnovna škola "Jovan Tomašević"	1
JU Osnovna škola "Jugoslavija"	3
JU Osnovna škola "Kekec" Sutomore Bar	1
JU Osnovna škola "Maksim Gorki"	1
JU Osnovna škola "Musa Burzan"	1
JU Osnovna škola "Mustafa Pecanac"	1
JU Osnovna škola "Narodni heroj Savo Ilic" Kotor	2
JU Osnovna škola "Njegoš"	2
JU Osnovna škola "Ratko Zaric" Niksic	1
JU Osnovna škola "Salko Aljkovic" Pljevlja	1
JU Osnovna škola "Štampar Makarije"	1
JU Osnovna škola "Vladimir Rolović" Šula	1
JU Osnovna škola "Vuk Karadžić" Berane	1
JU Osnovna škola "Vuko Jovović"	1
JU Srednja mješovita škola "Danilo Kiš" Budva	1
JU Srednja poljoprivredna škola u Baru	1

JU Srednja pomorska skola Kotor	3
JU Srednja Škola "Vaso Aligrudić" Podgorica	2
JU Srednja strucna škola "Ivan Uskoković" Podgorica	1
JU Strucna medicinska škola Podgorica	1
JU Zavod "Komanski most"	1
JU Bolnica Berane	1
JZU Dom zdravlja Budva	1
JZU Opšta bolnica Nikšić	1
JKP CETINJE	1
JKP KOTOR	1
JP Čistoća Herceg Novi	1
JPU "Đina Vrbica"	1
JPU " Dragan Kovacevic" Niksic	1
JP Vodovod Budva	1
Pošta CG Podgorica	2
Zavod za zapošljavanje	1
Lokalna samouprava i lokalna uprava	65
Glavni grad Podgorica	5
Prijestonica Cetinje	6
Opština Bar	3
Opština Berane	3
Opština Budva	1
Opština Danilovgrad	2
Opština Herceg Novi	5
Opština Kolašin	1
Opština Kotor	5
Opština Pljevlja	2
Opština Plužine	1
Opština Rožaje	1
Opština Tivat	1
Direkcija za zastitu imovine i prava Bijelo Polje	1
Glavni administrator Opstine Bijelo Polje	1
Glavni administrator Opstine Kotor	1
Komunalna inspekcija Opštine Kotor	1
Komunalna policija Glavnog grada Podgorice	6
Komunalna policija opstine Bar	2
Komunalna policija opstine Danilovgrad	1
Komunalna policija Opštine Herceg Novi	5
Komunalna policija Opštine Pljevlja	1
Sekretarijat za finansije Bar	1
Sekretarijat za finansije, turizam i ekonomski razvoj - Opština Herceg Novi	1
Sekretarijat za preduzetnistvo i ekonomski razvoj B Polje	1
Sekretarijat za prostorno planiranje i izgradnju Herceg Novi	1
Sekretarijat za prostorno planiranje i izgradnju - Opstina Herceg Novi	1
Sekretarijat za uredjenje prostora Pljevlja	1
Sekretarijat za uredjenje prostora, zastitu zivotne sredine i komunalne posl ZB	1

Skupstina Glavnog grada Podgorica	1
Turistička organizacija Opštine Nikšić	1
Turistička organizacija Zabljak	1
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica i drugi slučajevi	81
Druga pravna lica (Banke, OS društva, Mediji, Usluzne djelatnosti)	13
Fizicka lica	5
Organi, sluzbe i nosioci javnih ovlasčenja u drugim drzavama	3
Organ nije određen	15
Ostalo (Pravni savjet)	1
Preduzetnici (STR i slicno)	1
Privredna društva (AD, DD i slicno)	40
Zahjjevi (za Informacije, pravnu, finansijsku i drugu pomoc)	3
Ukupno	576

3.1.2. Broj pritužbi prema teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca

U toku 2014. godine, pritužbe su podnijeli građani iz Glavnog grada, Prijestonice i svih opština Crne Gore, i to iz: Podgorice (277), Cetinja (17), Andrijevice (2), Bara (31), Berana (14), Bijelog Polja (23), Budve (16), Danilovgrada (10), Gusinja (1) Herceg Novog (32), Kolašina (2), Kotor (30), Mojkovaca (2), Nikšića (31), Plava (3), Plužina (1), Pljevalja (14), Rožaja (13), Tivata (10), Ulcinja (18) i Žabljaka (3).

Zaštitniku su se obraćali i pojedini građani iz drugih država, i to iz: Srbije (15), Hrvatske (4), Republike Srpske (1), Makedonije (1), Kosova (1), Njemačke (1), Turkse (1), Norveske (1) i Novog Zelanda (1).

Tabela - Pritužbe prema teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca

I Glavni grad, Prijestonica i opštine u Crnoj Gori	Broj
Podgorica	277
Cetinje	17
Andrijevica	2
Bar	31
Berane	14
Bijelo Polje	23
Budva	16
Danilovgrad	10
Gusinja	1
Herceg Novi	32
Kolašin	2
Kotor	30
Mojkovac	2
Nikšić	31
Plav	3
Pljevlja	14
Plužine	1
Rožaje	13
Tivat	10

Ulcinj	18
Žabljak	3
Ukupno	550

II Strane države	Broj
Srbija	15
Hrvatska	4
Bosna i Hercegovina - Republika Srpska	1
Makedonija	1
Kosovo	1
Njemačka	1
Turska	1
Norveska	1
Novi Zeland	1
Ukupno	26
Ukupno I+II	576

Tabela – Pritužbe po podnosiocima i teritorijalnoj pripadnosti podnosilaca

Muškarci	316
Andrijevića	2
Bar	22
Berane	9
Bijelo Polje	13
Budva	6
Cetinje	9
Danilovgrad	7
Herceg Novi	13
Kolašin	2
Kotor	17
Mojkovac	2
Nikšić	17
Plav	3
Pljevlja	10
Plužine	1
Podgorica	140
Rožaje	9
Tivat	4
Ulcinj	11
Žabljak	2
Srbija	8
Hrvatska	4
Makedonija	1
Kosovo	1
Njemačka	1
Norveska	1
Novi Zeland	1

Žene	187
Bar	6
Berane	4
Bijelo Polje	9
Budva	10
Cetinje	4
Danilovgrad	3
Herceg Novi	14
Igalo	3
Kotor	13
Nikšić	12
Pljevlja	4
Podgorica	78
Rožaje	4
Tivat	6
Ulcinj	7
Žabljak	1
Srbija	7
Bosna i Hercegovina - Republika Srpska	1
Turska	1
Grupe	62
Bar	3
Berane	1
Bijelo Polje	1
Cetinje	4
Gusinje	1
Herceg Novi	1
Nikšić	2
Podgorica	49
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	10
Podgorica	10
Anonimne	1
Herceg Novi	1
Ukupno	576

3.1.3. Urgencije

U izvještajnoj godini neki subjekti nijesu dostavili traženo izjašnjenje ili su kasnili u dostavljanju izjašnjenja, pa je Zaštitnik bio prinuđen da u 77 predmeta uputi 119 urgencija, radi dostavljanja traženih izjašnjenja.

U poređenju sa predhodnom godinom kasnjenja u dostavljanju izjašnjenja od strane organa i drugih subjekata i potreba za upućavanje urgencijama je smanjena za 61,6%.

Tabela – Pregled upućenih urgencija u 2014. godini

Državni organi I organi državne uprave	Broj
Skupštine Crne Gore - Kolegijum	1
Ministarstvo ekonomije	2 U 1 predmetu 2 ugrencije
Ministarstvo finansija	12 U 3 predmeta po 2 ugrencije
Ministarstvo Odbrane	2 U 1 predmetu 2 ugrencije
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	2 U 1 predmetu 2 ugrencije
Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja	1
Ministarstvo pravde	2
Ministarstvo prosvjete	6 U 2 predmeta po 2 ugrencije
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	2
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	16 U 3 predmeta po 3 ugrencije I u 2 predmeta po 2 ugrencije
Ministarstvo turizma	1
Ministarstvo unutrašnjih poslova	5 U 1 predmetu 3 ugrencije
Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija	5 U 1 predmetu 2 ugrencije
Poreska uprava	4 U 1 predmetu 2 ugrencije
Savjet za privatizaciju	3 U 1 predmetu 3 ugrencije
Uprava za inspekcijske poslove	7 U 1 predmetu 2 ugrencije
Uprava za vode	1
Agencija za zaštitu ličnih podataka	2 U 1 predmetu 2 ugrencije
Fond Zdravstva CG	2 U 1 predmetu 2 ugrencije
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	3
Komisija za stambena pitanja Vlade CG	1
Komisija za žalbe CG	1
Lokalna samouprava i lokalna uprava	
Opština Bijelo Polje	1
Opština Herceg Novi	1
Opština Plav	2 U 1 predmetu 2 ugrencije
Opština Pljevlja	1
Sekretarijat za finansije, turizam i ekonomski razvoj - Opština Herceg Novi	2 U 1 predmetu 2 ugrencije
Glavni administrator Opštine Bijelo Polje	6 U 1 predmetu 3 ugrencije
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	
Centar za socijalni rad Podgorica	5 U 2 predmeta po 2 ugrencije
JKP KOTOR	2 U 1 predmetu 2 ugrencije
JU "Gimnazija" - Cetinje	8 U 2 predmeta po 4 ugrencije
JU Osnovna škola "Bogdan Kotlica" - Boan	1
JU Osnovna škola "Dragisa Ivanovic"	1
JU Srednja pomorska skola Kotor	1
JZU Opšta bolnica Nikšić	1
Komunalna policija Glavnog grada Podgorice	2 U 1 predmetu 2 ugrencije
Komunalna policija Opštine Herceg Novi	4 U 1 predmetu 4 ugrencije
Ukupno	119

3.2. Način okončanja postupka po pritužbama

Od 649 predmeta po kojima je postupak okončan u 2014. godini, u 56 predmeta Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, a u 45 predmeta nijesu postojale procesne pretpostavke za postupanje. U 84 predmeta postupak je okončan upućivanjem na druga pravna sredstva, u 450 slučajeva postupak okončan nakon sprovedenog ispitnog postupka, u četiri (4) slučaja spajanjem predmeta i 10 predmeta na drugi način.

Tabela - Način okončanja postupka po pritužbama

Ishod postupka po pritužbama	Broj	Procenat
Nema povrede prava	198	30.51%
Nenadležnost	56	8.63%
Nepostupanje	45	6.93%
Obustava	192	29.58%
Preporuka	60	9.24%
Upućivanje	84	12.94%
Na drugi način	10	1.54%
Spajanjem	4	0.62%
Ukupno	649	

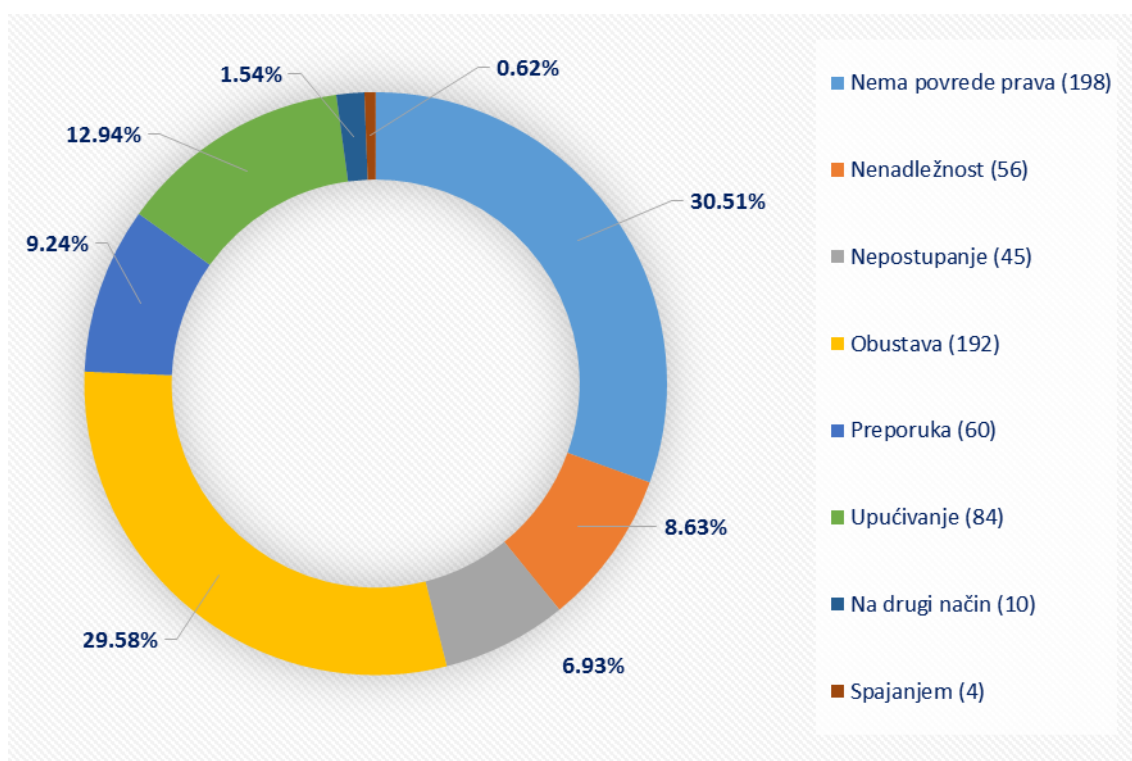


Tabela – Način okončanja postupka po podnosiocima - žene, muškarci i ostali podnosioci pritužbi

Nema povrede prava	198
Grupa	11
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	2
Muškarci	124

Žene	61
Nenadležnost	56
Grupa	2
Muškarci	40
Žene	14
Nepostupanje	45
Anonimna	1
Grupa	5
Muškarci	30
Žene	9
Obustava	192
Grupa	48
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	5
Muškarci	74
Žene	65
Preporuka	60
Grupa	44
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	1
Muškarci	9
Žene	6
Spajanjem	4
Grupa	1
Muškarci	2
Žene	1
Upućivanje	84
Grupa	4
Muškarci	46
Žene	34
Na drugi način	10
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	3
Muškarci	4
Žene	3

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

Zbog nenadležnosti i nepostojanja procesnih pretpostavki za postupanje Zaštitnika postupak je okončan u 101 predmet, što predstavlja 15.56%, od ukupnog broja pritužbi po kojima je postupak okončan. Naime, u 56 predmeta Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, jer su se pritužbe odnosile na: povrede prava nastale prije stupanja na snagu Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda (1); povrede prava koje nijesu učinjene od strane državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja u Crnoj Gori (8); povrede prava u drugim državama (1); zahtjeve za materijalnu, pravnu i drugu pomoć (3); zahtjeve za preispitivanje zakonitosti odluka državnih organa (sudovi i dr.) (35), zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku (2), i na druge razloge (6). U 45 predmeta Zaštitnik nije postupao po pritužbama iz zakonom utvrđenih razloga, odnosno zbog toga što: je podnešena anonimna pritužba (1) a nije bilo osnova za postupanje po sopstvenoj inicijativi, pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede

(2), pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku ni nakon toga (39) i ista pritužba je ponovo dostavljena bez novih dokaza (3).

U 84 predmeta ili 12,94% od ukupnog broja pritužbi po kojima je postupak okončan, Zaštitnik je podnosiocima pritužbi uputio da zaštitu svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima, korišćenjem redovnih pravnih sredstava koja su im, shodno određenim zakonskim odredbama, na raspolaganju, smatrajući da bi otklanjanje povreda tim sredstvima bilo efikasnije.

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

Nenadležnost	56
Povreda prava nastala prije stupanja na snagu Zakona Zaštitnika	1
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe RCG	8
Pritužba se odnosi na povrede prava u drugim državama	1
Zahtjev za materijalnu, pravnu i drugu pomoć	3
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti odluka državih organa (sudova i dr.)	35
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	2
Ostali razlozi	6
Nepostupanje	45
Anonimna pritužba	1
Pritužba je podnesena po isteku roka od jedne godine od dana učinjene povrede	2
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	39
Pritužba ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi	3
Upućivanje na druga pravna sredstva	84

3.2.2. Pritužbe okončane nakon sprovedenog ispitnog postupka

Nakon sprovedenog ispitnog postupka okončano je 450 predmeta, odnosno 69,34% od ukupno 649 pritužbi po kojima je postupak okončan. Od toga broja u 198 slučajeva (30,50%), Zaštitnik nije utvrdio povrede prava.

U 224 slučajeva (34,51%) je utvrđeno da postoji povreda prava, od kojih je u 163 slučaja povreda otklonjena u toku ispitnog postupka, pa je iz tog razloga postupak obustavljen. U preostalim predmetima povrede nijesu otklonjene u toku ispitnog postupka pa je Zaštitnik u 60 predmeta dao mišljenja sa preporukom nadležnim organima i drugim subjektima za otklanjanje utvrđenih povreda prava, ostavljajući za to odgovarajuće rokove.

U 29 slučaja postupak je obustavljen, i to: u 6 predmeta zbog toga što je nakon podnošenja pritužbi pokrenut sudski postupak, u 2 predmeta podnosilac pritužbe nije sarađivao u postupku, a njegova saradnja je bila neophodna, dok su u 21 predmet podnosioci povukli pritužbe nakon podnošenja.

Tabela - Predmeti okončani nakon sprovedenog ispitnog postupka

Pritužbe	Broj
Utvrđeno da nije bilo povrede prava	198
Utvrđena povreda prava (ukupno)	224
Povreda otklonjena u toku postupka	163
Preporuke	60

Postupak obustavljen (osim slučajeva u kojima je povreda otklonjena u toku postupka)	29
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	6
Podnosilac povukao pritužbu	21
Podnosilac pritužbe ne saraduje u postupku	2
Ukupno	450

3.2.3. Pritužbe okončane na drugi način

U 10 slučajeva postupak po pritužbama okončan je na drugi način od čega: ukazivanjem (3), miješanjem u sudski postupak u svojstvu umješača (3) i ustupanjem (2) i dr.

3.3. Pregled okončanih pritužbi po organima

Od ukupnog broja pritužbi po kojima je postupak okončan u izvještajnoj godini, na rad državnih organa, organa državne uprave, upravnih i drugih organizacija 239, na rad sudova se odnosilo 95 pritužbi, na rad Državnog tužilaštva 14, na rad organa za vođenje prekršajnog postupka 2, na rad Uprave policije 21 pritužba, na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja 128, na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave 71 i na rad organa, službi i nosioca javnih ovlaštenja u drugim državama, privrednih društava, drugih pravnih lica, preduzetnika, fizičkih lica i dr. 79 pritužbi.

Tabela – Okončane pritužbe po organima

Državni organi, organi državne uprave, upravne i druge organizacije	239
Ustavni sud i redovni sudovi	95
Državno tužilaštvo	14
Organi za vođenje prekršajnog postupka	2
Uprava policije	21
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	128
Lokalna samouprava i lokalna uprava	71
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica	79
Ukupno	649

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

Državni organi, organi državne uprave, upravne i druge organizacije	239
Grupa	89
Sapstvena inicijativa Zaštitnika	6
Muškarci	106
Žene	38
Ustavni sud i redovni sudovi	95
Grupa	4
Muškarci	55
Žene	36
Državno tužilaštvo	14
Muškarci	6
Žene	8
Organi za vođenje prekršajnog postupka	2

Muškarci	2
Uprava policije	21
Grupa	1
Muškarci	12
Žene	8
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja	128
Anonimna	1
Grupa	8
Sapstvena inicijativa Zaštitnika	4
Muškarci	56
Žene	59
Lokalna samouprava i lokalna uprava	71
Grupa	13
Muškarci	41
Žene	17
Drugi organi, organizacije, fizička i pravna lica	79
Sapstvena inicijativa Zaštitnika	1
Muškarci	51
Žene	27
Ukupno	649

3.3.1. Pritužbe na rad Ustavnog suda, redovnih sudova, Državnog tužilaštva i organa za vođenje prekršajnog postupka

3.3.1.1. Pritužbe na rad Ustavnog i redovnih sudova

Od ukupnog broja primljenih pritužbi u toku 2014. godine (576), na rad Ustavnog suda odnosilo se četiri (4) pritužbe, a na rad redovnih sudova 90 pritužbi, ili 15.62 %. Primljene pritužbe na redovne sudove odnosile su se na: Vrhovni sud Crne Gore šest, Apelacioni sud četiri, Privredni sud u Podgorici četiri, Upravni sud jedna, više sudove 16 i osnovne sudove 59. Postupak je završen u 95 predmeta, i to u 93 slučaja iz 2014. godine i dva iz prethodne godine.

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

I Ustavni sud CG	4
Muškarci	3
Žene	1
II Redovni sudovi	90
Muškarci	52
Žene	34
Grupe	4
Ukupno I+II	94

Tabela - Okončani postupci po pritužbama

I Ustavni Sud CG	5
II Redovni sudovi	90
Vrhovni sud CG	6

Apelacioni sud CG	4
Privredni sud u Podgorici	4
Upravni sud Crne Gore	1
Viši sudovi	16
Osnovni sudovi	59
Ukupno I+II	95

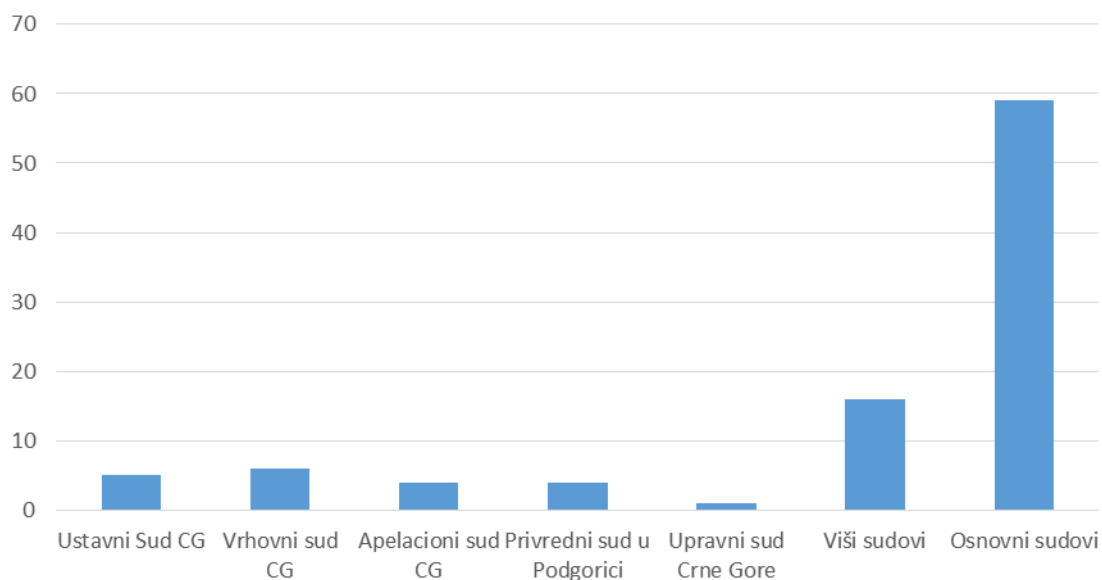


Tabela - Okončani postupci po pritužbama pojedinačno po sudovima

I Ustavni Sud	5
II Redovni sudovi	90
Vrhovni sud CG	6
Apelacioni sud CG	4
Privredni sud u Podgorici	4
Upravni sud Crne Gore	1
Viši sud u Bijelom Polju	4
Viši sud u Podgorici	12
Osnovni sud u Baru	2
Osnovni sud u Beranama	3
Osnovni sud u Bijelom Polju	5
Osnovni sud u Cetinju	2
Osnovni sud u Herceg Novom	4
Osnovni sud u Kotoru	9
Osnovni sud u Nikšiću	2
Osnovni sud u Plavu	1
Osnovni sud u Pljevljima	3
Osnovni sud u Podgorici	21
Osnovni sud u Rožajama	1
Osnovni sud u Ulcinju	6
Ukupno I+II	95

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

Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama

I Ustavni sud CG	5
Nema povrede prava	2
Obustava (Povreda otklonjena u toku postupka)	2
Nenadležnost (Zahtjev za preispitivanje zakonitosti odluke Ustavnog suda)	1
II Redovni sudovi	90
Nema povrede prava	32
Nenadležnost	32
Zahtjev za preispitivanja zakonitosti sudskih odluka	31
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	1
Nepostupanje	8
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku (a ni nakon toga)	8
Obustava	11
Podnosilac povukao pritužbu	1
Povreda otklonjena u toku postupka	10
Preporuka	3
Upućivanje na druga pravna sredstva	4
Ukupno I+II	95

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

I Ustavni sud CG	5
Muškarci	3
Žene	2
II Redovni sudovi	90
Muškarci	52
Žene	34
Grupa	4
Ukupno I+II	95

3.3.1.2. Pritužbe na rad Državnog tužilaštva

Na rad Državnog tužilaštva Crne Gore primljeno je 17 pritužbi ili 2,85%. Pritužbe su se odnosile na rad: Vrhovnog državnog tužilaštva Crne Gore (3) i osnovna državna tužilaštva: u Podgorici (5), u Kotoru (5), u Baru (1), u Beranama (1), u Cetinju (1) i Pljevlja (1). Iz predhodne godine prenijeta je jedna pritužba.

Postupak je završen u 14 predmeta (13 iz 2014. godine i jedan iz prethodne godine), a ostalo je nezavršenih četiri predmeta.

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

Muškarci	10
Žene	7
Ukupno	17

Tabela - Okončani postupci po pritužbama

I Državno tužilaštvo	2014	2013
Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore	3	1
Osnovno državno tužilaštvo u Baru	1	
Osnovno državno tužilaštvo u Beranama	1	
Osnovno državno tužilaštvo u Cetinju	1	
Osnovno državno tužilaštvo u Kotoru	2	
Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici	5	
Ukupno	13	1

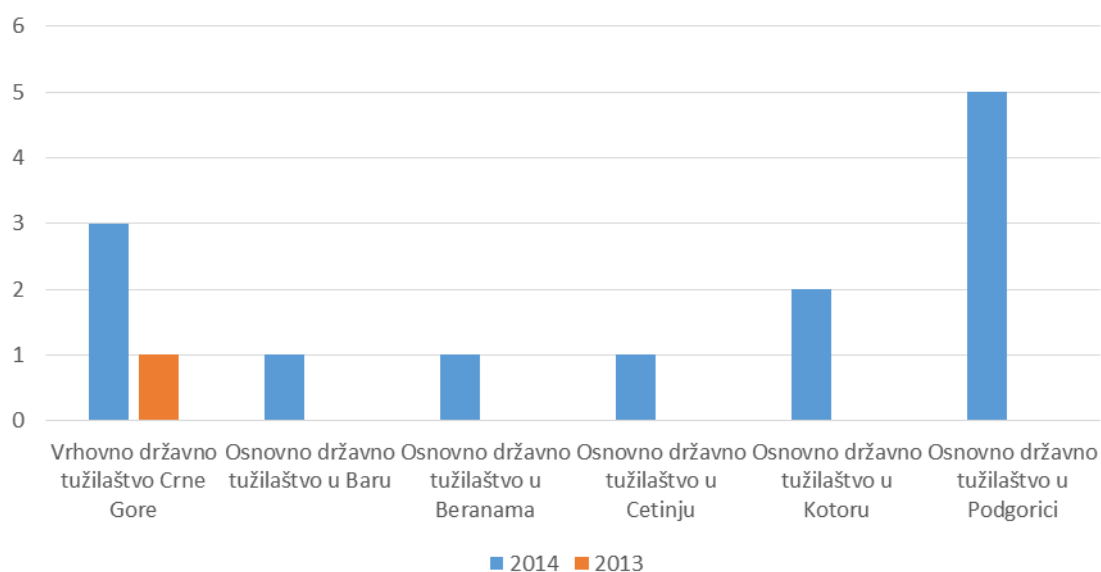


Tabela – Način okončanja pritužbi

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	9
Nenadležnost	2
Obustava	2
Podnosilac povukao pritužbu	1
Povreda otklonjena u toku postupka	1
Upućivanje na druga pravna sredstva	1
Ukupno	14

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

Muškarci	6
Žene	8
Ukupno	14

3.3.1.3. Pritužbe na rad Organa za prekršaje

U 2014. godini na rad Organa za prekršaje podnijete su dvije pritužbe (u predhodnoj godini 9). Pritužbe su podnijela lica muškog pola, a odnosile su se na Područne organe za prekršaje u Bijelo Polje i Podgorici.

Tabela – Način okončanja pritužbi

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	1
Obustava (Povreda otklonjena u toku postupka)	1
Ukupno	2

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

Na rad državnih organa i organa državne uprave u radu je bilo 252 pritužbi. Od toga 175 pritužbi je primljeno u 2014. godini, a 77 pritužbe su prenešene iz 2013. godine.

U poređenju sa predhodne dvije godine broj pritužbi je smanjenje za oko 50%.

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

Muškarci	93
Žene	33
Grupe	44
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	5
Ukupno	175

U izvještajnoj godini postupak je okončan u 239 predmeta, (165 iz 2014. godine i 74 predmeta iz 2013. godine), a ostalo je 13 nezavršenih predmeta.

Tabela - Okončani postupci po pritužbama

Organi i organizacije	2014	2013
Skupština CG	2	7
Vlada CG	3	1
Ministarstvo ekonomije	1	7
Ministarstvo finansija	10	20
Ministarstvo kulture sporta i medija	1	
Ministarstvo odbrane	4	4
Ministarstvo održivog razvoja i turizma	1	
Ministarstvo pravde	11	
Ministarstvo prosvjete	6	3
Ministarstvo rada i socijalnog staranja	8	3
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	10	1
Ministarstvo turizma	1	
Ministarstvo unutrašnjih poslova	15	6
Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija	4	5

Ministarstvo zdravlja	2	
Ministarstvu unutrašnjih poslova Filijala za upravne unutrašnje poslove u Kotoru	2	
Ministarstvu unutrašnjih poslova - Područna jedinica za upravne unutrašnje poslove Podgorica	2	
Ministarstvu unutrašnjih poslova - Područna jedinica Bar	3	1
Ministarstvu unutrašnjih poslova - Područna jedinica Herceg Novi	1	
Ministarstvu unutrašnjih poslova - Područna jedinica Pljevlja - Filijala Žabljak		1
Agencija za zaštitu ličnih podataka	5	1
Agencija za nacionalnu bezbjednost		1
Drugi državni organi	1	1
Državni arhiv	2	
Državna izborna komisija		1
Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore	3	
Inspekcija rada - Područna jedinica Bar	1	
Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici	3	1
Komisija za stambena pitanja Vlade CG	1	
Poreska uprava		1
Uprava za inspekcijske poslove	3	2
Uprava za inspekcijske poslove Podgorica	2	
Uprava za nekretnine	1	1
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Bar	2	
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Budva	1	
Uprava za nekretnine - Područna jedinica Kolašin	1	
Uprava za sport i omladina	1	
Zastitnik imovinsko pravnih interesa	1	
Zavod za intelektualnu svojinu Crne Gore	1	
ZIKS Podgorica	49	5
ZIKS Bijelo Polje		1
Ukupno	165	74

Postupci po pritužbama koje su se odnosile na rad državnih organa, organa državne uprave, upravnih i drugih organizacija okončani su na način što je: u 78 slučajeva utvrđeno da nema povrede prava, u šest (6) slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan da postupa, u pet (5) slučajeva Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga (nisu iscrpljena druga pravna srestva, pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku i dr.), u 84 predmeta postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 68, podnosilac povukao pritužbu i dr), 44 predmeta dato je mišljenje sa preporukom, u 16 slučajeva Zaštitnik je podnosiocima pritužbi uputio na druga pravna srestva – korišćenje redovnih pravnih srestava koje im stoje na raspolaganju, jedan (1) slučaj okončan je spajanjem predmeta i pet (5) predmeta okončano je na drugi način .

Tabela – Način okončanja postupka

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	78
Nenadležnost	6
Nepostupanje	5
Obustava	84
Preporuka	44

Upućivanje	16
Spajanjem	1
Na drugi način	5
Ukupno	239

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

Muškarci	106
Žene	38
Grupa	89
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	6
Ukupno	239

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 ovlaštenja, koja mogu imati uticaja na ostvarivanje ljudskih prava i sloboda, posebno se evidentiraju u Instituciji.

Na rad Uprave policije u 2014. godini primljene su 19 pritužbe ili 3,3% od ukupnog broja primljenih pritužbi (576). Iz prethodne godine prenešeno je 4 pritužbi.

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

Muškarci	11
Žene	7
Grupa	1
Ukupno	19

Od ukupnog broja pritužbi u radu (23) okončano je 21 pritužbi, od čega 19 pritužbe iz 2014. godine i dvije (2) pritužbi iz 2013. godine, od kojih su se četiri (4) pritužbe odnosilo na rad Uprave policije, pet (5) na rad Centra bezbjednosti Podgorica, tri (3) na rad Centra bezbjednosti Budva, dvije (2) na rad Centra bezbjednosti Nikšić, po jedna (1) pritužba na rad Centra bezbjednosti Bijelo Polje I Herceg Novi i po jedna na rad Odjeljenja bezbjednosti Kolašin, Kotor, Ulcinja i Danilovgrada.

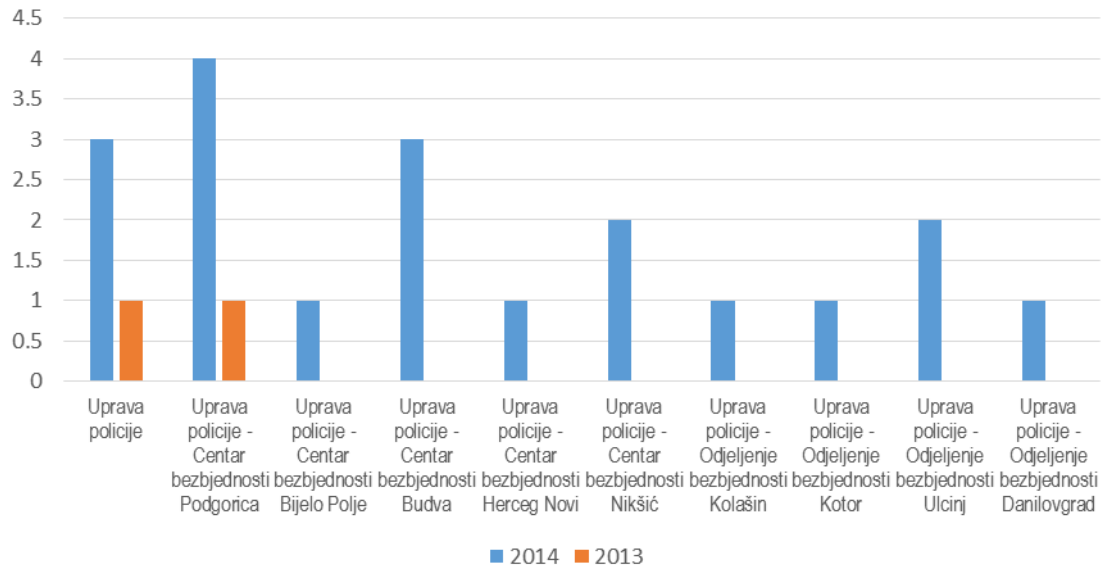
Na kraju izvještajne godine u dva predmeta postupak nije okončan, pa su prenešeni u 2015. godinu.

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

Tabela – Okončani postupci po pritužbama

Pritužbe	2014	2013
Uprava policije	3	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Podgorica	4	1
Uprava policije - Centar bezbjednosti Bijelo Polje	1	
Uprava policije - Centar bezbjednosti Budva	3	
Uprava policije - Centar bezbjednosti Herceg Novi	1	
Uprava policije - Centar bezbjednosti Nikšić	2	
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Kolašin	1	

Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Kotor	1
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Ulcinj	2
Uprava policije - Odjeljenje bezbjednosti Danilovgrad	1
Ukupno	19



Postupak po pritužbama na rad Policije okončan je na način što je: u 12 slučajeva utvrđeno da nema povrede prava, u tri (3) slučaja podnosilac je upućen da svoja prava ostvari kod drugih organa, u 2 predmeta nije postupano iz zakonom utvrđenih razloga (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku a ni nakon toga, anonimna i dr.), a u četiri (4) slučaja postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka).

Tabela – Način okončanja postupka po pritužbama

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	12
Nepostupanje	2
Obustava	4
Upućivanje	3
Ukupno	21

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

Muškarci	12
Žene	8
Grupa	1
Ukupno	21

3.3.2.2. Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja

Na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja u 2014. godini Zaštitniku je podnijeto 123 pritužbe, a iz prethodne godine prenijeto je 14 pritužbi.

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

Muškarci	54
Žene	59
Anonimna	1
Grupe	5
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	4
Ukupno	123

Od ukupnog broja pritužbi u radu (137), postupak je okončan u 116 predmeta iz 2014. godine i 12 predmeta iz 2013. godine.

Tabela – Okončani postupci po pritužbama

Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	2014	2013
Centar za socijalni rad Bar	1	1
Centar za socijalni rad Bijelo Polje	3	
Centar za socijalni rad Herceg Novi	3	
Centar za socijalni rad Kotor	2	
Centar za socijalni rad Niksic	3	
Centar za socijalni rad Plav	1	
Centar za socijalni rad Pljevlja	2	
Centar za socijalni rad Podgorica	17	
Centar za socijalni rad Rožaje	5	
Univerzitet Crne Gore	1	
Filozofski fakultet - Niksic	4	
Klinički centar Crne Gore	2	
Notarska komora Crne Gore	1	
RTCG - Radio Televizija Crne Gore	2	3
Fond PIO - Crne Gore	5	2
Fond PIO - Područno odjeljenje Bar	1	
Fond PIO - Područno odjeljenje Nikšić	3	
Fond PIO - Podrucno odjeljenje Podgorica	1	
Fond Zdravstva CG	2	1
Fond rada Crne Gore	4	
JU Dnevni centar za djecu i omladinu sa smetnjama i teškoćama u razvoju Berane	1	
JU "Gimnazija" - Cetinje	3	
JU Gimnazija "Niko Rololović" Bar	1	
JU Gimnazija "Slobdan Škerović"	2	
JU Mjesovita srednja skola "Ivan Goran Kovacic"	1	
JU Osnovna škola "21 maj"	1	
JU Osnovna škola "Aleksa Đilas Bećo"	1	
JU Osnovna škola "Bogdan Kotlica" - Boan	1	
JU Osnovna škola " Braca labudovic" Niksic	1	
JU Osnovna škola "Dragisa Ivanovic"	2	
JU Osnovna škola "Dusan Korac" Bijelo Polje	1	
JU Osnovna škola "Dušan Obradović"	1	
JU Osnovna škola "Ilija Kišić" Zelenika	1	

JU Osnovna škola "Jovan Tomašević"	1	
JU Osnovna škola "Jugoslavija"	3	
JU Osnovna škola "Kekec" Sutomore Bar	1	
JU Osnovna škola "Musa Burzan"	1	
JU Osnovna škola "Mustafa Pecanac"	1	
JU Osnovna škola "Narodni heroj Savo Ilic" Kotor	2	
JU Osnovna škola "Njegoš"	1	
JU Osnovna škola "Ratko Zaric" Niksic	1	
JU Osnovna škola "Salko Aljkovic" Pljevlja	1	
JU Osnovna škola "Štampar Makarije"	1	
JU Osnovna škola "Vladimir Rolović" Šula	1	
JU Osnovna škola "Vuk Karadžić" Berane	1	1
JU Osnovna škola "Vuko Jovović"	1	
JU Osnovna škola "Risto Manojlovic"		1
JU Srednja mješovita škola "Danilo Kiš" Budva	1	
JU Srednja poljoprivredna škola u Baru	1	
JU Srednja pomorska škola Kotor	3	
JU Srednja Škola "Vaso Aligrudić" Podgorica	2	
JU Srednja stručna škola "Ivan Uskoković" Podgorica	1	
JU Stručna medicinska škola Podgorica	1	
JU Zavod "Komanski most"	1	
JU Bolnica Berane	1	
Specijalna psihijatrijska bolnica Dobrota		1
JZU Opšta bolnica Nikšić	1	
JKP CETINJE	1	
JKP KOTOR	1	1
JP Čistoća Herceg Novi	1	
JPU "Đina Vrbica"	1	
JPU " Dragan Kovacevic" Niksic	1	
Pošta CG Podgorica	2	
Zavod za zapošljavanje	1	1
Ukupno	116	12

Postupak po pritužbama koje su se odnosile na rad javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja je okončan na način što je: u 31 slučaj utvrđeno da nema povrede prava, u osam (8) slučajeva Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga, u dva (2) slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan da postupi, u 57 slučajeva postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 51, podnosilac povukao pritužbu i dr), u dva (2) slučaja okončan je spajanjem predmeta, u dva (2) predmeta okončano je na drugi način, u 10 predmeta data su mišljenja sa preporukama, a u 16 slučajeva Zaštitnik je podnosiocima pritužbi uputio da zaštitu svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima.

Tabela - Način okončanja postupka po pritužbama

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	31
Nenadležnost	2
Nepostupanje	8
Obustava	57

Preporuka	10
Upućivanje	16
Na drugi način	2
Spajanjem	2
Ukupno	128

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

Muškarci	56
Žene	59
Anonimna	1
Grupe	8
Sopstvena inicijativa Zaštitnika	4
Ukupno	128

3.3.2.3. Lokalna samouprava i lokalna uprava

Na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave u izvještajnoj godini podnešeno je 65 pritužbi, iz 2013. godine prenijeto je 10 pritužbi, tako da je bilo ukupno u radu 75 pritužbe.

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

Muškarci	40
Žene	17
Grupe	8
Ukupno	65

Od ukupnog broja pritužbi u radu (75), postupak je okončan po 71 pritužbi, i to 61 pritužbi iz 2014. godine i 10 pritužbi prenešenih iz prethodne godine.

Tabela – Okončani postupci po pritužbama

Lokalne samouprave i organ lokalne uprave	2014	2013
Glavni grad Podgorica	5	1
Prijestonica Cetinje	6	
Opština Bar	3	
Opština Bijelo Polje		3
Opština Berane	3	2
Opština Budva	1	
Opština Danilovgrad	2	
Opština Herceg Novi	5	
Opština Kolašin	1	
Opština Kotor	4	
Opština Pljevlja	2	
Opština Plužine	1	
Opština Rožaje	1	
Opština Tivat	1	
Opština Ulcinj		2

Direkcija za zaštitu imovine i prava Bijelo Polje	1	
Glavni administrator Opštine Kotor	1	
Komunalna inspekcija Opštine Kotor	1	
Komunalna policija Glavnog grada Podgorice	6	
Komunalna policija opštine Bar	2	
Komunalna policija opštine Danilovgrad	1	
Komunalna policija Opštine Herceg Novi	4	2
Sekretarijat za finansije Bar	1	
Sekretarijat za finansije, turizam i ekonomski razvoj - Opština Herceg Novi	1	
Sekretarijat za preduzetništvo i ekonomski razvoj B Polje	1	
Sekretarijat za prostorno planiranje i izgradnju Herceg Novi	1	
Sekretarijat za prostorno planiranje i izgradnju - Opština Herceg Novi	1	
Sekretarijat za uređenje prostora Pljevlja	1	
Sekretarijat za uređenje prostora, zaštitu životne sredine i komunalne posl ZB	1	
Skupština Glavnog grada Podgorica	1	
Turistička organizacija Opštine Nikšić	1	
Turistička organizacija Zabljak	1	
Ukupno	61	10

Postupak po pritužbama koje su se odnosile na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave je okončan na način što je: u 12 slučajeva utvrđeno da nema povrede prava, u 11 slučajeva Zaštitnik nije postupao iz zakonom utvrđenih razloga, u jednom (1) slučaju Zaštitnik nije bio nadležan da postupi, u 27 slučajeva postupak je obustavljen (povreda otklonjena u toku postupka – 24 i dr.), u dva (2) slučaja dato je mišljenje sa preporukom, u 16 slučajeva podnosioci pritužbi upućeni su da zaštitu svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima, u jednom (1) slučaju na drugi način i u jednom (1) slučaju spajanjem predmeta.

Tabela - Način okončanja postupka po pritužbama

Pritužbe	Broj
Nema povrede prava	12
Nenadležnost	1
Nepostupanje	11
Obustava	27
Preporuka	2
Upućivanje	16
Spajanjem	1
Na drugi način	1
Ukupno	71

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

Muškarci	41
Žene	17
Grupa	13
Ukupno	71

3.4. Prava na čiju su povredu podnosioci ukazivali u pritužbama podnijetim u izvještajnoj godini

U predmetima u kojima je postupak okončan u izvještajnoj godini podnosioci pritužbi su ukazivali: na povredu prava na suđenje u razumnom roku u 69 pritužbi, na ostala građanska prava 270 pritužbi, na ekonomska, socijalna i kulturna prava 179 pritužbe i na prava djeteta u 131 pritužba.

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

Pravo na suđenje u razumnom roku	69
Ostala građanska prava	270
Pravo na državljanstvo	6
Pravo na lična dokumenta	5
Pravo na pravično i nepristrasno suđenje u svim pravnim postupcima i pred svim organima vlasti	32
Pravo na slobodan pristup informacijama	85
Pravo na slobodno kretanje i nastanjivanje	1
Pravo na slobodu i licnu bezbjednost	9
Sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja	1
Zabrana diskriminacije	44
Zabrana mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja	14
Zabrana samovoljnog hapšenja, pritvaranja ili proganjanja	3
Pravo na pravnu zaštitu	17
Pravo na zdravu životnu sredinu	5
Druga prava lica lišenih slobode	37
Prava raseljenih lica	1
Pravo građana da neposredno ili posredno učestvuje u upravljanju javnim poslovima	1
Raspirivanje nacionalne i vjerske mržnje	1
Pravo na ljudsko dostojanstvo i jednakost pred zakonom	3
Sloboda privređivanja i sloboda preduzetništva	1
Pravo na privatnost	4
Ekonomska, socijalna i kulturna prava	179
Akcionarsko pravo	2
Povraćaj imovine	6
Stara devizna štednja	5
Pravo iz oblasti preduzetništva	2
Pravo iz radnog odnosa i pravo na rad	58
Pravo iz socijalne zaštite	16
Pravo na djelotvoran pravni lijek	6
Pravo na imovinu i mirno uživanje imovine	35
Pravo na obrazovanje	3
Pravo na stanovanje	8
Pravo na penzisko i invalidsko osiguranje	19
Pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje	18
Pravo po osnovu eksproprijacija	1
Prava djeteta	131
Ukupno	649

3.5. Konačna mišljenja sa preporukama

U 2014. godini, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je nakon sprovedenog ispitivanja utvrdio da je došlo do povrede određenih ljudskih prava i sloboda i dao je nadležnim organima 60 mišljenja sa preporukama.²

Tabela – Pregled datih preporuka po organima

Ministarstvo ekonomije	8
Ministarstvo finansija	18
Ministarstvo prosvjete	1
Ministarstvo saobraćaja i pomorstva	6
Ministarstvo unutrašnjih poslova	1
Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija	7
Ministarstvo zdravlja	1
Državna izborna komisija	1
Komisija za stambena pitanja Vlade CG	1
Centar za socijalni rad Plav	1
Centar za socijalni rad Podgorica	1
Centar za socijalni rad Rožaje	1
Fond PIO - Crne Gore	2
Fond Zdravstva CG	1
JKP KOTOR	1
JZU Opšta bolnica Nikšić	1
RTCG - Radio Televizija Crne Gore	2
Sekretarijat za finansije, turizam i ekonomski razvoj - Opština Herceg Novi	1
Sekretarijat za prostorno planiranje i izgradnju Herceg Novi	1
Svim medijima u Crnoj Gori	1
Osnovni sud u Podgorici	2
Osnovni sud u Pljevljima	1
Ukupno	60

Od 60 datih preporuka 32 su ispoštovane u izvještajnoj godini, u 16 slučajeva nije istekao rok za realizaciju preporuke, a u 12 slučajeva nijesu ispoštovane preporuke date sledećim organima:

U mišljenu od 13. februara 2014. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu ekonomije, da bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od dana prijema ovog akta, odluči o zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, broj 12/44682, od 17. maja 2012. godine, i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br. 1570/12, od 11. decembra 2012. godine.

² Preporuke se mogu naći na web sajtu Zaštitnika <http://ombudsman.co.me/>

U mišljenu od 13. februara 2014. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu ekonomije, da bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od dana prijema ovog akta, odluči o zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, broj 12/44676, od 17. maja 2012. godine, i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br. 1568/12, od 5. decembra 2012. godine.

U mišljenu od 13. februara 2014. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu ekonomije, da bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od dana prijema ovog akta, odluči o zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, broj 12/48786, od 24. 10. 2012. godine, i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br. 3177/12, od 13. 02. 2013. godine.

U mišljenu od 13. februara 2014. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu ekonomije, da bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od dana prijema ovog akta, donese rješenje po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, broj 12/45615, od 23. jula 2012. godine, i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br. 2083/12, od 19. februara 2013. godine.

U mišljenu od 24. marta 2014. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu ekonomije, da bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od dana prijema ovog akta, donese rješenje po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, broj 12/45143-45148, od 25. 06. 2012. godine, i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br. 2269/12, od 15. 03. 2013. godine.

U mišljenu od 24. marta 2014. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu ekonomije, da bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od dana prijema ovog akta, donese rješenje po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, broj 12/45149-45153, od 25. 06. 2012. godine, i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br. 2270/12, od 05. 02. 2013. godine.

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

U mišljenu od 3. februara 2014. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu finansija, da bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana, od dana prijema ovog akta, odluči o zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, od 17. septembra 2012. godine i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br.2133/12, od 5. februara 2013. godine.

U mišljenu od 13. februara 2014. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu vanjskih poslova i evropskih integracija, da bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od dana prijema ovog akta, donese rješenje po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, broj 12/44959-44962, od 22. 06. 2012. godine, i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br. 2259/12, od 1. 02. 2013. godine.

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

zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, za slobodan pristup informacijama, broj 12/49908, od 4. 12. 2012. godine, i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br. 455/13, od 4. 06. 2013. godine.

U mišljenju od 14. februara 2014. godine, Zaštitnik je preporučio JP Radio televiziji Crne Gore, da bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od osam dana od dana prijema ovog akta, donese rješenje po žalbi Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, od 13. 12. 2012. godine, i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore, U.br. 454/13, od 21. 06. 2013. godine.

U mišljenju od 24. oktobra 2014. godine, Zaštitnik je preporučio Sekretarijatu za finansije, turizam i ekonomski razvoj Opštine Herceg Novi, da u predmetnoj upravnoj stvari, u ponovnom postupku u cijelosti postupi po rješenju Ministarstva održivog razvoja i turizma i donese pravilno i na zakonu zasnovano rješenje, i na taj način, efikasnošću i ekonomičnošću postupka doprinese uspješnom i kvalitetnom ostvarivanju i zaštiti prava i pravnih interesa stranaka u postupku.

Podsjećamo da i u 2014. godini nije su ispoštovane preporuke Zaštitnika date 2009. godine Glavnom administratoru Opštine Žabljak, Opštini Rožaje u 2011. godini, Ministarstvu finansija i Ministarstvu rada i socijalnog staranja u 2013. godini.

Naime, Konačnim mišljenjem od 30 novembra 2009. godine, Zaštitnik je preporučio Glavnom administratoru Opštine Žabljak da nadležni organi lokalne samouprave i lokalne uprave opštine Žabljak, bez daljeg odlaganja, preduzmu radnje i mjere kojima će se podnositeljki pritužbe obezbijediti poštovanje prava na mirno uživanje svoje imovine, odnosno stana iznad prolaza pored „Robne kuće“ u Žabljaku.

Ova preporuka ni nakon više obraćanja Zaštitnika još uvijek nije ispoštovana.

U konačnom mišljenju od 3. oktobra 2011. godine, Zaštitnik je preporučio Opštini Rožaje da predsjednik Opštine Rožaje, bez daljeg odlaganja, preduzme neophodne mjere, saglasno svojim zakonskim ovlašćenjima, i obezbijedi da nadležne službe izvrše rješenje, broj 0210-32/6, od 20. marta 2003. godine, u cjelini, a kojim je naloženo investitoru DŽ. K, iz Rožaja, da izvrši uklanjanje bespravno 48 podignute ograde od betonske cikle i metalne konstrukcije u dužini od 39m x 2m poprečno, radi oslobađanja pješačkog prolaza.

Opština Rožaje, 13. oktobra 2014. godine, obavijestila je Zaštitnika da je Služba Komunalne policije opštine Rožaje donijela rješenje kojim je usvojila zahtjev DŽ.K, i rješenje br. 0210-32/6, od 23. marta 2003. godine oglasila ništavim i da je to rješenje postalo pravosnažno.

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

Ministarstvo finansija ni nakon više obraćanja Zaštitnika tom ministarstvu nije obavijestilo Zaštitnika o preduzetim radnjama i mjerama na izvršenju preporuke.

U mišljenju od 8. jula 2013. godine, Zaštitnik je preporučio Ministarstvu rada i socijalnog staranja

- da preduzme potrebne mjere za obezbjeđivanje adekvatnih prostornih kapaciteta centara za socijalni rad u cilju nesmetanog vršenja poslova;

- da obezbijedi posebno prilagođene prostorije za prijem djece i rad sa djecom;
- da obezbijedi neophodne materijalne i tehničke uslove u skladu sa teritorijalnom nadležnošću i brojem korisnika u cilju nesmetanog obavljanje poslova;
- da obezbijedi neophodne edukacije o dječijim pravima i načinima postupanja sa djecom za sve zaposlene a posebno za zaposlene koji se bave pravnom problematikom;
- da obezbijedi edukacije za rukovodeća lica u oblasti organizacije procesa rada;
- da propišu minimalne standarde za rad centara za socijalni rad;
- da razviju modele postupanja i rada sa korisnicima, u skladu sa prihvaćenim međunarodnim standardima, radi jednoobraznog postupanja centara a u cilju pružanja jedinstvenog kvaliteta usluga za svu djecu;
- da preduzme potrebne mjere i radnje na stvaranju uslova za jačanje kadrovskih kapaciteta u oblasti porodične i dječije zaštite, obezbjeđivanjem dovoljnog broja usko specijalizovanog kadra, posebno na poslovima praćenja vršenja nadzora nad roditeljskim pravima u porodicama koje su u riziku;
- da preduzme potrebne mjere na obezbjeđivanju razvoja porodičnih savjetovaštva pri centrima za socijalni rad;
- da u saradnji sa lokalnom samoupravom, preduzme potrebne mjere i radnje u cilju obezbjeđivanja različitih servisa za pomoć i zaštitu djece, posebno: dnevne boravke za djecu sa poremećajem u ponašanju, skloništa i prihvatne stanice za djecu žrtve nasilja, zanemarivanja i zloupotrebe i dr;
- da obezbijedi jačanje kapaciteta centara i edukaciju zaposlenih u dijelu alternativne brige o djeci a u cilju efikasnije promocije i usmjeravanja djece bez roditeljskog staranja u alternativni smještaj;
- da preduzme potrebne radnje i mjere za uređivanje mehanizama nadzora i kontrole rada unutar centara za socijalni rad i utvrditi standarde za eksterno praćenje rada centara.

Po preporuci je djelimično postupljeno u dijelu koji se odnosi na donošenje određenih podzakonskih akata i edukaciju zaposlenih.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja nije dostavilo Izvještaj Zaštitniku o postupanju po preporuci.

IV ZAKONODAVNE INICIJATIVE I MIŠLENJA NA NACRTE I PREDLOGE ZAKONA

4.1. Zakonodavna inicijativa

U izvještajnoj godini Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je podnio Skupštini Crne Gore jednu (1) inicijativu za donošenje zakona - u maju 2014. godine.

4.1.1. Inicijativa za donošenje Zakona o upotrebi službenog jezika i pisma i jezika i pisma u službenoj upotrebi

Crna Gora je pitanja upotrebe službenog jezika i pisma i upotrebe jezika i pisma u službenoj upotrebi, za pojedine oblasti regulisala: Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju, Zakonom o putnim ispravama, Zakonom o ličnoj karti, Zakonom o manjinskim pravima i slobodama.

I pored postojanja posebnih zakona kojima se uređuje pitanje jezika i pisma, Zaštitnik je mišljenja da nedostaje jedinstven pristup kako bi se ova materija uredila na cjelovit način i da Zakonom treba urediti naročito:

- šta se smatra upotrebom službenog jezika i pisma i jezika i pisma u službenoj upotrebi (definisati);
- upotrebu službenog jezika i pisma i upotrebu jezika i pisma u službenoj upotrebi u komunikaciji (opštenju) državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja sa građanima, kao i strankama u postupcima koji se vodi pred tim organima (upravni, sudski...);
- ispisivanje naziva firmi i drugih javnih natpisa;
- ispisivanje saobraćajnih znakova i putnih pravaca (magistralnih i međunarodnih), naziva mjesta i drugih geografskih naziva i dr., kako bi se na cjelovit način uredila ova pitanja.

U Inicijativi se podsjeća da se većina država Regiona opredijelila za donošenja posebnog Zakona o upotrebi službenog jezika i pisma, kojim se na cjelovit način uređuje ovo pitanje. Smatramo, da je takav pristup cjelishodan, te da njihova iskustva treba koristiti. Na taj način smanjuje se rizik da pojedina pitanja ostanu neuređena, ili da postoje nedosljednosti u regulativi ove veoma važne materije.

Zaštitnik je mišljenja da bi donošenje ovog zakona bilo veoma važno i sa aspekta ispunjavanja obaveza Crne Gore u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

4.2. Mišljenja na nacрте i predloge zakona

Postupajući u okviru nadležnosti propisanih čl. 18 i 21 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore - da se bavi opštim pitanjima od značaja za zaštitu i unaprjeđenje ljudskih prava i sloboda, da inicira donošenje ili izmjenu zakona ili drugih propisa radi usklađivanja sa međunarodno priznatim standardima u oblasti ljudskih prava i daje mišljenje na predlog zakona ili drugih propisa, Zaštitnik je i izvještajnoj godini dao šest (6) mišljenja na nacрте i predloge zakona.

4.2.1. Mišljenje na Predlog Zakona o upravnom postupku

Mišljenje je dato Skupštini Crne Gore.

U mišljenju je u suštini navedeno sljedeće:

1. Predlog Zakona o upravnom postupku sadrži nove definicije upravnog akta i upravne stvari. Upravni akt i upravna stvar su već definisani Zakonom o upravnom sporu pa bi unošenje drugačijih definicija u Zakon o upravnom postupku prouzrokovalo probleme i teškoće u njegovoj primjeni. Naime, po zakonu kojim se uređuje upravni postupak upravni akt i upravna stvar ne mogu imati jedno, a po Zakonu o upravnom sporu drugo značenje, jer će to neminovno nametnuti potrebu suštinskih izmjena Zakona o upravnom sporu i stvaranje nove sudske prakse, što je sa stanovišta pravne sigurnosti građana i zaštite njihovih ljudskih prava i sloboda neprihvatljivo.

2. Predlogom Zakona izostavljen je zaključak kao sporedna - procesna odluka, iako se u svakom pravnom postupku razlikuju glavna i sporedna odluka. Izostavljanjem zaključka kao sporedne - procesne odluke i određivanjem rješenja kao jedine odluke u upravnom postupku, odstupa se od provjerenog, uporednopravnog rješenja. Prema važećem Zakonu zaključak je sporedna - procesna odluka, a glavna odluka naziva se rješenje, isto kao što se u sudskom postupku sporedna odluka naziva rješenje, a glavna presuda. Nije jasno koja je potreba da se od toga odstupa i gdje su stvarni provjereni razlozi za ovakva odstupanja od dosadašnje prakse. Mnogo bolje bi bilo da je zadržano dosadašnje razlikovanje zaključka kao sporedne - procesne odluke i rješenja kao glavne odluke u postupku.

3. Predlog Zakona sadrži samo jednu opštu normu o održavanju reda u postupku, a izostavljene su norme važećeg zakona kojima je na potpun način uređeno ovo pitanje. Tako uopštena norma ostavlja mogućnost za arbitrarnost, te bi s toga, održavanje reda u postupku trebalo detaljnije urediti.

4. Iz postojećeg Zakona izostavljene su brojne odredbe o dokazivanju (preko 40 članova). Predlog Zakona u tom dijelu upućuje na shodnu primjenu Zakona o parničnom postupku, što je neprimjenjivo. Odredbe o dokazivanju u parničnom postupku su suštinski drugačije, jer je parnica odnos dvije suprotstavljene stranke, čega nema u upravnom postupku. U upravnom postupku najčešće učestvuje jedna stranka koja kod organa ili nosioca javnog ovlašćenja želi da ostvari neko pravo ili organ želi da joj nametne neku obavezu. U svim zakonima o opštem upravnom postupku postoje odredbe o dokazivanju. Teško je zamisliti situaciju u kojoj se norme o tipičnom dvostranačkom postupku (parnični postupak), u kojem učestvuju dvije suprotstavljene stranke i kojem su te procesne norme prilagođene, primjenjuju npr. na izdavanje nekog odobrenja ili dozvole, ili ostvarivanje nekog statusnog prava. Iz tih razloga Predlog Zakona treba da sadrži cjelovite odredbe o dokazivanju.

5. Norme o glavnoj odluci u upravnom postupku - rješenju, nijesu objedinjene i po sistematici nijesu date u dijelu nakon normi o dokazivanju, a prije pravnih sredstava i neprimjereno su skraćene.

6. U dijelu Predloga Zakona koji se odnosi na žalbeni postupak izostavljene su mnoge bitne postojeće norme ili su skraćene, što je neprihvatljivo. Norme o žalbi su značajnije za prava stranke i zaštitu ljudskih prava od deklaratornih načela postupka, koja su zadržana i proširena.

7. U svom obraćanju Zaštitniku građani se često žale na dugo trajanje upravnih postupaka, odnosno na kršenje zakonom utvrđenih rokova, na nepostupanje po njihovim zahtjevima, njihovim žalbama, konačnim upravnim aktima i presudama nadležnih sudova. U postupanju po pritužbama, a takođe baveći se i oštirim pitanjima zaštite ljudskih prava i sloboda Zaštitnik je zapazio da organi javne uprave,

kako državni tako i organi jedinice lokalne samouprave često prilikom odlučivanja o pojedinačnim zahtjevima građana neopravdano dugo vode postupke ili ne odlučuju o zahtjevima građana ("ćutanje uprave").

Ovo je i bio razlog što je Zaštitnik u 2013. godini u okviru stručne rasprave povodom Nacrta Zakona o opštem upravnom postupku predložio da se na kvalitetno drugaćiji način urede određena pitanja trajanja prvostepenog i drugostepenog upravnog postupka, odnosno da Zakonom treba ograničiti višestruko ponavljanje postupka pred prvostepenim, odnosno drugostepenim upravnim organom (po uzoru na parnićni i krivićni postupak), na naćin što bi se obavezao organ koji odlučuje o pravnom lijeku da meritorno riješi upravnu stvar, poslije jednog ili najviše dva vraćanja na ponovni postupak.

S toga je dobro i opravdano uvođenje norme kojom se drugostepeni organ izrićito obavezuje da nakon jednog „bezuspješnog” vraćanja na ponovni postupak meritorno riješi upravnu stvar (kako je to predvićeno ćlanom 126 stav 9 Predloga Zakona). Obavezivanjem drugostepenog organa da sam riješi upravnu stvar nakon poništavanja prvostepenog rješenja i vraćanja na ponovni postupak kad stranka izjavi žalbu na novo rješenje prvostepenog organa, znaćajno će se skratiti trajanje upravnih postupaka i obezbijediti poštovanje naćela efikasnosti, ekonomićnosti, zakonitosti i zašćite prava stranaka i javnog interesa. Mećutim i ovu odredbu je moguće precizirati na naćin da se rijeći: "je dužan da poništi" zamijene rijećima "će poništiti", a u daljem tekstu rijeć "riješi", zamijeni sa "riješiti". Na taj naćin, bila bi utvrćena izrićita obaveza drugostepenog organa da riješi upravnu stvar i otklonila bi se mogućnost fleksibilnog tumaćenja ove norme.

8. Odredbe o ćutanju administracije - ćlan 129 Predloga Zakona, takoće je neophodno doraditi. Prema stavu 1 ovog ćana, kad drugostepeni organ utvrdi da prvostepeni javnopravni organ iz opravdanih razloga nije donio rješenje u roku propisanom zakonom, rješenjem će naložit i prvostepenom javnopravnom organu da donese rješenje u roku koji ne moće biti duži od 30 dana, a prema stavu 2, kad drugostepeni organ utvrdi da raziozi zbog kojih prvostepeni javnopravni organ nije donio rješenje u zakonom propisanom roku nijesu opravdani, o zahtjevu stranke rješava sam, u roku od 45 dana od prijema žalbe ili rješenjem nalaže prvostepenom javnopravnom organu da riješi o zahtjevu stranke u roku od 15 dana od dana prijema rješenja. To znaći da i prema st. 1 i 2 navedenog ćlana, u slućaju "ćutanja uprave", drugostepeni organ nalaže prvostepenom javnopravnom organu da (u roku od 30, odnosno 15 dana) riješi upravnu stvar. Mećutim, nema imperativne norme kako postupiti u situaciji kada prvostepeni javnopravni organ i dalje "ćuti", odnosno ako u ostavljenom roku ne riješi upravnu stvar. S toga treba razmisliti o opravdanosti uvođenja još jedne imperativne norme - stava 3 ovog ćlana, koja bi obavezivala drugostepeni organ da sam riješi upravnu stvar. Ovo je neophodno iz razloga što bi predvićene odredbe ćlana 129 Predloga Zakona, ostavljale mogućnost da drugostepeni organ više puta nalaže prvostepenom javnopravnom organu da riješi upravnu stvar, bez izrićite obaveze da to ućini drugostepeni organ, što je nepovoljniji stepen pravne zašćite za stranku od onog koji propisuju postojeća zakonska rješenja (ćlan 241 Zakona o opštem upravnom postupku).

9. Predlogom Zakona o upravnom postupku u potpunosti se napušta postojeći koncept Zakona o opštem upravnom postupku i usvaja novi, koji u osnovi predstavlja kombinaciju novih, još uvijek neprovjerenih rješenja i odrećenih odredaba važećeg Zakona o opštem upravnom postupku. Na taj naćin, Predlog Zakona o upravnom postupku predstavlja sušćinski diskontinuitet u odnosu na Zakon o opštem upravnom postupku, koji se kod nas dugo primjenjuje. Zakon je raćen po uzoru na prvi propis takve vrste - austrijski Zakon o opštem upravnom postupku iz 1925. godine (kod nas se primjenjuje od 1931. godine), koji se u Austriji sa neznatnim izmjenama i dopunama, primjenjuje i danas.

U Sloveniji se Zakon o opštem upravnom postupku takoće primjenjuje, sa odrećenim izmjenama i dopunama, uz zadrćavanje stare osnove. Slićno je i u drugim drćzavama u naćem okruženju. Razlog je

jasan, jer Zakon o opštem upravnom postupku pripada kvalitetnim i provjerenim propisima i veoma dobro se pokazao u praksi, a glavni identifikovani problemi njegove primjene u Crnoj Gori nalaze se u nedostatku mehanizama za brzo rješavanje upravnih stvari ili u neradu javnopravnih organa. Ovaj nedostatak u praktičnoj primjeni, kao i druge formalne nedostatke postojećeg Zakona o opštem upravnom postupku moguće je otkloniti odgovarajućim izmjenama i dopunama, ili donošenjem novog zakona slijedeći provjereni koncept Zakona o opštem upravnom postupku.

10. Usvajanjem Preloga Zakona, odmah bi se javila potreba za izmjenom cijelog seta zakona koji uređuju posebne upravne postupke u pojedinim oblastima, izmjene ili donošenje brojnih drugih sprovedbenih propisa i posebnom višemjesečnom obukom državnih službenika i drugog administrativnog osoblja. Na to upućuju i prelazne i završne odredbe, prema kojima bi se ovaj zakon primjenjivao od 1. januara 2016. godine. Očigledno je da bi taj zakon zahtijevao dugo vrijeme za obuku zaposlenih koji rade na poslovima upravnog rješavanja, vođenju evidencija i izvršenja.

U obrazloženju Predloga Zakona stoji da za realizaciju ovog propisa nijesu potrebna sredstva u 2014. godini, a zaboravlja se na to koliko bi i u kom narednom vremenskom periodu, koštali poslovi izrade novih propisa, zastoji u praksi i obuka državnih službenika i drugog osoblja.

4.2.2. Mišljenje na Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti

Mišljenje je dato Ministarstvu za ljudska i manjinska prava.

U mišljenju je navedenu sljedeće:

1. U odredbi člana 4 stav 2 važećeg Zakona o rodnoj ravnopravnosti, riječi "podsticanje drugog lica na diskriminaciju", treba brisati, jer je Predlogom Zakona, odredbom člana 3 stav 2, propisano da se diskriminacijom po osnovu pola smatra i "podsticanje" da se određeno lice ili grupa lica diskriminiše po osnovu pola.

2. Odredbu člana 4 Predloga Zakona kojim je dodat novi član 4a Zakona, neophodno je preispitati, s obzirom da su teži oblici diskriminacije već određeni članom 20 Zakona o zabrani diskriminacije, te saglasno tome i višestruka diskriminacija. Ukoliko se ocijeni potrebnim da se u Zakonu o rodnoj ravnopravnosti unesu odredbe o težim oblicima diskriminacije, te/tu odredbe/u potrebno je usaglasiti sa navedenim članom Zakona o zabrani diskriminacije.

3. U odredbi člana 5 Predloga Zakona, kojom je dodat novi član 6a, treba brisati riječi: "i inspekcijski nadzor", jer je inspekcijski nadzor u odnosu na pojedine oblike diskriminacije uređen Zakonom o zabrani diskriminacije, a zaštita od diskriminacije obuhvata ovaj oblik nadzora.

4. Odredbu člana 6 Predloga Zakona (izmjena tač. 5 i 6 člana 7 važećeg Zakona), kojom se definiše neposredna i posredna diskriminacija po osnovu pola, potrebno je usaglasiti sa Zakonom o zabrani diskriminacije jer su tim definicijama izjednačeni pojmovi "osnovi diskriminacije" sa radnjama diskriminacije i oblicima diskriminacije. Osnov diskriminacije u smislu Zakona o rodnoj ravnopravnosti jeste "pol", a ostali osnovi diskriminacije kao što su rasa, boja kože, nacionalna pripadnost, društveno ili etničko porijeklo, veza sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jezik, vjera ili uvjerenje, političko ili drugo mišljenje i dr., propisani su Zakonom o zabrani diskriminacije. Pojmovi sadržani u definiciji diskriminacije iz člana 3 st. 1 i 2 Predloga Zakona, (pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva), nijesu osnovi, već predstavljaju oblike, odnosno

radnje diskriminacije. S toga, navedenu odredbu Predloga Zakona treba usaglasiti sa Zakonom o zabrani diskriminacije.

5. Član 7 Predloga Zakona treba brisati, jer se dopunom člana 12 dodavanjem riječi: "u skladu sa zakonom", umanjuje, odnosno ograničava domašaj pravne norme prema kojoj političke stranke svojim aktima, određuju način i mjere za postizanje rodno balansirane zastupljenosti žena i muškaraca na svim nivoima (npr. Zakonom o izboru poslanika i odbornika).

6. Odredbu člana 18 stav 3 važećeg Zakona o rodnoj ravnopravnosti treba brisati. Ova odredba nije u skladu sa odredbom člana 5 Zakona o zabrani diskriminacije, jer za donošenje, odnosno uvođenje i sprovođenje posebnih mjera propisanih u ovom članu nije potrebna bilo čija saglasnost. Sledstveno ovoj odredbi Zakona o zabrani diskriminacije ni za donošenje, odnosno uvođenje i sprovođenje posebnih pozitivnih mjera utvrđenih akcionim planovima za podsticanje i ostvarivanje rodne ravnopravnosti, nije potrebna saglasnost drugog organa.

7. Zakon o rodnoj ravnopravnosti propisuje poseban mehanizam pravne zaštite lica koja su pretrpjela diskriminatorski tretman na osnovu pola, a koji se sastoji u podnošenju predstavke ministarstvu nadležnom za ljudska i manjinska prava. Problem koji ovo zakonsko rješenje implicira jeste u tome da se skoro istovjetan mehanizam zaštite od diskriminacije može koristiti i u slučaju diskriminacije na osnovu pola, propisan Zakonom o zabrani diskriminacije, a sadržan je u pravu na podnošenje pritužbe Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, koji je centralno tijelo, odnosno institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije. Razumljiva je bila namjera zakonodavca u periodu usvajanja Zakona o rodnoj ravnopravnosti da proširi krug mehanizama pravne zaštite i na taj način omogući efikasniju zaštitu principa jednakog tretmana muškarca i žene. Međutim, nakon usvajanja Zakona o zabrani diskriminacije iz 2010. godine i njegovog unaprjeđenja u skladu sa međunarodnim standardima u 2014. godini, postojanje paralelnog i skoro istovjetnog mehanizma zaštite rodne ravnopravnosti propisanog važećim Zakonom o rodnoj ravnopravnosti više nije moguće opravdati, te je Predlogom Zakona potrebno ukloniti - brisati sve odredbe koja se odnose na postupak pravne zaštite od diskriminacije pred nadležnim ministarstvom za ljudska i manjinska prava.

8. Predlogom Zakona daje se novo ovlašćenje ministarstvu nadležnom za ljudska i manjinska prava da pokreće prekršajni postupak za prekršaje koji su propisani Zakonom, ali pri tome nijesu razrađeni postupak i mehanizmi tog ministarstva za utvrđivanje nepravilnosti koje predstavljaju prekršaj.

9. Prema odredbi člana 32 Zakona o rodnoj ravnopravnosti, nadzor nad sprovođenjem ovog zakona vrši ministarstvo nadležno za ljudska i manjinska prava. Kako saglasno propisima o državnoj upravi postoji nekoliko oblika upravnog nadzora, po našoj ocjeni ovu odredbu, u saradnji sa ministarstvom nadležnim za poslove državne uprave, potrebno je preispitati, odnosno utvrditi oblik upravnog nadzora i nadležnosti u vršenju nadzora.

4.2.3. Mišljenje na Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama

Mišljenje je dato Ministarstvu za ljudska i manjinska prava.

Polazeći od Ustavnog određenja da se zakonom u skladu sa Ustavom, uređuju način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje i način ostvarivanja posebnih manjinskih prava, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je mišljenja da je Predlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama neophodno unaprijediti odredbe Zakona o manjinskim pravima i slobodama u smislu ostvarivanja osnovne svrhe osnivanja savjeta kao

pravnog lica, a u cilju očuvanja nacionalnog identiteta i unaprjeđenja ljudskih prava i sloboda manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, u skladu sa Ustavom Crne Gore i međunarodnim dokumentima.

U tom smislu, Zaštitnik je podsjetio na Inicijativu za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama ("Službeni list RCG", br. 31/06, 38/07 i "Službeni list CG", br. 2/11 i 8/11), koju je u skladu sa odredbom člana 18 stav 1 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", broj 42/11), podnio Vladi Crne Gore, aktom broj: 03-276/13, od 16.05. 2013. godine.

Sugestije sadržane u ovoj inicijativi u osnovi su ugrađene u tekst Predloga Zakona u dijelu koji se odnosi na fond za ostvarivanje i zaštitu manjinskih prava.

Međutim, odredbe Zakona koje se odnose na sastav i broj članova nacionalnih savjeta po funkciji koji se biraju po automatizmu nijesu unaprijeđene.

S tim u vezi, Zaštitnik smatra da je neophodno preispitati odredbe člana 33 Zakona koje se odnose na sastav i broj članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice po funkciji koji se biraju po automatizmu, jer ovakav način izbora nije slobodan i neposredan i daje primat predstavnicima javne vlasti iz sastava političkih partija, nasuprot primjeni opšteg principa jednakosti i transparentnosti na opštim slobodnim i neposrednim izborima u okviru manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.

Zakonom treba obezbijediti da opšti, slobodni i neposredni izbori za sastav nacionalnih savjeta, doprinesu jačanju njihovih kadrovskih sastava, naročito od strane kulturnih, stručnih i naučnih stvaralaca pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i izgradnji povjerenja sa organima javne vlasti, bez političkog uticaja, u cilju očuvanja njihovog nacionalnog identiteta i unaprjeđenja ljudskih prava i sloboda.

4.2.4. Mišljenje na Radnu verziju Zakona o dopuni Krivičnog zakonika Crne Gore

Mišljenje je dato Ministarstvu pravde.

Inkriminacija krivičnog djela "Učestvovanje u stranim oružanim formacijama" propisana članom 1 (novi član 449b) Radne verzije Zakona o dopuni Krivičnog zakonika Crne Gore je sveobuhvatna. Formulirana je u skladu sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija S/RES/2178 (2014), od 24.09.2014. godine i standardima krivičnog prava i krivičnog pravnog zakonodavstva.

Međutim, s obzirom na način propisivanja i širinu kriminalne zone koju inkriminacija pokriva, Zaštitnik je mišljenja, da su zapriječene kazne predviđene odredbama st. 1, 2 i 3 navedenog člana Zakona previsoke, naročito ako se uporede sa zapriječenim kaznama za ostala krivična djela iz Glave trideset pete Krivičnog zakonika - Krivična djela protiv čovječnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom.

S toga je Zaštitnik predložio, da se za radnje krivičnog djela propisane stavom 1 navedenog zakona propiše kazna zatvora od dvije do deset godina, za radnje iz stava 2, kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina, a za radnje iz stava 3, kazna zatvora od jedne do osam godina.

Mišljenje Zaštitnika je prihvaćeno u cjelosti.

4.2.5. Mišljenje na Nacrt Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti

Mišljenje je dato Ministarstvu pravde.

U mišljenju je navedeno sljedeće:

1. Odredbama člana 16 stav 1 Nacrta Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti taksativno su nabrojani razlozi za odlaganje izvršenja kazne zatvora ili kazne zatvora od 40 godina. Međutim, u ovim odredbama, izostao je još jedan opravdani razlog - ako je bračni ili vanbračni supružnik, osuđenog pred porođaj, a nema drugih članova uže porodice koji joj mogu pružiti potrebnu pomoć ili se ta pomoć ne može pružiti na drugi način. Predlagač nije imao u vidu životnu situaciju kako postupati u slučaju ako zatvorenik ima bračnu ili vanbračnu suprugu pred porođaj i imaju još djece, a nema ko da vodi računa o njoj i djeci. S toga Zaštitnik smatra, da odlaganje izvršenja kazne zatvora ili kazne zatvora od 40 godina treba proširiti i po ovom osnovu.

2. Odredbu člana 39 stav 1 Nacrta Zakona, kojim je predviđeno premještanje zatvorenika tokom noći, treba preispitati, jer ne sadrži razloge za premještanje. Osim toga, ova odredba ostavlja mogućnost arbitrarnog postupanja od strane službenih lica Zavoda koji neposredno obavljaju ove poslove, bez obzira što je za taj premještanje potreban pristanak zatvorenika.

3. Prema odredbi člana 44 stav 3 Nacrta Zakona, zdravstvena zaštita zatvorenika ostvaruje se u Zavodu koji je dužan da obezbijedi uslove u pogledu prostora kadra i opreme u skladu sa propisima o zdravstvenoj zaštiti. Međutim, zdravstveni radnici i zaposleni koji u Zavodu pružaju primarnu zdravstvenu zaštitu trebali bi da budu radnopravno vezani za zdravstvenu ustanovu, a ne za upravu Zavoda. Zaštitnik je i u ranijem periodu ukazivao na preporuke CPT-ja i Komesara UN-a za prevenciju torture o pristrasnosti medicinskog osoblja i sugerisao kako da se izbjegnu ovakve situacije. Naime, specijalni izvjestilac Ujedinjenih nacija za torturu Huan E. Mendez je u Izvještaju broj UN/A/69/387 od 23.09.2014. godine, naveo da "ako medicinsko osoblje, služi zatvorskom sistemu može doći do konfliktne lojalnosti između poslodavca i njegove profesionalne obaveze da prijave torturu ili zlostavljanje, iz straha od ugrožavanja njihovog zaposlenja ili druge represije".

4. Odredba člana 70 Nacrta Zakona je dobra i predstavlja korak naprijed za zatvorenike, jer se u posjete uključuje i vanbračni supružnik.

Zaštitnik je podsjetio, da treba razmotriti mogućnost da se ovim zakonom uredi i pravo na seksualni život zatvorenika, koje je uređeno važećim zakonom.

5. Odredbama člana 79 Nacrta Zakona treba razmotriti mogućnost da se zatvoreniku koji nema primanja ili imovine omogući korišćenje zatvorskog telefona na teret Zavoda.

6. U odredbi člana 80 stav 3 Nacrta Zakona, u prvoj rečenici, izostale su riječi "uz prisustvo zatvorenika". Rješenje prema kome bi se kontrola sadržine paketa vršila bez prisustva zatvorenika, je slabije u odnosu na važeći Zakon, jer je važećim zakonom propisano da se „pošiljke prije predaje pregledaju u prisustvu osuđenog lica". Zaštitnik smatra, da postojeće rješenje treba zadržati.

7. Odredba člana 113 stav 5 Nacrta Zakona, prema kojoj "izvršenje izrečene disciplinske mjere osim mjere ukora, starješina Zavoda može prekinuti na predlog zatvorskog doktora zbog bolesti zatvorenika ili ako ocijeni da je sa izdržanim dijelom mjere postignuta svrha disciplinske mjere", daje široko diskreciono ovlašćenje starješini Zavoda da odlučuje o prekidu izvršenja izrečene disciplinske mjere,

čak i u slučaju kada zatvorski doktor zbog bolesti zatvorenika predloži prekid izvršenja ili je utvrđeno da je postignuta svrha izrečene disciplinske mjere. S toga, navedenu odredbu treba razraditi kako bi se ograničila arbitrnost starješine Zavoda, naročito kada se radi o bolesti zatvorenika.

4.2.6. Mišljenje na Nacrt Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru

Mišljenje je dato Ministarstvu finansija.

Mišljenjem na Nacrt Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru Zaštitnik je prije svega ukazao da se stiče utisak da u pripremi teksta Nacrta Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, nijesu učestvovali predstavnici svih struktura državnih službenika i namještenika, nosilaca svih javnih funkcija, nosilaca javnih ovlašćenja obuhvaćenih ovim zakonom, predstavnici zaposlenih u lokalnoj samoupravi, privrednih društava koja su u većinskom vlasništvu države, predstavnici sindikalnih organizacija, kao i stručnjaka iz oblasti sistema javne uprave, kako bi se na sveobuhvatan i cjelovit način sagledalo postojeće stanje i sva pitanja koja su predmet uređenja ovog zakona.

Nacrtom Zakona se, u dijelu raspoređivanja zvanja u javnom sektoru u grupe poslova i izražene koeficijente nije posvetila dovoljna pažnja da se bitno ne naruši postojeći uspostavljeni sistem zarada i drugih primanja državnih i javnih funkcionera, sistem zarada i drugih primanja državnih službenika i namještenika, kao i sistem zarada i drugih primanja ostalih zaposlenih koji su obuhvaćeni ovim zakonom, i to bez valjanih i opravdanih razloga, jer ovaj zakon, u pogledu izbora predviđenih rješenja ne sadrži ni potrebno obrazloženje.

Nacrt Zakona je podnormiran jer njime nijesu obuhvaćene sve kategorije zaposlenih u javnom sektoru, pa se daju široka ovlašćenja za utvrđivanje zarada, naknada i drugih primanja, Ministarstvu finansija i Vladi Crne Gore. Pitanja koja se odnose na način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, u konkretnom slučaju, prava na odgovarajuću zaradu i naknadu, moraju se urediti isključivo zakonom, a ne podzakonskim aktima. Postavlja se i pitanje, da li se i u kojoj mjeri ovim zakonom povrjeđuju Ustavne odredbe o samostalnosti lokalne samouprave i samostalnosti i nezavisnosti drugih samostalnih i nezavisnih državnih organa.

Nije jasno na koji način su nivoi kvalifikacije obrazovanja, složenosti poslova odgovornosti i "drugih elemenata bitnih za vrednovanje određenog posla" pojedinog zvanja u javnom sektoru, poslužili kao osnov za raspoređivanje pojedinih zvanja u javnom sektoru u grupe, odnosno podgrupe poslova i prema kojim mjerilima su za ta zvanja u okviru pojedinih grupa i podgrupa određeni koeficijenti. Nacrt Zakona o tome ne sadrži normativna rješenja, niti su o tim, ali i svim drugim pitanjima obuhvaćenim Zakonom dati razlozi, što je sa stanovišta javnosti i transparentnosti postupka pripreme predmetnog zakona neprihvatljivo.

Prema članu 22 Nacrta Zakona, najstručniji kadar u sistemu državne uprave koji vrše najsloženije poslove, kao što su normativnopravni poslovi, poslovi inspekcijuskog nadzora, upravnog postupka ili drugi poslovi ovlašćenih službenika, vrednuju se preko četiri puta manje u odnosu na najviši koeficijent (funkcionera) u okviru istog nivoa kvalifikacije obrazovanja, i pored očigledne činjenice da je obavljanje ovih poslova kao i drugih poslova ekspertske kadra od suštinskog značaja za ostvarivanje prava građana u sistemu javne uprave.

Neprihvatljivo je nizak i raspored koeficijenata za zvanja zaposlenih sa srednjom stručnom spremom kao i odnos najnižeg zvanja u okviru visoke stručne spreme prema najvišem zvanju u okviru srednje stručne spreme, a samim tim i položaj zaposlenih sa srednjom i osnovnom školom.

Posebno je uočljivo da se ostavljaju široka diskreciona ovlašćenja Ministarstvu finansija i Vladi Crne Gore da utvrđuju radna mjesta način ostvarivanja prava i iznos dodatka za obavljanje poslova na određenim radnim mjestima, pri čemu nije jasno koja su to radna mjesta, zatim tzv. "specijalni dodatak" zaposlenih koji rade na specifičnim poslovima, kao i uslove i način ostvarivanja varijabilnog dijela zarade. U svim navedenim slučajevima radi se o pitanjima koja su od opšteg značaja za ostvarivanje prava zaposlenih i kao takva moraju biti na cjelovit način uređena samo zakonom.

Neprihvatljivo je da se Nacrtom Zakona dovodi u nejednak položaj uspostavljeni sistem zarada i drugih primanja određenih državnih i javnih funkcionera koji rukovode institucijama utvrđenim Ustavom Crne Gore, kao i opredjeljenje obrađivača prema kome su poslovi/funkcija ministra, poslanika, potpredsjednika Vlade Crne Gore i potpredsjednika Skupštine Crne Gore, po svom značaju, složenosti i odgovornosti iznad poslova/funkcije rukovodilaca institucija koje su utvrđene Ustavom Crne Gore.

Iz svih navedenih razloga, Zaštitnik je ukazao da tekst Nacrta Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru treba dopuniti u smislu naznačenih primjedbi i sugestija, kao i obuhvatiti sva druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava na zarade i druga primanja zaposlenih u javnom sektoru. U daljim aktivnostima na pripremi ovog zakona potrebno je uključiti relevantne predstavnike svih struktura zaposlenih kojima se navedenim zakonom uređuju zarade i naknade, stručnjake iz oblasti javnog prava, sindikate i predstavnike nevladinog sektora.

V RAD I DJELOVANJE ZAŠTITNIKA U POJEDINIM OBLASTIMA, ZAPAŽANJA, KONSTATACIJE I PREPORUKE

5.1. Građanska i politička prava

5.1.1. Pravo na suđenje u razumnom roku

Regulisanje ljudskih prava danas, nezamislivo je bez prava pojedinca da se prilikom odlučivanja o njegovim pravima i obavezama, od strane nezavisnog i nepristrasnog suda postupa u razumnom roku.

Prema stavu Evropskog suda za ljudska prava, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli, na snazi su za Crnu Goru od 3.marta 2004.godine.

Kako je Evropska konvencija, u skladu sa Ustavom Crne Gore, sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, Zaštitnik svoje postupanje po pritužbama, u pogledu prava na suđenje u razumnom roku, temelji i na jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava.

Pravo na pravično suđenje, u crnogorskom pravnom poretku, sadržano je u Ustavu i zakonima kojima su uređeni organizacija sudske vlasti, parnični, vanparnični, krivični i izvršni postupak. Međutim, najvažniji izvor prava svakako je Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Pravo na pravično suđenje Evropska konvencija u članu 6 definiše: „Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.“

Ovo pravo je kroz praksu Evropskog suda postupno razvijano i šireno. Prema današnjem stanju prakse suda u Strazburu pravo na pravično suđenje, između ostalog, obuhvata: pravo na pristup sudu i pravo na suđenje u razumnom roku.

Pravo na pravično suđenje ne obuhvata samo pravo na pošteno i javno suđenje već i pravo na pristup sudu. Ovo pravo garantovano je u svim slučajevima u kojima se radi o odlučivanju o pravima i obavezama pojedinca. Po stavu suda u Strazburu ovo pravo nije apsolutno i dopuštena su određena ograničenja. Međutim, tim ograničenjima se ne smije dovesti u pitanje sama suština prava, a ograničenja moraju biti opravdana i srazmjerna potrebama.

Pravo na pristup sudu mora biti garantovano ne samo formalno već i suštinski, kako bi se moglo u svakom konkretnom slučaju faktički i ostvariti. Bogata je praksa Evropskog suda o ovom pravu, a Zaštitnik i u ovom izvještaju podsjeća na presudu u predmetu Garzičić protiv Crne Gore, broj 17931/07 od 21. septembra 2010. godine, kojom je sud utvrdio da je Vrhovni sud Crne Gore prekršio pravo podnosioca predstavke na pristup sudu, tako što je odbio da o reviziji odluči u meritumu.

Pravo na pristup sudu prema praksi suda u Strazburu može biti povrijeđeno i neizvršenjem sudske odluke ili dugotrajnim trajanjem izvršnog postupka.

Sistem procesnih prava iz čl. 6 Evropske konvencije temelji se na ideji djelotvorne pravne zaštite. Pravna zaštita je moguća samo ako je pravovremena. Zato čl. 6 Konvencije garantuje suđenje u

razumnom roku. Evropski sud naglašava da prekomjerno trajanje sudskog postupka potkopava djelotvornost i kredibilitet pravosuđa.

Razuman rok suđenja predstavlja otvoreni standard. Riječ je o roku koji je maksimalan i čije prekoračenje dovodi do kršenja ljudskih prava. To nije optimalni ili idealni rok. Evropski sud u svojoj praksi ne postavlja apsolutne granice trajanja postupka već razumnost trajanja postupka ocjenjuje u svakom pojedinačnom slučaju, u zavisnosti od: specifičnosti okolnosti svakog predmeta posebno; složenosti predmeta; ponašanja učesnika u postupku, posebno podnosioca predstavke; postupanja nadležnih državnih organa; potrebe hitnosti postupanja i značaja odluke u predmetu za podnosioca predstavke.

Razuman rok ne podrazumijeva samo brzo suđenje već i pravično suđenje koje treba da dovede do pravilnog rješavanja pravno neizvjesne situacije, u razumnom vremenskom periodu.

Poštovanje prava na suđenje u razumnom roku zahtijeva sistem efikasnog pravosuđa, u kome je problem zaostalih predmeta riješen i koje je osposobljeno da ne proizvodi nove zaostatke. Evropski sud je u svojoj praksi u predmetima zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, u pojedinačnim slučajevima za različite vrste postupaka, ocijenio koje je vrijeme opravdano za trajanje postupka.

U dosadašnjem postupanju po pritužbama građana zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku Zaštitnik je postupao u skladu sa praksom Evropskog suda o prihvatljivosti trajanja sudskih postupaka (građanskih i krivičnih).

Prema jednoj novijoj analizi o dužini trajanja sudskog postupka u državama članicama Savjeta Evrope, Evropski sud za ljudska prava je utvrdio povredu prava, ako je postupak trajao preko pet godina u krivičnim predmetima, i ako se radilo o složenim predmetima, odnosno osam godina za građanske predmete. U nekim predmetima koji su zahtijevali hitnost postupanja, sud je utvrdio povredu prava, iako je suđenje trajalo svega dvije godine.

Od ukupno 576 pritužbi koje su podnesene Zaštitniku u izvještajnoj godini, 94 se odnosilo na rad sudova: na rad Ustavnog suda četiri (4) i rad redovnih sudova 90, što predstavlja 16,31% od ukupnog broja primljenih pritužbi. Žene su podnijele 35 pritužbi (u prethodnoj godini 22).

U poređenju sa prethodnom godinom, broj pritužbi na redovne sudove je porastao za 14,45%.

Međutim, učešće pritužbi koje se odnose na rad sudova u ukupnom broju primljenih pritužbi, iz godine u godinu se smanjuje, što se vidi iz sledećih podataka: u 2008. godini primljeno je 430 pritužbi, od čega na rad sudova 180 ili 41,86 %, u 2009. godini primljeno je 525 pritužbi, od čega se na sudove odnosilo 166, što je činilo 31,61% od ukupnog broja primljenih pritužbi, u 2010. godini podnesena je 481 pritužba, od čega na rad sudova 132 ili 27,44%, u 2011. podnešeno je 138 pritužbi ili 19,16%, od ukupnog broja primljenih (720) i u 2013. godini, od ukupno 611 pritužbi, 82 ili 27,35% su se odnosile na rad sudova.

Trend smanjenja učešća broja pritužbi koje se odnose na rad sudova u ukupnom broju podnijetih pritužbi Zaštitniku, posljedica je rasta ažurnosti sudova u Crnoj Gori i njihovog angažovanja na rješavanju starih predmeta.

Naime, prema statističkim podacima Sudskog savjeta u Izvještaju za 2014. godinu, sudovi su imali u radu ukupno 134.168 svih vrsta predmeta, a riješili su 97.180 predmeta ili 72,4%, dok je ostalo neriješenih 35.690 predmeta ili 26,6%. Što se tiče starih predmeta, sudovi imaju programe rješavanja

ovih predmeta i o njima vode posebne evidencije. Prema ovoj evidenciji sudovi su imali u radu ukupno 3.253 stara predmeta (iz 2010. i ranijih godina), a u 2014. godini su riješili 2.449 ili 75,2%, dok je ostalo 804 neriješenih ili 24,7 % ovih predmeta.

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

Odbačena su dva (2) kontrolna zahtjeva, odbijeno je 157, od kojih 12 kao očigledno neosnovani i 145 kao neosnovani. Na drugi način je riješeno 37 zahtjeva. Po 48 ili 15,5% zahtjeva postupak je završen pismenim obavještenjem stranci, da će se u roku od četiri mjeseca postupiti u predmetu ili donijeti odluka. Po 5 zahtjeva, stranka je pismeno obaviještena o određivanju roka za preduzimanje procesnih radnji, zbog neopravdanog odugovlačenja postupka i odlučivanja u predmetu. Na kraju godine ostala su neriješena 13 zahtjeva.

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

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

Postupajući po pritužbama Zaštitnik je nakon sprovedenog ispitnog postupka utvrdio da u 34 ili 36% slučajeva nije bilo povrede prava, u 32 slučaja ili 34% nije bio ovlašćen za preispitivanje zakonitosti sudskih odluka, u 12 slučajeva otklonjena je povreda prava u toku postupka pa je postupak po pritužbi obustavljen, u tri (3) slučaja dato je mišljenje sa preporukom, u četiri (4) podnosilac pritužbe je upućen na korišćenje drugih pravnih sredstva, jer je ocijenjeno da je to efiksnije, u osam (8) slučajeva Zaštitnik nije postupao jer pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga niti je podnosilac sarađivao u postupku, u jednom (1) slučaju podnosilac je povukao pritužbu, pa je postupak i ovom predmetu obustavljen i u jednom (1) slučaju podnosilac je podnio zahtjev za zastupanje, pa je postupak obustavljen zbog nenadležnosti.

Po svom sadržaju i strukturi pritužbe na rad sudova i u ovoj godini najvećim dijelom su se odnosile na suđenje u razumnom roku - odugovlačenje sudskog postupka (59).

Zaštitnik zapaža da je, i u izvještajnoj godini prisutan znatan broj pritužbi u kojima su podnosioci pritužbi, nezadovoljni sudskim odlukama, tražili od Zaštitnika da preispita zakonitost tih odluka (32 pritužbe) i da se uključi u sudski postupak kroz davanje mišljenja o predmetu spora. Bilo je i zahtjeva za zastupanje u sudskim postupcima ili preduzimanje radnji u tim postupcima, ali značajno manje nego u prethodnoj godini. U navedenim slučajevima, budući da zakonitost sudskih odluka i postupaka koji su

im prethodili, mogu ocjenjivati instancijski sudovi ili Ustavni sud, Zaštitnik je podnosiocima pritužbi upućivao na mogućnost korišćenja redovnih i vanrednih pravnih sredstava.

Osim pisanih pritužbi, građani su se obraćali Zaštitniku telefonom ili neposrednim dolaskom u Instituciju tražeći pravni savjet ili pomoć vezano za rad sudova. U razgovorima, građanima je ukazivano na ovlaštenje Zaštitnika u odnosu na rad sudova i dati su im pravni savjeti (196 primljenih stranaka).

I pored rasta ažurnosti sudova i porasta broja riješenih starih predmeta u 2014. godini, u njihovom radu još uvijek ima predmeta u kojima postupci traju više godina, što nije u skladu sa navedenim stavovima Evropskog suda za ljudska prava. Takođe, Zaštitnik primjećuje da je u nekim značajnim predmetima, iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije, ratnih zločina i dr., više puta odlučivano u prvostepenom i drugostepenom postupku, a u nekim predmetima po žalbi je odlučivao i sud trećeg stepena i da postupci u tim predmetima, zbog višestrukog ukidanja odluka, posmatrano u cjelini, veoma dugo traju. Zaštitnik smatra da tim predmetima treba posvetiti posebnu pažnju i preduzeti sve neophodne mjere kako bi se postupci pravosnažno okončali.

Zaštitnik zapaža da je usvajanjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći uspostavljen sistem besplatne pravne pomoći, koji je počeo da se primjenjuje od 1. januara 2012. godine. Za odobravanje besplatne pravne pomoći nadležni su Osnovni sudovi, odnosno Službe za besplatnu pravnu pomoć, koje su kadrovske i tehničke osposobljene za adekvatnu primjenu Zakona i koje su sa radom u svim sudovima počele 1.01.2012. godine. Besplatnu pravnu pomoć pružaju advokati, po redoslijedu sa spiska Advokatske komore, koji je sastavljen prema mjesnoj nadležnosti osnovnih sudova.

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

Zaštitnik i u ovom izvještaju naglašava da je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći restriktivan i da ga je neophodno usaglasiti sa konvencijskim standardima, naročito po pitanju vrste postupaka za koje se može odobriti besplatna pravna pomoć. Naime, ovim Zakonom nije obuhvaćeno zastupanje u upravnim stvarima, a što je veoma važno, posebno za lica slabog imovnog stanja koja ne mogu koristiti institut besplatne pravne pomoći u postupcima u kojima se utvrđuju prava na ostvarivanje socijalne pomoći, prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, prava po osnovu rada, sve dok se eventualno ne stigne do faze upravnog spora, kad već može biti prekasno za efikasnu zaštitu. Zakonom nijesu predviđeni kriterijumi po kojima advokat može uskratiti pružanje besplatne pravne pomoći. Takođe, ovaj Zakon ne prepoznaje žrtve mučenja ili zlostavljanja i žrtve diskriminacije. Ova zakonska rješenja nijesu u skladu sa utvrđenim standardima i praksom Evropskog suda za ljudska prava. Za razliku od ovog zakona Zakon o unutrašnjim poslovima predviđa pružanje besplatne pravne pomoći policijskom službeniku protiv koga se vodi postupak zbog „upotrebe sredstava prinude“ (član 60).

Zaštitnik je takođe mišljenja da je imovinski cenzus propisan Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći visok i da treba nastaviti sa promocijom Zakona među potencijalnim korisnicima, naročito među žrtvama nasilja u porodici, kao prioritetnoj kategoriji korisnika prava na besplatnu pravnu pomoć.

I u 2014 godini građani su se obraćali Zaštitniku, žaleći se na dugo trvanje postupka, po ustavnoj žalbi, pred Ustavnim sudom Crne Gore. Do okončanja rada na ovom izvještaju, Ustavni sud Crne Gore nije objavio podatke o broju primljenih, riješenih i neriješenih ustavnih žalbi za 2014. godinu. Prema

podacima tog suda iz izvještaja za 2013 godinu, sud je imao u radu 1.529 predmeta po ustavnim žalbama (770 prenijetih iz ranijih godina i 759 novoprimljenih predmeta).

Postupak Ustavnog suda Crne Gore po ustavnim žalbama, u praksi, trebalo bi da predstavlja pravni mehanizam koji će na nacionalnom nivou spriječiti međunarodno pravne postupke protiv Crne Gore, po predstavkama koje se, shodno članu 34. Evropske Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, podnose Evropskom sudu za ljudska prava.

Članom 13. Konvencije, garantuje se pravo na djelotvorno pravno sredstvo za zaštitu prava i sloboda predviđenih Konvencijom. Evropski sud za ljudska prava, postupajući u predmetima protiv Crne Gore u nekim ranijim odlukama konstatovao je da ustavna žalba nije djelotvorno pravno sredstvo, u pravnom poretku Crne Gore.

Navodimo nekoliko karakterističnih primjera postupanja po pritužbama na rad sudova:

1) Opis slučaja: B.B. iz Podgorice podnio je pritužbu na rad Višeg suda u Podgorici, zbog odugovlačenja postupka u predmetu Gž.br. 3074/12.

Utvrđene činjenice: Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka Zaštitnik je utvrdio: da su spisi predmeta Osnovnog suda u Podgorici, Višem sudu dostavljeni dana 28.06.2012. godine, radi odlučivanja po žalbi i da je predmet u Višem sudu dobio oznaku Gž.br. 3074/12; da je nakon toga predmet dodijeljen u rad sudiji izvjestiocu V.J., koja je predmet iznijela na sjednici Vijeća 14.09.2012. godine, na kojoj je odlučeno da se žalba tužioca odbije kao neosnovana i potvrdi djelimična presuda Osnovnog suda u Podgorici P.br.2539/11 od 18.05.2012.godine; da su spisi predmeta razduženi u pisarnici dana 19.09.2012. godine, i da je 20.09.2012.godine predmet ekspedovan Osnovnom sudu u Podgorici.

Ishod slučaja: Zaštitnik nije utvrdio povredu prava na koju je u pritužbi ukazano.

2) Opis slučaja: D.V. iz Danilovgrada, podnio je pritužbu na rad Osnovnog suda u Podgorici, zbog odugovlačenja postupka u predmetu izvršenja I.br. 594/04.

Utvrđene činjenice: U ispitnom postupku utvrđeno je: da je Osnovni sud u Podgorici, rješenjem o izvršenju I.br. 594/04, od 11.03.2014. godine, u pravnoj stvari izvršnog povjerioca MFI Podgorica, protiv izvršnih dužnika - podnosioca pritužbe, R.M. i R.R. određeno izvršenje na njihovim novčanim sredstvima; da je ovaj sud odlučujući po prigovorima izvršnog dužnika drugog reda i izvršnog dužnika trećeg reda donio rješenje I.br. 369/14 od 6.11.2014. godine, kojim je usvojio njihove prigovore i ukinio rješenje o izvršenju I.br. 594/04 od 11.03.2004. godine, u odnosu na podnosioca pritužbe i izvršnog dužnika trećeg reda i predmet u tom dijelu vratio na ponovni postupak i odlučivanje.

Ishod slučaja: Osnovni sud u Podgorici u navedenom predmetu donio je odluku dana 6.11.2014. godine, i time otklonio povredu prava na koju je podnosilac pritužbe ukazao, pa je postupak obustavljen.

3) Opis slučaja: A.A. iz Ulcinja podnio je pritužbu na rad Osnovnog suda u Ulcinju, zbog odugovlačenja postupka u predmetu P.br. 232/99.

Utvrđene činjenice: U ispitnom postupku utvrđeno je: da je podnosilac pritužbe, dana 2.04.2012. godine, preko svog punomoćnika advokata D. H. iz Bara, podnio predlog za nastavak postupka prekinutog rješenjem ovog Suda P.br. 232/99, od 26.09.2000. godine i da je Sud odlučujući o tom

predlogu dana 27.11.2013. godine, nastavio postupak i predmet je dobio novu poslovnu oznaku P.br. 429/2013; da je u ponovnom postupku Sud od Poreske uprave - Centralnog registra privrednih subjekata, a kasnije i Privrednog suda u Podgorici zatražio podatke o statusu tuženog GP Ulcinj; da iz obavještenja Privrednog suda u Podgorici ST br. 169/14 od 9.04.2014. godine, proizilazi da je stečajni postupak prema tuženom u toku, zbog čega je Sud rješenjem P.br. 429/2013 od 30.04.2014. godine, ponovo prekinuo postupak i da je ovo rješenje punomoćnik podnosioca pritužbe primio dana 9.05.2014. godine i na isto nije izjavio žalbu.

Ishod slučaja: Osnovni sud u Ulcinju u navedenom predmetu donio je odluku dana 30.04.2014. godine, i time otklonio povredu prava na koju je podnosilac pritužbe ukazao. Zaštitnik je podnosioca pritužbe uputio da prati tok stečajnog postupka pred Privrednim sudom u Podgorici i da nakon ispunjenja uslova ponovo podnese predlog za nastavak postupka pred Osnovnim sudom u Ulcinju.

4) Opis slučaja: M.M. iz Donjeg Stoliva podnijela je pritužbu na rad Vrhovnog suda Crne Gore, zbog nezadovoljstva radom i odlukom tog Suda.

Utvrđene činjenice: Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka Zaštitnik je utvrdio: da je Vrhovni sud Crne Gore, odlučujući po reviziji izjavljenoj protiv presude Višeg suda u Podgorici Gž.br. 5366/12-10 od 15.10.2013. godine, dana 10.03.2014. godine donio presudu Rev. br.248/14, kojom je reviziju odbio kao neosnovanu; da je podnositeljka pritužbe podnijela ustavnu žalbu Ustavnom sudu Crne Gore protiv presude Vrhovnog suda Crne Gore Rev.br. 248/14 od 10.03.2014. godine i da je postupak po ustavnoj žalbi, u predmetu Už.br. III br. 374/14, u toku.

Ishod slučaja: Polazeći od odredbi člana 17 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Zaštitnik je podnositeljku pritužbe obavijestio da nije ovlašćen da preispituje sudski postupak i zakonitost sudskih odluka i da očekuje da će Ustavni sud Crne Gore odluku po ustavnoj žalbi donijeti u razumnom roku.

5) Opis slučaja: B.S. iz Risna podnio je pritužbu na rad Osnovnog suda u Podgorici, zbog odugovlačenja postupka u predmetu P.br.8901/02.

Utvrđene činjenice: U ispitnom postupku Zaštitnik je utvrdio: da je rješenjem ovog suda P.br.8901/02 od 23.10.2002.godine utvrđeno da se tužba u pravnoj stvari podnosioca pritužbe kao tužioca protiv tužene Opština Podgorica, radi naknade štete, smatra povučenom i da je ovo rješenje stalo na pravnu snagu 18.11.2002.godine.

Ishod slučaja: Zaštitnik je obustavio postupak jer nije utvrđena povreda prava.

5.1.2. Pravo na pravično i nepristrasno odlučivanje u pravnim postupcima pred organima vlasti

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u izvještajnoj godini imao u radu trideset četiri (34) pritužbe, koje su se odnosile na povredu prava na pravično i nepristrasno odlučivanje u pravnim postupcima pred organima javne uprave. Muškarci su podnijeli dvadeset tri (23) pritužbe, žene devet (9) pritužbi, dvije (2) pritužbe su podnijele grupe građana.

Postupak je okončan u trideset dva (32) predmeta.

Problemi na koje su ukazivali podnosioci pritužbi slični su problemima na koje je ukazivano u ranijim izvještajima.

Podnosioci pritužbi su se žalili na neažurno postupanje po njihovim zahtjevima, žalbama, na neizvršavanje i pasivan odnos prema pravosnažnim i izvršnim odlukama nadležnih organa, uključujući i sudove. Ukazivali su da upravni postupci neopravdano dugo traju, da se ne poštuju zakonom utvrđeni rokovi za odlučivanje i da zbog sporosti administracije i njenog neažurnog postupanja oni teže ostvaruju svoja prava. Takođe su izražavali nezadovoljstvo odlukama nadležnih organa javne uprave i sudova, osporavajući njihovu zakonitost.

Zaštitnik je u postupanju po pritužbama zapazio da mu se podnosioci pritužbi sa razlogom obraćaju, da po pojedinim zahtjevima postupci neopravdano dugo traju i da organi javne uprave ne poštuju zakonom utvrđene rokove za odlučivanje. Kao i prethodnih godina i u 2014 godini drugostepeni organi javne uprave su više puta poništavali akte prvostepeni organa u određenoj pravnoj stvari i predmet vraćali na ponovni postupak i odlučivanje. U ponovnom postupku prvostepeni organ često ne otklanja povrede prava na koje mu je ukazao drugostepeni organ ili donosi skoro istovjetno rješenje ili drugostepeni organ javne uprave ne postupi ili djelimično postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore pa su stranke radi zaštite svojih prava prinuđene da se u vezi iste pravne stvari više puta obraćaju tužbom Upravnom sudu. Ovakvim postupanjem organa javne uprave krše se osnovna načela upravnog postupka, odnosno načela dobre uprave, kao što su načelo zakonitosti, efikasnosti, ekonomičnosti, djelotvornosti, svrsishodnosti, zaštite prava stranaka i javnog interesa.

Zaštitnik ukazuje da obaveza javne uprave u izvršavanju njenih dužnosti prema građanima podrazumijeva njenu otvorenost i pristupačnost, unaprjeđenje odnosa i kvaliteta rada prema građanima vodeći računa da njene odluke budu zasnovane na zakonu, da se donose u razumnom roku i bez odlaganja i da u svom radu poštuje princip jednakog tretmana. Dok god javna uprava ne postane funkcionalno, organizaciono i informatički povezana, a njeni službenici stručni, visoko motivisani i još više odgovorni za svoj rad, nezakonitosti i propusti u radu javne uprave biće brojni, nezadovoljstvo građana svakodnevno, a upravni postupak izuzetno dug i skup.

Podaci Upravnog suda Crne Gore za 2014. godinu najslikovitije govore o zakonitosti i kvalitetu rada javne uprave. Od ukupno 3329 riješenih predmeta, 1617 upravnih akata je poništeno, ili 48,57%, dok je u 146 slučajeva ili 4,38% naloženo donošenje upravnih akata (ćutanje uprave). Dakle, u postupanju po tužbama Upravni sud je u 1763 slućaja ili 52,95% utvrdio nezakonitost upravnih akata i postupanja od strane organa javne uprave (državne i lokalne).

U poređenju sa 2013. godinom u kojoj je Upravni sud u 1521 slućajeva ili 44,8%, utvrdio nezakonitost upravnih akata i postupanja od strane organa javne uprave, evidentno je da je u izvještajnoj godini zabilježen rast nezakonitih upravnih akata i postupanja javne uprave za 8,15%, što je razlog za ozbiljnu zabrinutost.

Dugim trajanjem upravnih postupaka i nepostupanjem po zahtjevima građana - "ćutanjem uprave", po mišljenju Zaštitnika dovodi se u pitanje ostvarivanje principa pravne sigurnosti i jednakosti građana pred zakonom i poštovanje njihovih osnovnih ljudskih prava i sloboda. Pojedini organi i dalje istrajavaju u svojim stavovima, donoseći skoro istovjetna rješenja ne poštujući stavove i mišljenja drugostepenog organa ili Upravnog suda (tzv. "ping pong odlučivanje"). Takvim postupanjem organa javne uprave građani stiću utisak da se umjesto poštovanja ustavnih načela i načela dobre uprave ispoljava arbitrnost i samovolja koji najviše pogađaju siromašnije slojeve stanovništva.

Zaštitnik je i u izvještajnoj godini pratio aktivnosti na izradi i donošenju novog Zakona o upravnom postupku. Nakon razmatranja teksta Predloga Zakona o upravnom postupku Zaštitnik je dao mišljenje da bi se tim zakonom na kvalitetno drugaćiji način trebala urediti određena pitanja trajanja

prvostepenog i drugostepenog upravnog postupka, odnosno da Zakonom treba ograničiti višestruko ponavljanje postupka pred prvostepenim, odnosno drugostepenim upravnim organom (po uzoru na parnični i krivični postupak), na način što bi se obavezao organ koji odlučuje o pravnom lijeku da meritorno riješi upravnu stvar, poslije jednog ili najviše dva vraćanja na ponovni postupak, te da je s toga dobro i opravdano uvođenje norme kojom se drugostepeni organ izričito obavezuje da nakon jednog „bezuspješnog“ vraćanja na ponovni postupak meritorno riješi upravnu stvar. Obavezivanjem drugostepenog organa da sam riješi upravnu stvar nakon poništavanja prvostepenog rješenja i vraćanja na ponovni postupak kad stranka izjavi žalbu na novo rješenje prvostepenog organa, značajno bi se skratilo trajanje upravnog postupka i obezbijedilo poštovanje načela efikasnosti, ekonomičnosti, zakonitosti i zaštite prava stranaka i javnog interesa. Zaštitnik je takođe u mišljenju ukazao da je odredbe o ćutanju uprave neophodno doraditi jer nema imperativne norme kako postupiti u situaciji kada prvostepeni javnopravni organ i dalje "ćuti", odnosno ako u ostavljenom roku ne riješi upravnu stvar i da bi iz tih razloga trebalo razmisliti o opravdanosti uvođenja još jedne imperativne norme koja bi obavezivala drugostepeni organ da sam riješi upravnu stvar.

Zakonom o upravnom postupku ("Službeni list CG", br 56/14) uvaženo je mišljenje Zaštitnika i članom 126 stav 9 propisano: "kad 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". Međutim, mišljenje Zaštitnika u dijelu postupanja po žalbi u slučaju ćutanja uprave je djelimično ispoštovano (član 129).

U postupanju po pritužbama Zaštitnik je zapazio da su organi javne uprave u najvećem broju slučajeva po prijemu zahtjeva Zaštitnika za izjašnjenje uočili nepravilnosti koje su dovele do kršenja prava građana i u toku postupka po pritužbama otklonili povrede prava. Time su organi javne uprave pokazali spremnost za saradnju sa Zaštitnikom, kao i spremnost za poštovanje ljudskih prava i sloboda.

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

Primjeri:

1) Opis slučaja: M.M, iz Podgorice, podnio je pritužbu na rad Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore - Područno odjeljenje Podgorica i Ministarstva rada i socijalnog staranja. U pritužbi je između ostalog navedeno: da je nakon osamostaljenja Crne Gore, kao vojni penzioner 19. oktobra 2007. godine dobio od Fonda PIO Crne Gore rješenje kojim mu je utvrđen novi iznos penzije; da je na to rješenje blagovremeno izjavio žalbu; da je Ministarstvo rada i socijalnog staranja, odlučujući po njegovoj žalbi, donijelo novo rješenje; da su prvostepeni i drugostepeni organ nakon toga više puta odlučivali u ovom predmetu; da je iznos penzije utvrđen novim rješenjem i iznos koji prima predstavlja značajno umanjenje njegovih novčanih primanja; da smatra da mu je uskraćeno pravo na sudsku zaštitu, jer se prvostepeni postupak u ovoj pravnoj stvari sprovodi više puta, odnosno Ministarstvo rada i socijalnog staranja, kao drugostepeni organ ne odlučuje meritorno, već uvijek vraća predmet prvostepenom organu na ponovno odlučivanje.

Postupanje i ocjena Zaštitnika: Tokom ispitnog postupka su više puta tražena i pribavljena izjašnjenja od Ministarstva rada i socijalnog staranja i Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore.

Zaštitnik je utvrdio da je Fond PIO Crne Gore, povrijedio pravo podnosioca pritužbe na uspješno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu njegovih prava i pravnih interesa. Naime, utvrđeno je da je podnosilac pritužbe, kao vojni penzioner, 2007. godine dobio od Fonda rješenje kojim mu je utvrđen novi iznos

penzije; da je na to rješenje blagovremeno izjavio žalbu po kojoj je Ministarstvo donijelo novo rješenje 2010. godine, a kasnije i privremeno rješenje, kojim mu je "priznata kursna razlika između dinara i njemačke marke"; da je Fond, nakon toga, donio rješenje o iznosu penzije 21. januara 2011. godine, kao i da na isto nije uložena žalba; da mu je tim rješenjem zatečeni iznos penzije od 500,53 eura preveden na 124,5116 ličnih bodova i da je po tom rješenju primio penzije za februar, mart, april i maj 2011. godine i zaostala novčana sredstva u iznosu od oko 5.400,00 eura; da je, kasnije, Fond donio novo rješenje, od 17. juna 2011. godine, kojim se podnosiocu pritužbe, počev od 15. avgusta 2007. godine, određuje konačan iznos starosne penzije od 501,02 eura mjesečno i utvrđuje da mu ne pripada razlika u iznosima penzije koja je isplaćivana za period od 1. avgusta 2005. godine do 15. avgusta 2008. godine i penzije usklađene za taj period, na osnovu Zakona o Vojsci Jugoslavije; da je na to rješenje podnosilac pritužbe uložio žalbu Ministarstvu, koje je isto poništilo i predmet vratilo prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje. Zaštitnik je takođe utvrdio da postupak u ovom predmetu još uvijek traje (više od tri godine), kao i da je u tom postupku podnosilac pritužbe više puta žalbama osporavao, u suštini, istovjetna rješenja Fonda PIO Crne Gore - Područno odjeljenje Podgorica, a da je Ministarstvo rada i socijalnog staranja, kao drugostepeni organ, skoro svaki put u postupku po žalbama (osim u jednom postupku kada je odbilo žalbu podnosioca pritužbe, ali je to rješenje u upravnom sporu po tužbi podnosioca pritužbe poništeno presudom Upravnog suda Crne Gore) poništavalo prvostepena rješenja Fonda i ukazivalo da prvostepeni organ u ponovnom postupku otkloni propuste i nepravilnosti na koje je ukazano i donese novu, pravilnu i na zakonu zasnovanu odluku u ovoj upravnoj stvari. Zaštitnik zapaža, da je Ministarstvo rada i socijalnog staranja u svojim rješenjima više puta izrazilo stav da je prvostepeni organ postupao suprotno odredbama Zakona o opštem upravnom postupku i Zakona o izmjenama i dopunama zakona o PIO i da su s toga predmeti više puta vraćani Fondu kao prvostepenom organu, na ponovni postupak i odlučivanje. Međutim, iako je Fond bio dužan da postupi po primjedbama i sugestijama drugostepenog organa i donese pravilnu i zakonitu odluku, Fond nije postupao po ukazivanjima Ministarstva i donosio je, u suštini, rješenja istovjetna sa poništenim rješenjima.

Zaštitnik je ukazao, da je poništavanjem rješenja Fonda PIO Crne Gore - Područnog odjeljenja Podgorica od strane Ministarstva rada i socijalnog staranja, kao i upornim donošenjem nezakonitih rješenja u ponovnim postupcima, podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na uspješno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu njegovih prava i pravnih interesa.

Ishod postupka: Zaštitnik je Fondu PIO Crne Gore - Područno odjeljenje Podgorica, dao mišljenje sa preporukom da u predmetnoj upravnoj stvari, u ponovnom postupku donese pravilno i na zakonu zasnovano rješenje, odnosno u potpunosti postupi po rješenjima Ministarstva rada i socijalnog staranja i presudi Upravnog suda Crne Gore, i na taj način, efikasnošću i ekonomičnošću postupka doprinese uspješnom i kvalitetnom ostvarivanju i zaštiti prava i pravnih interesa stranke u postupku.

Rok za izvršenje ove preporuke nije istekao.

2) Opis slučaja: R.Š, iz Berana, podnio je pritužbu u kojoj je naveo: da je Ministarstvo odbrane, donijelo rješenje kojim mu je prestao radni odnos u tom ministarstvu dana 1. novembra 2007. godine; da je na to rješenje izjavio žalbu Komisiji za žalbe; da je u žalbenom postupku Komisija donijela rješenje; da je tim rješenjem Komisija usvojila žalbu i predmet vratila na ponovni postupak; da je u njegovom predmetu do sada Ministarstvo odlučivalo 12 puta; da je Komisija za žalbe odlučivala po njegovoj žalbi 15 puta i Upravni sud CG donosio tri presude; da je Zaštitnik 2011. godine, povodom njegove ranije pritužbe, dao mišljenje sa preporukom Ministarstvu odbrane i Komisiji za žalbe, da se u postupku rješavanja o pravima i obavezama državnih službenika i namještenika, obezbijedi uspješno i kvalitetno ostvarivanje i zaštita njihovih prava i pravnih interesa, da se postupak vodi bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku i druge učesnike u postupku, a da se pri tom pribave svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i

pravilnog rješenja i na taj način, efikasnošću i ekonomičnošću postupka, doprinese uspješnom i kvalitetnom ostvarivanju i zaštiti prava i pravnih interesa državnih službenika i namještenika; da preporuka nije ispoštovana, već se nastavilo sa ponavljanjem postupaka i donošenjem istovjetnih rješenja.

Postupanje Zaštitnika: Zaštitnik je povodom date preporuke i nove pritužbe zatražio izjašnjenje od Ministarstva odbrane. Ministarstvo odbrane dostavilo nam je izjašnjenje u kojem se navodi: da je rješenjem, odlučeno da R.Š, kao zaposlenom čiji je rad u Ministarstvu odbrane postao trajno nepotreban, usljed reorganizacije tog organa, prestaje radni odnos, dana 1.novembra 2007. godine, kada je izvršena isplata otpremnine; da je protiv tog rješenja imenovani podnio žalbu Komisiji za žalbe, koja je rješenjem odbila žalbu kao neosnovanu; da je protiv rješenja Komisije za žalbe, R.Š, podnio tužbu Upravnom sudu Crne Gore; da je Upravni sud donio presudu kojom je usvojio tužbu i poništio rješenje Komisije za žalbe; da je Komisija za žalbe, u izvršenju presude Upravnog suda Crne Gore donijela rješenje kojim je usvojila žalbu, poništila rješenje Ministarstva odbrane i predmet vratila prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje iz razloga što se, po mišljenju drugostepenog organa, ne može sa sigurnošću utvrditi zbog čega žalilac, koji je ispunjavao uslove za konkretna radna mjesta, nije mogao biti raspoređen; da je u skladu sa uputstvima drugostepenog organa, Ministarstvo donijelo rješenje; da je R.Š, protiv tog rješenja izjavio žalbu i da je žalba sa ostalim spisima predmeta dostavljena Komisiji za žalbe na nadležni postupak i odlučivanje.

Nakon toga, Zaštitnik je zatražio od Komisije za žalbe da dostavi izjašnjenje i obavijesti Zaštitnika da li je okončala postupak po žalbi R.Š, i kakav je ishod tog postupka. Komisija za žalbe, obavijestila je Zaštitnika da je odlučujući po žalbi R.Š, i presudi Upravnog suda, donijela rješenje, kojim je poništila rješenje Ministarstva odbrane i predmet vratila na ponovni postupak i odlučivanje; da je Ministarstvo odbrane u ponovnom postupku donijelo rješenje; da je na to rješenje imenovani izjavio žalbu i da je Komisija u žalbenom postupku donijela rješenje, kojim je poništila rješenje Ministarstva, jer je našla da je počinjena bitna povreda pravila postupka iz člana 226 stav 2 tač. 2 i 3 Zakona o opštem upravnom postupku, jer stranci nije bila data mogućnost da učestvuje u postupku i da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima koje su bitne za donošenje rješenja; da je Ministarstvo odbrane postupajući po rješenju Komisije otklonilo povredu pravila upravnog postupka i da je donijelo rješenje; da je na to rješenje R.Š, izjavio žalbu; da je Komisija odlučujući po žalbi donijela rješenje kojim je poništila odnosno rješenje iz razloga što Ministarstvo odbrane nije otklonilo nejasnoće na koje je Komisija ukazala rješenjem; da Komisija nema uslova za meritorno odlučivanje u smislu odredaba Zakona o opštem upravnom postupku; da je odredbama člana 134 Zakona o državnim službenicima i namještenicima propisano da o pravima i obavezama državnog službenika odnosno namještenika odlučuje starješina organa, a da je članom 136 istog zakona, utvrđena nadležnost te komisije da odlučuje o žalbi na rješenje kojim je odlučeno o pravima i obavezama državnog službenika i namještenika; da o pravima državnog službenika odnosno namještenika odlučuje isključivo starješina organa, dok je Komisija ovlašćena da odlučujući o žalbi ispita zakonitost i cjelishodnost prvostepenog akta, a ne da odlučuje o samim pravima državnih službenika odnosno namještenika.

Ishod slučaja: Zaštitnik je Ministarstvu odbrane ponovo ukazao na preporuku koja je 30. decembra 2011. godine data tom ministarstvu i Komisiji za žalbe naglašavajući da se u konkretnom slučaju radi o pitanju radnopravnog statusa službenika, koje zahtijeva njegovo brzo rješavanje.

3) Opis slučaja: J.S, iz Herceg Novog podnijela je pritužbu u kojoj je navela: da posjeduje stan u Herceg Novom; da se u prizemlju stambenog objekta nalazi poslovni prostor; da je rješenjem Sekretarijata za urbanizam i građevinarstvo - Opština Herceg Novi, izmijenjeno odobrenje i izvršena prenamjena tog poslovnog prostora, iz trgovinske namjene u prostor za obavljanje ugostiteljske djelatnosti - restoran; da ta odluka nije donijeta u skladu sa tada važećim pozitivnim propisima i uz

pismenu saglasnost etažnih vlasnika; da je Sekretarijat donio rješenje, kojim se utvrđuje da su ispunjeni minimalno tehnički uslovi za obavljanje ugostiteljske djelatnosti - tipa cafe bar; da se sada u tom prostoru nalazi cafe bar, iz kojeg se tokom većeg dijela godine emituje nesnosna buka, zbog čega se u njenom stanu ne mogu obavljati redovne životne aktivnosti; da, međutim, taj prostor ne zadovoljava minimalno tehničke uslove za obavljanje ugostiteljske djelatnosti, kao i da prilikom izdavanja odobrenja podnosilac zahtjeva nije posjedovao elaborat o zaštiti od buke i zaštiti od požara; da se zbog toga tokom 2008. i 2009. godine više puta obraćala nadležnim organima Opštine Herceg Novi i Upravi policije, ali bez uspjeha; da je, nakon toga njen advokat pokrenuo upravni postupak; da je u tom postupku Sekretarijat više puta donosio istovjetna rješenja kojima se njen predlog odbija kao neosnovan, a koja su u postupku po žalbama od strane Ministarstva održivog razvoja i turizma poništena, kao nezakonita; da upravni postupak traje više od četiri godine i da Sekretarijat u ponovnim postupcima ne otklanja nepravilnosti na koje je ukazano rješenjima drugostepenog organa, već uporno donosi istovjetna rješenja.

Postupanje i ocjena Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Sekretarijata za finansije, turizam i ekonomski razvoj - Opština Herceg Novi i u postupku utvrdio da je Sekretarijat povrijedio pravo podnositeljke pritužbe na uspješno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu njenih prava i pravnih interesa.

Zaštitnik je zapazio, da je Ministarstvo održivog razvoja i turizma više puta izrazilo stav da su dispozitivni osporeni odluka prvostepenog organa protivrječni sami sebi, te da su u konkretnoj upravnoj stvari, prema mišljenju tog organa, povrijeđene odredbe iz člana 226 stav 2 tačka 7 Zakona o opštem upravnom postupku i da je predmet više puta vraćan Sekretarijatu, kao prvostepenom organu, na ponovni postupak i odlučivanje. Međutim, Sekretarijat uporno nije postupao po ukazivanjima Ministarstva i donosio je, u suštini, rješenja istovjetna sa poništenim rješenjima.

Ishod slučaja: Zaštitnik je Sekretarijatu za finansije, turizam i ekonomski razvoj - Opština Herceg Novi dao Mišljenje sa preporukom da u predmetnoj upravnoj stvari, u ponovnom postupku u cijelosti postupi po rješenju Ministarstva održivog razvoja i turizma i donese pravilno i na zakonu zasnovano rješenje, i na taj način, efikasnošću i ekonomičnošću postupka doprinese uspješnom i kvalitetnom ostvarivanju i zaštiti prava i pravnih interesa stranaka u postupku. Preporuka nije ispoštovana.

5.1.3. Slobodan pristup informacijama

Pravo na slobodan pristup informacijama je jedno od osnovnih ljudskih prava. Ono predstavlja ustavnu kategoriju i veoma je važno sredstvo u obezbjeđivanju vladavine prava i dobrog upravljanja.

Sloboda pristupa informacijama propisana je brojnim međunarodnim dokumentima, uključujući Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, Pakt o građanskim i političkim pravima, Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i dr. Ovi međunarodni dokumenti i drugi propisi uspostavljaju opšte principe prava na pristup informacijama, a mehanizme njegovog ostvarivanja i zaštite osigurava nacionalno zakonodavstvo.

Omogućavanjem pristupa informacijama jača se princip odgovornosti svih nosilaca vlasti i ostvaruju uslovi za kvalitetnu izgradnju i stabilnost institucija demokratskog društva. Građani i ukupna javnost ostvaruju uvid u rad organa vlasti što je od neposrednog značaja za formiranje mišljenja i stavova o bitnim društvenim i državnim pitanjima.

Zakonom o slobodnom pristupu informacijama utvrđeni su principi pristupa informacijama, javni interes u pogledu objavljivanja informacija u posjedu organa vlasti i uređen postupak pristupa informacijama. Njime se decidno uređuju osnovna pitanja pristupa informacijama, način i postupak za ostvarivanje

opšteg prava na dostupnost svih informacija koje su od interesa za javnost, odnosno građane. Primjenom ovog zakona proširuju se slobode informisanja i ostvarivanja građanskih sloboda i prava, omogućava da građani dobiju informaciju i na taj način ostvare svoju ulogu u vršenju kontrole vlasti. Državni organi i drugi subjekti koji raspolažu javnim ovlaštenjima obavezni su da odgovore da li posjeduju informaciju traženu od strane građanina ili drugog zainteresovanog subjekta.

U izvještajnoj godini Zaštitniku je zbog povrede prava na slobodan pristup informacijama podnijeta četrdeset jedna (41) pritužba. Iz prethodne godine prenešeno je četrdeset sedam (47) pritužbi, tako da je ukupno u radu bilo osamdeset osam (88) pritužbi.

Postupak je okončan u osamdeset pet (85) predmeta. Nakon sprovedenog postupka u dva (2) slučaja je utvrđeno da nema povrede prava. U trideset sedam (37) slučajeva povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U četrdeset četiri (44) slučajeva dato je mišljenje sa preporukom, a u dva (2) slučaja podnosioci su upućeni na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava.

Sve pritužbe su podnijele nevladine organizacije (gotovo sve Mreža za afirmaciju nevladinog sektora – MANS iz Podgorice).

Kao i u prethodnoj godini pritužbe su se odnosile na državne organe, organe državne uprave i organe lokalne uprave.

Upoređujući broj primljenih pritužbi u odnosu na dvije prethodne godine evidentno je smanjenje broja podnijetih pritužbi za 60 %.

U pritužbama je i uzvještajnoj godini ukazivano na dugo trajanje upravnih postupaka, na nepostupanje po zahtjevima za slobodan pristup informacijama ili žalbama u zakonskom roku i nepostupanjima po presudama Upravnog suda Crne Gore.

Organi na koje su se pritužbe odnosile su u većini slučajeva Zaštitniku dostavljali izjašnjenja. U nekim slučajevima organi nijesu u ostavljenom roku dostavljali izjašnjenja na zahtjev Zaštitnika, pa je saradnja sa tim organima ostvarena tek nakon upućenih urgencija i telefonskih ili neposrednih kontakata sa nadležnim licima u tim organima. Neki organi (Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, Ministarstvo ekonomije) ni nakon više urgencija nijesu dostavili Zaštitniku izjašnjenja, niti su iznijeli razloge zašto nijesu postupili po zahtjevu Zaštitnika, pa je u tim slučajevima Zaštitnik saglasno Pravilima o radu okončao postupanje po pritužbama i dao mišljenje na osnovu podataka sa kojima je raspolagao.

Primjeri:

1) Opis slučaja: Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, podnijela je pritužbu na rad Ministarstva saobraćaja i pomorstva. U pritužbi je navedeno: da je, dana 22. juna 2012. godine, od Ministarstva saobraćaja i pomorstva zatražila kopije svih putnih naloga za službena putovanja koja je Ministarstvo saobraćaja i pomorstva izdalo tokom 2011. godine; svih putnih naloga za službena putovanja koja je Ministarstvo saobraćaja i pomorstva izdalo za period januar, februar, mart, april i maj 2012. godine; svih dnevnica (pojedinačno po licima) koje je Ministarstvo saobraćaja i pomorstva izdalo u vezi službenih putovanja tokom 2011. godine; svih dnevnica (pojedinačno po licima) koje je Ministarstvo saobraćaja i pomorstva izdalo u vezi službenih putovanja za period januar, februar, mart, april i maj 2012. godine; svih računa i ostalih dokaza o troškovima (pojedinačno po licima) koji su Ministarstvu saobraćaja i pomorstva dostavljeni kao pokriće za odobrena službena putovanja tokom 2011. godine; svih računa i ostalih dokaza o troškovima (pojedinačno po licima) koji su Ministarstvu

saobraćaja i pomorstva dostavljeni kao pokriće za odobrena službena putovanja za period januar, februar, mart, april i maj 2012. godine; da je Ministarstvo donijelo rješenje, kojim je dozvoljen pristup informacijama putem neposrednog uvida; da je 31. jula 2013. godine, protiv tog rješenja podnijela tužbu Upravnom sudu CG; da je, 18. decembra 2013. godine, Upravni sud donio presudu, kojom je poništeno navedeno rješenje i naložio Ministarstvu saobraćaja i pomorstva da u ponovnom postupku otkloni nepravilnosti i donese novo zakonito rješenje i da Ministarstvo nije postupilo po presudi Upravnog suda.

Postupanje i ocjena Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio izjašnjenje od Ministarstva saobraćaja i pomorstva na navode iz pritužbe.

Postupajući po zahtjevu i urgencijama Zaštitnika Ministarstvo je dostavilo rješenja kojim se dokazuje da je Ministarstvo postupilo po presudama Upravnog suda CG. Uvidom u dostavljena rješenja Zaštitnik je utvrdio da Ministarstvo saobraćaja i pomorstva nije dostavilo rješenje kojim se dokazuje da je to ministarstvo postupilo po presudi Upravnog suda CG koja se navodi u pritužbi. S toga je od Ministarstva ponovo zatraženo da obavijesti Zaštitnika da li je postupilo po naznačenoj presudi Upravnog suda i donijelo rješenje po zahtjevu za slobodan pristup informacijama Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice.

Međutim, u ostavljenom roku, a ni nakon isteka tog roka Zaštitniku nije dostavljeno traženo dopunsko izjašnjenje, pa je s toga saglasno odredbi člana 30 stav 4 Pravila o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, okončao postupanje po pritužbi i dao mišljenje na osnovu podataka sa kojima je raspolagao.

Ishod slučaja: Zaštitnik je Ministarstvu saobraćaja i pomorstva dao mišljenje sa preporukom da u ponovnom postupku donese rješenje po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice za slobodan pristup informacijama i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore. Rok za izvršenje ove preporuke nije istekao.

2) Opis slučaja: Mreža za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, podnijela je pritužbu na rad Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija.

U pritužbi je navedeno: da je, dana 4. decembra 2012. godine, od Ministarstva zatražila kopije svih rješenja o zaključenim ugovorima o djelu Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija i lica koje je angažovalo po ovom radnom osnovu tokom 2011. godine; svih rješenja o zaključenim ugovorima o djelu Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija i lica koje je angažovalo po ovom radnom osnovu od 1. januara 2012. godine do 1. decembra 2012. godine; da su, kako im rješenje nije dostavljeno u zakonskom roku, 13. decembra 2012. godine, Ministarstvu podnijeli urgenciju; da su s obzirom na to da ni nakon urgencije Ministarstvo nije donijelo rješenje, 21. januara 2013. godine, Upravnom sudu Crne Gore podnijeli tužbu zbog "ćutanja administracije"; da je Upravni sud, donio presudu kojom je naloženo Ministarstvu vanjskih poslova i evropskih integracija, da odmah, a najkasnije u roku od 8 dana od dana prijema presude donese rješenje po zahtjevu tužioca za dostavljanje informacija od 4. decembra 2012. godine i da Ministarstvo još uvijek nije postupilo po presudi Upravnog suda.

Postupanje i ocjena Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio izjašnjenje od Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija. Međutim, u ostavljenom roku, a ni nakon urgencija Zaštitniku nije dostavljeno traženo izjašnjenje.

S toga je Zaštitnik saglasno odredbi člana 30 stav 4 Pravila o radu okončao postupanje po pritužbi i dao mišljenje na osnovu podataka sa kojima je raspolagao.

Naime, po ispitivanju svih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je utvrdio da je pritužba Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice, opravdana i da joj je nepostupanjem Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija po presudi Upravnog suda Crne Gore povrijeđeno pravo na slobodan pristup informacijama.

Ishod slučaja: Zaštitnik je Ministarstvu vanjskih poslova i evropskih integracija, dao mišljenje sa preporukom da bez daljeg odlaganja, donese rješenje po zahtjevu Mreže za afirmaciju nevladinog sektora - MANS, iz Podgorice za slobodan pristup informacijama i na taj način postupi po presudi Upravnog suda Crne Gore. Rok za izvršenje ove preporuke nije istekao.

5.1.4. Pravo na slobodu izražavanja

Ustavom Crne Gore jemči se sloboda izražavanja i slobodu štampe i drugih vidova javnog obavještanja, pravo na odgovor i pravo na ispravku neistinite, nepotpune ili netačno prenijete informacije, kojom je povrijeđeno nečije pravo ili interes, kao i pravo na naknadu štete prouzrokovane objavljivanjem netačnog podatka ili obavještenja.

Sloboda izražavanja može se ograničiti samo pravom drugoga na dostojanstvo, ugled i čast i ako se ugrožava javni moral ili bezbjednost Crne Gore.

Normativni okvir koji uređuje ovu oblast uglavnom je usaglašen sa pravom Evropske unije i međunarodnim standardima, iako se javljaju zahtjevi za dodatnim ograničenjima u pogledu prava i obaveza medijskih poslenika.

U 2014. godini Zaštitnik nije primio ni jednu pritužbu u vezi sa medijskim slobodama i pravom na slobodu izražavanja, ali je zbog značaja ove oblasti za ukupno ostvarivanje ljudskih prava i sloboda, odlučio da u Izvještaju da svoja zapažanja o dešavanjima na medijskoj sceni u toku izvještajne godine.

Stepen slobode novinarstva, kao i nivo zaštite novinara u jednom društvu svjedoči o stepenu njegovog demokratskog razvoja i njegove otvorenosti. Bez pune slobode novinara nema slobodnog novinarstva. Da bi mogli biti pravi „čuvari demokratije“, novinari moraju uživati potpunu slobodu u obavljanju dužnosti svoje profesije.

U prethodnoj, 2013. godini u Crnoj Gori dogodilo se više napada na fizički integritet novinara i imovinu medija. Ovi događaji ozbiljno su ugrozili slobodu medija i slobodno i neometano bavljenje ovom profesijom. Svega nekoliko slučajeva napada i prijetnji novinarima efikasno je procesuirano, ali značajan broj slučajeva nasilja nad novinarima i napada na imovinu medija, još uvijek nije rasvijetljen.

Početak 2014. godine obilježili su novi napadi na novinare i njihovu imovinu što predstavlja nastavak ugrožavanja medijskih sloboda, što je dodatni razlog za ozbiljnu zabrinutost.

Komisija za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima, ubistava novinara i napada na imovinu medija, formirana krajem decembra 2013. godine Odlukom Vlada Crne Gore, do sada je objavila jedan izvještaj za period 6. februar - 6. maj, 2014. godine, u kojem su uglavnom predstavljene početne aktivnosti i utvrđeni slučajevi kojima će se Komisija baviti. Međutim, do završetka rada na ovom Izvještaju, Komisija još uvijek nije objavila izvještaj za 2014. godinu, tako da nijesu poznati ishodi praćenja postupaka nadležnih organa u istragama slučajeva za koja se Komisija opredijelila.

Na osnovu podataka dobijenih od Medijskog savjeta za samoregulaciju (u daljem tekstu MSS), može se zaključiti da su štampani i elektronski mediji i u izvještajnoj godini, u ne malom broju slučajeva, kršili ljudska prava. Nijesu poštovali Zakon o medijima i Kodeks novinara, kršili su pretpostavku nevinosti, nijesu poštovali pravo na ispravku i odgovor (demant), a povremeno su objavljivali netačne i neprovjerene informacije, te koristili govor mržnje i povrjeđivali pravo na privatnost.

Naročito je jedan pisani medij prednjačio u grubom kršenju profesionalnih i etičkih standarda. Pisanje ovog medija predstavljalo je tešku zloupotrebu slobode govora i javne riječi, a u jednom slučaju i medijsko širenje nacionalne mržnje. Povodom pisanja tog medija Zaštitnik je u nekoliko navrata javno reagovao i pozvao uredništvo da se uzdrži od objavljivanja ovakvih i sličnih sadržaja, te da se u svom radu pridržava principa odgovornog i profesionalnog novinarstva.

Ovakvi slučajevi ukazuju da u domenu slobode izražavanja, osim prava, postoje i obaveze koje se tiču profesionalnog i etičkog izvještavanja, objektivnosti u informisanju i zaštite prava drugih. Čini se da još uvijek nije uspostavljen potreban balans između očuvanja i zaštite ovih društvenih vrijednosti, naročito kada se to tiče časti i ugleda, odnosno integriteta ličnosti osoba o kojima se izvještava.

Zaštitnik zapaža nastavak, mada u manjoj mjeri, negativne pojave na internet portalima, na kojima su se bez kontrole administratora objavljivali komentari, koji sadrže nepotpune i neprovjerene vijesti i informacije, diskvalifikacije, elemente govora mržnje, vrijeđanje, pozive na nasilje, psovke, kletve, žargon ulice, kršenje privatnosti i pretpostavke nevinosti. Podsjeća, da je uredništvo medija odgovorno za sve što se objavi i preporučuje da se komentari čitalaca redovno administriraju prije objavljivanja.

Zaštitnik konstatuje da u narednom periodu istraživanje slučajeva nasilja nad novinarima i napada na imovinu medija i dalje predstavlja prioritet. Potrebno je da nadležni organi intenziviraju rad i ulože sve potrebne napore da se slučajevi napada na novinare i imovinu medija rasvijetle i akteri procesiraju.

Takođe, Zaštitnik ukazuje na obavezu novinara da u svom radu slijede profesionalne i etičke standarde, objavljuju tačne i provjerene informacije, događaje komentarišu neutralno, jasno odvojeno od vijesti, da redovno i korektno objavljuju i stav druge strane, da ne objavljuju informacije za koje znaju da su lažne ili zlonamjerne, sračunate na medijsku diskreditaciju bilo koje ličnosti, a prije objavljivanja izvrše dužnu provjeru sadržine informacija.

5.1.5. Prava lica lišenih slobode

Lica lišena slobode i u izvještajnoj godini, obraćala su se pojedinačnim i grupnim pritužbama, putem sandučića postavljenih u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS-u), preko Uprave ZIKS-a (u zapečaćenoj koverti), poštom, putem telefona i preko rodbine.

U izvještajnoj godini bilo je ukupno u radu 73 predmeta.

U 2014 godini formiran je 61 predmet, 57 po pritužbama, a u četiri (4) slučaja, Zaštitnik je postupak pokrenuo po sopstvenoj inicijativi. Sedam (7) pritužbi podnesene su od strane osoba ženskog pola. Pritužbe su se odnosile na rad: ZIKS-a (49), Ministarstva pravde (3), Uprave policije (4), redovnih sudova (4) i državno tužilaštvo (1). Pritužbe na rad sudova obrađene su u dijelu Izvještaja koji se odnosi na pravo na suđenje u razumnom roku.

Iz prethodne godine prenešeno je 12 predmeta, na rad ZIKS-a šest (6), Upravu policije četiri (4), Specijalnu psihijatrijsku bolnicu Dobrota-Kotor jedan (1) i na rad redovnih sudova jedan (1).

Ovi podaci pokazuju da je u izvještajnoj godini najviše pritužbi podnijeto na rad ZIKS-a. Međutim, u poređenju sa prethodnom godinom, evidentno je smanjenje broja pritužbi lica lišenih slobode na rad ZIKS-a (50%). Smanjenje je posledica sve jače uloge Zaštitnika kao Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture (NPM-a) i redovnog prisustva predstavnika Institucije u ZIKS-u, u smislu preventivnog djelovanja.

Pritužbe na rad ZIKS-a, primljene u 2014. godini, odnosile su se na: pravo na zdravstvenu zaštitu (15), zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja šest (6), od kojih je u četiri (4) slučaja postupak pokrenut po službenoj dužnosti (sopstvena inicijativa), pravo na rad osuđenog lica jedna (1), pravo na obrazovanje maloljetnog lica jedna (1) i 26 pritužbi na druga prava lica lišenih slobode (razvrstavanje po sobama, premještaj u drugu zatvorsku jedinicu, nedostatak sredstava za ličnu higijenu, nedostatak kulturnih i obrazovnih aktivnosti, prekid izdržavanja kazne, pravo na obraćanje drugim državnim organima, odsustvo individualnog rada i dr.).

Prenešene pritužbe na rad ZIKS-a iz 2013. godine odnosile su se na: zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja jedna (1), pravo na zdravstvenu zaštitu dvije (2), neizvršavanje sudskih odluka jedna (1), pravo na rad osuđenog lica jedna (1) i jedna (1) na druga prava lica lišenih slobode.

U izvještajnoj godini na rad Uprave policije podnešene su četiri (4) pritužbe, koje su se odnosile na zabranu mučenja i to: na Upravu policije jedna (1), dvije (2) na Centar bezbjednosti – Nikšić i jedna (1) na Odjeljenje bezbjednosti Kolašin. Iz prethodne godine su prenijeta četiri (4) predmeta. U šest (6) slučajeva Zaštitnik nije utvrdio povredu prava, u jednom (1) slučaju pokrenut je sudski postupak, a u jednom (1) slučaju u toku je postupak kod nadležnog tužilaštva.

U zaštiti od torture Zaštitnik je ostvario dobru saradnju sa Upravom policije - Odjeljenjem za unutrašnju kontrolu policije i Savjetom za građansku kontrolu rada policije.

U postupanju po pritužbama lica lišenih slobode (podnešene i prenijete) u: 44 slučaja nije utvrđena povreda prava, u devet (9) slučajeva postupak je obustavljen, jer je u toku postupka otklonjena povreda (omogućavanjem adekvatne zdravstvene zaštite, radnim angažovanjem i premještajem u drugu prostoriju), u 13 slučajeva (od kojih se sedam (7) odnosilo na druga prava lica lišenih slobode - molbe za razgovor, reklasifikacija i premještaj i sl.), postupak je obustavljen, jer su podnosioci povukli pritužbe tražeći da se po pritužbi dalje ne postupa, budući da nova Uprava KPD-oma prema njima ima korektan odnos. Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje u pet (5) slučajeva, jer su se obraćanja odnosila na zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u krivičnom postupku, na preispitivanje zakonitosti pravosnažnih i izvršnih sudskih odluka i sl.. U jednom (1) slučaju takođe se nije moglo postupati, jer je pokrenut sudski postupak, a u jednom (1) slučaju podnosilac je upućen na drugo pravno sredstvo, budući da je ocijenjeno da je to za otklanjanje povrede prava efikasnije.

U poređenju sa prethodnom godinom, u kojoj je podnijeto najviše pritužbi zbog prava na zdravstvenu zaštitu u ZIKS-u (42), ove godine je evidentno smanjenje ovih pritužbi za 64%. Ovo je rezultat odgovornijeg odnosa Uprave, kadrovskog jačanja zdravstvene službe ZIKS-a i preventivnog rada Zaštitnika NPM-a.

Najveći broj pritužbi lica lišenih slobode u izvještajnoj godini, odnosio se na druga prava (27): na loše smještajne uslove, higijenu, ishranu, otežan prelazak u povoljnije vaspitne grupe, reklasifikaciju, na nedovoljnu uključenost u socijalne i kulturne aktivnosti, nedostatak radnog angažovanja, otežane kontakte sa porodicom, premještaj u drugu prostoriju ili organizacionu jedinicu i dr..

Od ukupno 27 pritužbi koje su se odnosile na druga prava lica lišenih slobode (26 primljene u 2014 i jedna (1) prenešena iz 2013): u 14 slučajeva Zaštitnik nije utvrdio povredu prava, u pet (5) slučajeva postupak je obustavljen jer je povreda prava otklonjena u toku postupka. U sedam (7) slučajeva postupak je obustavljen, jer je podnosilac povukao pritužbu (tražeći da se po pritužbi ne postupa). U jednom slučaju (1) podnosilac je upućen na druga pravna sredstva.

Zaštita od torture je i ove godine bila pod posebnom pažnjom Zaštitnika. U ovom cilju obavljen je razgovor sa 100 lica lišenih slobode, bez prisustva službenih ili drugih lica. Održano je 20 sastanaka sa predstavnicima uprave i organizacionih jedinica ZIKS-a i izvršeno 20 obilazaka pojedinih prostorija. Svi obilasci su bili nenajavljeni.

Od ukupno 61 predmet formiran u 2014. godini, 10 predmeta se odnosilo na zabranu mučenja i surovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja (6 na ZIKS i 4 na Upravu Policije). Zaštitnik je nakon sprovedenog ispitnog postupka: u četiri (4) slučaja utvrdio da nema povrede prava, u četiri (4) je postupak obustavljen, jer su podnosioci povukli pritužbe (tražeći da se po pritužbi dalje ne postupa). U ova četiri predmeta obavljen je razgovor sa podnosiocima pritužbe o motivima povlačenja. U razgovorima su naveli da povlačenje nije rezultat pritiska, uticaja ili straha od odmazde, već je isključivo motivisano izborom nove uprave KPD-oma, koja prema njima ima korektan odnos. U jednom (1) slučaju je pokrenut sudski postupak, a u jednom (1) slučaju postupak je u toku pred nadležnim tužilaštvom.

Na osnovu sprovedenih postupaka, razgovora sa licima lišenim slobode i saznanjima kroz djelovanje Zaštitnika kao NPM-a, može se konstatovati da se slučajevi torture pojavljuju kao pojedinačni i izolovani. Uprava ZIKS-a je u tim slučajevima preduzimala zakonske mjere, pokretanjem disciplinskih postupaka, dostavljanjem obavještenja i dokumentacije nadležnom tužilaštvu.

Za razliku od predhodnog perioda, u izvještajnoj godini na rad Ministarstva pravde, odnosno Komisije za uslovni otpust, podnešene su samo tri (3) pritužbe i to zbog merituma odluke - odbijanja molbe. Zaštitnik je u sva tri slučaja utvrdio da je postupak po molbama za uslovni otpust sproveden u skladu sa zakonom. Ovo smanjenje broja pritužbi, po ovom osnovu, rezultat je poštovanja preporuke Zaštitnika, date u Izvještaju o radu za 2012.godinu i poštovanja zakonske procedure, od strane Komisije i Uprave ZIKS-a (preporuka data Ministarstvu pravde i Upravi ZIKS-a).

Primjeri:

1) Opis slučaja: S.A, iz Sutomora, u pritužbi je navela: da joj je određen pritvor u trajanju od 60 dana; da je prilikom šetnje dobila alergiju; da je dobila adekvatnu medicinsku terapiju i da joj se stanje ubrzo stabilizovalo; da nakon toga nekoliko dana nije dobijala lijek ordiniran od strane zatvorskog ljekara zbog povremene nestašice.

Preduzete mjere: Po prijemu pritužbe odmah je obavljen razgovor sa podnositeljkom pritužbe. Razgovor je obavljen i sa zatvorskim ljekarem i Upravom Istražnog zatvora Podgorica. Nakon obavljenih razgovora, pritvorenica S.A. je odmah intramuskulato dobila lijek protiv alergije, a potom je obezbijeden i deficitarni lijek.

Ishod slučaja: Budući da je u toku ispitnog postupka podnositeljki pritužbe obezbijeden deficitarni lijek, time je otklonjena povreda prava, pa je Zaštitnik obustavio postupak.

2) Opis slučaja: S.D. iz Podgorice, podnio je pritužbu u ime svog bratanića N.D., koji izdržava kaznu u KPD-omu Spuž. U pritužbi se navodi: da je njegov bratanić imao nesuglasice sa grupom osuđenih lica i da mu je ugrožena bezbjednost u zatvoru.

Preduzete mjere: Po prijemu pritužbe obavljen je razgovor sa osuđenim licem N.D., koje između ostalog, navelo da ima nesuglasice sa grupom osuđenika, smatra da mu je ugrožena lična bezbjednost i zbog toga traži premještaj. Nakon toga na sastanku sa Upravom zatvora ukazano je na problem osuđenog lica i predložene konkretne radnje u cilju daljeg osiguranja bezbjednosti osuđenog N.D. Uprava Zatvora se složila sa predlogom Zaštitnika i premjestila osuđenog N.D. u drugu prostoriju.

Ishod slučaja: Zaštitnik je utvrdio da je Uprava ZIKS-a, premještajem osuđenog N.D., postupila u skladu sa bezbjedonosnom procjenom i Pravilnikom o kućnom redu i na taj način otklonila povredu na koju je ukazalo osuđeno lice.

3) Opis slučaja: Zaštitnik je po sopstvenoj inicijativi pokrenuo postupak nakon upoznavanja sa sadržinom teksta u „Dnevnim novinama“, 09.12.2014 godine, pod naslovom: „Počinjem da ludim od tableta u ZIKS-u“.

Preduzete mjere: Zaštitnik je angažovao stručno lice medicinske struke, specijalistu sudske medicine, koji je pregledao D.M., i izvršio uvid u zdravstveni karton i medicinsku dokumentaciju. Stručno lice je u svom mišljenju konstatovalo: da se iz zdravstvenog kartona vidi da je pritvoreno lice D.M, primljeno u Istražni zatvor 03.10.2014.godine, da ga je više puta psihijatar u Zavodu pregledao; da je više puta pregledan i u Kliničkom centru Crne Gore (03.10.2014.godine, 05.11.2014.godine, 12.11.2014..godine, 19.11.2014.godine i 22.11.2014.godine), da mu je psihijatar predložio da bude u sobi pod video nadzorom, zbog dijagnoze (DG F60) i straha od suicida; da na osnovu sagledane medicinske dokumentacije i razgovora sa njim, nije našao nikakve propuste u postupanju zdravstvene službe ZIKS-a, ljekara koji su ga liječili i ordiniranom terapijom. Iz izjašnjenja Zavoda utvrđeno je da je pritvoreno lice D.M. od prijema u pritvorskoj jedinici pregledano 12 puta, kako od zatvorskog ljekara, ljekara specijaliste neuropsihijatra koji ordinira u ZIKS-u, tako i od strane ljekara specijalista u KCCG, i da mu je shodno dijagnozi ordinirana odgovarajuća psihijatrijska terapija.

Ishod slučaja: Na osnovu rezultata ispitnog postupka, Zaštitnik je utvrdio da je ZIKS pritvorenom licu D.M. omogućio odgovarajuću zdravstvenu zaštitu.

4) Opis slučaja: Osuđeni R.B. iz Podgorice u pritužbi je naveo: da je osuđen na kaznu zatvora od 18 godina, da uprava KPD-oma ne želi da ga radno angažuje, da bi mu radno angažovanje pomoglo da lakše izdržava kaznu i ostvaruje novčanu naknadu za rad.

Preduzete mjere: Sa osuđenim R.B. je obavljen razgovor i zatraženo izjašnjenje od ZIKS-a. U izjašnjenju se navodi da je sa osuđenim R.B. u nekoliko navrata razgovarano o njegovom radnom angažovanju, da su u to vrijeme bila popunjena sva radna mjesta u zatvorenom dijelu Kazneno popravnog doma i da tada nije mogao biti radno angažovan, da je dana 11.02.2014.godine predao pisanu molbu za radno angažovanje u u zatvorskoj kuhinji, da je dana 14.02.2014 godine, udovoljeno njegovoj molbi i da je radno angažovan na radnom mjestu u kuhinji.

Ishod slučaja: Zaštitnik je utvrdio da je ZIKS podnosiocu pritužbe omogućio radno angažovanje i time otklonio povredu njegovog prava.

5) Opis slučaja: Osuđeni N.C. je podnio pritužbu na rad zdravstvene službe ZIKS-a, zbog neadekvatne zdravstvene zaštite.

Preduzete mjere: Na osnovu izjašnjenja ZIKS-a, obimne medicinske dokumentacije koja je stavljena na uvid i obavljenih razgovora, utvrđeno je: da se osuđeni prije 10 godina operisao u SAD, zbog karcinoma štitaste žlijezde, da mu je uklonjena štitasta žlijezda u cjelini, da mu je konstatovana metastaza osnovne bolesti u plućima obostrano, da je bio podvrgnut redovnim endokrinološkim kontrolama zbog praćenja ordinirane hormonske terapije koju je kontinuirano uzimao nakon operacije, da su mu početkom jula 2014.godine u Kliničkom centru Crne Gore, tokom preoperativne pripreme (uklanjanje izrasline tipa bradavice sa donjeg kapka desnog oka) potvrđene brojne multiple metastatske promjene u plućima i predložena mu biopsija radi verifikacije, da je dana 24.09.2014.godine, ponovo primljen u KCCG, gdje je u više navrata operisan (otpusna lista br.20922/2014/774 - grudna hirurgija), da je iz ove ustanove otpušten 18.12.2014.godine, da mu je urađena lobektomija desnog pućnog krila i uklonjene brojne metastaze iz gornjeg i srednjeg pućnog režnja desnog pućnog krila, da mu je uprava ZIKS-a, obzirom na potrebu za dugo intezivno liječenje, usvojila molbu za prekid izvršenja kazne zatvora.

Ishod slučaja: Na osnovu sprovedenog postupka, Zaštitnik nije utvrdio povredu prava osuđenog N.M., na koju se ukazuje u pritužbi.

6) Opis slučaja: Pritvoreno lice J.K., u pritužbi je, između ostalog, navela: da joj je dana 24.03.2014.godine, službenica obezbjeđenja Istražnog zatvora u Podgorici, uskratila predviđeno vremensko trajanje telefonskog razgovora i da je razgovor trajao 5 minuta, umjesto 15 minuta.

Preduzete mjere: Na osnovu izjašnjenja ZIKS-a i obavljenih razgovora sa Upravom, utvrđeno je: da je 24.03.2014.godine evidentirana jedna greška prema pritvorenici, da je po odobrenju presjednika vijeća -sudije pritvorenici odobren telefonski razgovor sa porodicom u trajanju od 15 minuta, da je razgovor sa porodicom trajao kraće od odobrenog i to zbog slučajne greške u radu službenice koja je bila zadužena za mjerenje trajanja razgovora, da je Uprava, nakon intervencije Zaštitnika, ponovo omogućila telefonski razgovor u punom vremenskom trajanju od 15 minuta.

Ishod slučaja: Na osnovu ispitnog postupka Zaštitnik je utvrdio da je ZIKS otklonio povredu prava na koju je pritvoreno lice ukazalo u pritužbi.

7) Opis slučaja: Osuđeni A.D.u pritužbi je naveo: da je osuđen na jedinstvenu kaznu zatvora od 7 godina zbog više krivičnih djela, da je na izdržavanju kazne od 2010.godine, da je otac troje djece, da je tražio od Uprave da ga premjeste u Zatvor za kratke kazne Bijelo Polje, radi redovnijih posjeta porodice i manjeg izlaganja troškovima puta.

Preduzete mjere: Na osnovu obilaska A.D.,uvida u karton osuđenog lica i izjašnjenja ZIKS-a utvrđeno je: da osuđenom A.D. ističe izdržavanje kazne 15.10.2016.godine, da se ne može premjestiti na dalje izdržavanje kazne zatvora u Zatvoru za kratke kazne Bijelo Polje, zbog dužine izrečene kazne zatvora, izdržanog dijela kazne i zbog bezbjedonosne procjene.

Ishod slučaja: Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka, Zaštitnik nije utvrdio da je ZIKS, povrijedio pravo podnosioca pritužbe.

8) Opis slučaja: Povodom novinskog teksta, u „Dnevnim novinama“ od 07.05.2014. godine, pod naslovom: „Zatvoreniku polomljen nos“, Zaštitnik je formirao predmet i po sopstvenoj inicijativi, pokrenuo postupak ispitivanja.

Preduzete mjere: U ispitnom postupku, obavljen je razgovor sa osuđenim N.K., čije se ime navodi u tekstu i sa više osuđenih lica koja borave zajedno sa njim. N.K je naveo da su navodi u novinskom

tekstu netačni i neistiniti, da ga niko nije udarao u nos ili bilo gdje i da je njegov odnos sa Upravom, službenicima obezbjeđenja i osuđenima krajnje korektan.

Ishod slučaja: Na osnovu obavljenog razgovora, izričitog tvrđenja osuđenog lica N.K. i uvida u njegov zdravstveni karton, Zaštitnik je utvrdio da osuđeni N.K. nije povrijeđen i da nije bilo torture.

5.1.6. Prevencija torture

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Zaštitniku/ci Ljudskih prava i sloboda Crne Gore („Sl.list CG“, br.32/14), unaprijeđeno je ostvarivanje funkcije Zaštitnika kao Nacionalnog preventivnog mehanizma (u daljem tekstu NPM), kroz jasnije definisanje procedura za postupanje.

Na osnovu ovlašćenja utvrđenih navedenim Zakonom, Zaštitnik je usvojio nova Pravila o radu u decembru 2014.godine. Pravilima je, pored ostalog, utvrđen postupak i kriterijumi za izbor članova novog Radnog tijela NPM-a, na osnovu javnog poziva, što predstavlja transparentniji način obrazovanja ovog stručnog tijela, u odnosu na do sada važeći propis. Saglasno Zakonu i Pravilima o radu, raspisan je Javni poziv za izbor članova Radnog tijela NPM-a. Obrazovanjem Radnog tijela prestaje sa radom dosadašnje Savjetodavno tijelo, koje je imalo istu ulogu kao i novo tijelo, ali je formirano na drugačiji način.

U cilju unapređenja svoje uloge kao NPM-a, Zaštitnik je decembru 2013. godine utvrdio Plan obilaska organa, organizacija i ustanova, u kojima se nalaze lica lišena slobode ili lica kojima je ograničeno kretanje, za 2014. godinu. Ovaj Plan, zasnovan je na ranije usvojenom Okvirnom četvorogodišnjem Planu obilazaka.

U 2013. godini je usvojena Metodologija za postupanje NPM-a, prilikom obilaska organa, organizacija i ustanova u kojima se nalaze lica lišena slobode ili lica kojima je ograničeno kretanje. Metodologijom je ustanovljen način potpunijeg sagledavanja stanja i sačinjavanja izvještaja sa mišljenjem i preporukama za unapređenje stanja u posjećenim organima i ustanovama. Međutim, sadržina Metodologije se kontinuirano preispituje i unapređuje. Tako su u 2014. godini, za svaku posjetu uključeni članovi Savjetodavnog tijela.

Zaštitnik je u 2013. godini sačinio prvi godišnji izvještaj NPM-a. U ovom Izvještaju su predstavljene ranije aktivnosti, iz perioda kada nije imao mandat kao NPM i sve aktivnosti koje su sprovedene u toku izvještajne godine. Date su brojne preporuke posjećenim ustanovama, a predstavljene su i, u međuvremenu ispoštovane preporuke, date u ranijim posebnim izvještajima. U toku izrade ovog izvještaja Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, 5. marta 2015. godine razmatrao je ovaj izvještaj i podržao preporuke date Ministarstvu unutrašnjih poslova - Upravi policije, Ministarstvu pravde - Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, Ministarstvu zdravlja i Zdravstvenoj ustanovi Specijalnoj bolnici za psihijatriju -Dobrota.

U izvještajnoj godini obavljeno je 16 redovnih i 16 kontrolnih obilazaka. Svi obilasci su bili nenajavljeni, izvršeni u radnim i neradnim danima, a sve u cilju objektivnog sagledavanja poštovanja ljudskih prava i uslova u mjestima gdje su smještena lica lišena slobode i lica kojima je ograničeno kretanje. Tokom obilazaka pregledana je dokumentacija, sve prostorije namijenjene za smještaj lica lišenih slobode i obavljani razgovori sa zatečenim licima, bez prisustva službenih lica.

U periodu od januara do decembra 2014.godine, izvršeni su redovni i kontrolni obilasci prostorija za zadržavanje lica lišenih slobode Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore.

NPM je obavio 14 redovnih obilazaka prostorija za zadržavanje Uprave policije Ministarstva unutrašnjih poslova, u centrima bezbjednosti Budva, Bijelo Polje, odjeljenjima bezbjednosti Kolašin, Mojkovac, Cetinje i graničnih prelaza na aerodromima Podgorica i Tivat, Luke Bar, Kotor, Tivat, Porto-Montenegro i Zelenika i granični prelazi Debeli brijeg i Kobila. Obilasci su obavljani u toku i poslije radnog vremena, po unaprijed utvrđenom planu i metodologiji rada. Svi obilasci su bili nenajavljeni. Takođe, obavljeno je devet (9) kontrolnih obilazaka organizacionih jedinica Uprave policije - centara bezbjednosti Podgorica, Bar, Pljevlja, Herceg Novi i odjeljenja bezbjednosti Danilovgrad, Tivat, Kotor, Ulcinj i Žabljak.

Tim NPM-a je i u izvještajnoj godini imao nesmetan pristup svim prostorijama u kojima se zadržavaju lica lišena slobode, prostorijama za saslušanje i informativni razgovor i drugim prostorijama za koje su izrazili interesovanje, kao i svoj dokumentaciji. Službenici Uprave policije su pokazali zavidan nivo kooperativnosti. Sada je već poznata i prihvaćena uloga NPM-a kao partnerske institucije u zajedničkom nastojanju da se dostignu međunarodni standardi u ovoj oblasti. U kontinuitetu su pružane dodatne informacije od strane službenih lica, kad god su sami ocijenili da je potrebno, a i na zahtjev NPM tima kad je to od njih traženo. Konstruktivni razgovori doprinijeli su pozitivnoj dinamici posjeta kao i kvalitetu izvještavanja.

Na osnovu Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka cilj ovih obilazaka je bio uvid u poštovanje prava lica lišenih slobode, kontrola evidencija, uslova u prostorijama za zadržavanje, broj i dimenzije prostorija, površina i kubatura, opremljenost propisanim namještajem, posteljinom, vrstu i jačinu osvjjetljenja u prostorijama, uz poseban osvrt na mogućnost čitanja pisanog teksta bez aktiviranja vještačke svjetlosti, obezbijedenost grijanjem, mogućnost provjetravanja, higijenskih uslova u prostorijama, opremljenost i urednost sanitarnih čvorova, pristup vodi za piće, ishrana, način komuniciranja službenika sa zadržanim licima, opremljenost video nadzorom i dr.

Tokom izvještajne godine obavljani su i kontrolni obilasci ranije običenih centara i odjeljenja bezbjednosti, čiji je cilj bio provjera ispunjenosti preporuka Zaštitnika kao NPM-a, datih u Godišnjem izvještaju o radu NPM-a za 2013. godinu i ranijim posebnim izvještajima, u okviru osnovnog mandata Zaštitnika. Na osnovu uvida u zatečeno stanje na terenu, tokom 2014. godine, NPM konstatuje da je po datim preporukama koje su zahtijevale manja materijalna ulaganja, djelimično postupljeno, dok su preporuke koje zahtijevaju veća materijalna ulaganja (adaptacija, rekonstrukcija ili dogradnja u prostorijama za zadržavanje), još uvijek neispunjene. Detaljni prikaz stanja biće prikazan u izvještaju NPM za 2014. godinu.

Oktoobra 2014.godine, NPM tim je obišao Prihvatilište za strance u Spuzhu. Tom prilikom izvršio je pregled smještajnih uslova, higijene, ishrane, zdravstvene zaštite, grijanja, osvjjetljenja, ventilacije, sanitarnih uslova i otvorenog prostora za šetnju. Budući da se radi o novom objektu, uslovi koje obezbjeđuje smještenim licima su zadovoljavajući, a detaljniji prikaz biće dat u drugom godišnjem izvještaju NPM-a.

U decembru su izvršeni kontrolni obilasci svih prostorija ZIKS-a. Obilasci su obavljani nenajavljeni, u toku i van radnog vremena. U godišnjem Izvještaju NPM-a za 2013.godinu, Zaštitnik je dao 37 preporuka. Preporuke su većim dijelom ispunjene, a detaljan prikaz biće dat u drugom godišnjem izvještaju.

Prema podacima Uprave ZIKS-a krajem 2014.godine, u toj ustanovi je bilo smješteno ukupno 1055 pritvorenih, osuđenih i prekršajno kažnjenih lica, a ukupni smještajni kapaciteti, obezbijedeni su za 1150 lica. U Istražnom zatvoru Podgorica smješteno je 239 lica, a njegov kapacitet je 370. U Zatvoru za kratke kazne Podgorica smješteno je 105 osuđenih i prekršajno kažnjenih lica, a njegov smještajni

kapacitet je za 175. U zatvoru Bijelo Polje (Istražni zatvor i Zatvor za kratke kazne) smješteno je ukupno 99 lica (prिवorenih 44, osuđenih i prekršajno kažnjenih 55), a njegov kapacitet je za 160 lica. U Kazneno popravnom domu (KPD) Spuž, kao najvećoj organizacionoj jedinici ZIKS-a, smješteno je 612, a njegov kapacitet je za 470 lica.

Tokom 2014.godine izvršena je adaptacija ambulante i rekonstrukcija smještajnih kapaciteta u zatvorenom odeljenju Zatvora za kratke kazne Bijelo Polje. U Istražnom zatvoru u Bijelom Polju stanje još uvijek nije promijenjeno i postoji potreba za većim ulaganjima, u cilju unapređenja smještajnih i drugih uslova. Takođe, u KPD-omu Podgorica u paviljonima A,B,F i poluotvorenom odjeljenju i dalje je prisutna prenaseljenost, a materijalni uslovi u paviljonu A, su u i dalje loši.

Međutim, NPM-tim se nije bavio samo sagledavanjem materijalnih uslova u objektima ZIKS-a već je pažnju posvetio i odnosu službenika prema licima lišenim slobode. Prilikom obilazaka razgovarano je sa svima prिवorenim i osuđenim licima. Svi sagovornici su saopštili da je odnos službenika prema njima korektan i profesionalan i niko nije ukazao na događaje ili radnje koji bi se mogli okarakterisati kao tortura.

U izvještajnoj godini, Zaštitnik je posvetio posebnu pažnju tražiocima azila. Oktobra mjeseca članovi tima NPM-a su izvršili posjetu Centru za tražioce azila i alternativne smještaje. Na osnovu obavljenih razgovora sa tražiocima azila, predstavnicima Ministarstva unutrašnjih poslova – Direkcije za azil i Centra za tražioce azila, Zaštitnik zapaža da je cilj tražioca azila da legalizuju svoj privremeni boravak u Crnoj Gori i ostvare mogućnost privremenog smještaja, dok ne obezbijede mogućnost za odlazak u zemlje Evropske Unije. Uslovi u Centru su zadovoljavajući i uočen je sistemski pristup koji omogućava efikasno postupanje u skladu sa važećim propisima i međunarodnim standardima u oblastima azila i migracija. Detaljni podaci biće prikazani u drugom godišnjem izvještaju NPM-a za 2014 godinu.

Tim NPM-a, obavio je obilazak JU Zavod „Komanski most“ 11/12. septembra 2014.godine. Sagledavajući stanje poštovanja ljudskih prava korisnika-štićenika, Zaštitnik kao NPM izvršio je ocjenu stanja materijalnih uslova u JU Zavodu „Komanski most“, Podgorica, u pogledu: smještajnih kapaciteta, higijene, ishrane, zdravstvene zaštite, grijanja, osvjetljenja, ventilacije, sanitarnih uslova i postojećeg prostora za rehabilitaciju i tretman.

Zatečeno stanje se veoma razlikuje (ostvaren je veliki napredak) u odnosu na vrijeme od prethodnog izvještaja Zaštitnika iz marta 2011 godine, sačinjenog na osnovu tada važećih ovlaštenja (osnovni mandat Zaštitnika), dok još uvijek nije imao mandat NPM-a³. Kod Uprave ustanove i osoblja, zapažena je velika posvećenost radu sa štićenicima. Potrebno je naglasiti da štićenici sada imaju stalno dostupnu zdravstvenu zaštitu, koja je na istom ili čak višem nivou od standardne zdravstvene zaštite, bez evidentiranih manjkavosti. Ukupan utisak nakon obilaska je u svakom smislu pozitivan. Detaljniji prikaz uslova biće dat u godišnjem izvještaju NPM-a.

5.2. Ekonomska, socijalna i kulturna prava

Zaštitniku je u 2014. godini podnijeto sto šezdeset tri (163) pritužbe zbog povrede prava koja su svrstana u grupu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Iz prethodne godine prenešeno je dvadeset sedam (27) pritužbi.

³ Poseban izvještaj o stanju ljudskih prava mentalno oboljelih lica smještenih u ustanovama <http://www.ombudsman.co.me/izvjestaji.php>

Muškarci su podnijeli sto tri (103) pritužbe, žene pedeset tri (53) pritužbe, šest (6) pritužbi podnijela je grupa građana i jedna (1) pritužba je formirana po sopstvenoj inicijativi.

Postupak je okončan u sto sedamdeset devet (179) predmeta.

Kao i ranijih godina, najveći broj pritužbi odnosio se na pravo na rad i prava iz radnog odnosa, pravo na imovinu i mirno uživanje imovine, pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja, pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na socijalnu zaštitu, pravo na povraćaj imovine i dr.

Analizom dostavljenih pritužbi, razgovora sa građanima i statističkih pokazatelja može se zaključiti da je stanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kao i mjere koje se preduzimaju od strane nadležnih organa u cilju njihovog ostvarivanja i dalje ispod standarda koje propisuju potvrđeni i objavljeni međunarodni instrumenti u ovoj oblasti. Visoka stopa nezaposlenosti i teška ekonomska situacija negativno se odražavaju na ostvarivanje ovih prava. Državni mehanizmi socijalne zaštite i staranja ne uspijevaju da obezbijede dovoljno pomoći za veliki broj socijalno ugroženih lica u onoj mjeri u kojoj je to neophodno za ostvarivanje minimuma egzistencije.

I dalje, veliki broj građana živi na ivici siromaštva i u stanju socijalne potrebe. Još uvijek nijesu bitnije unaprijeđeni uslovi i mogućnosti za zapošljavanje, za povećanje zarada, rješavanje stambenih potreba građana, a što se negativno odražava na opštu ekonomsku i socijalnu sigurnost. Posebno je težak položaj nezaposlenih lica, ranjivih grupa i pojedinaca, kao što su stara lica, raseljena lica, lica sa invaliditetom i Romi.

Socijalno stanje pojedinih kategorija građana je najviše vidljivo iz neposrednih kontakata sa građanima koji nerijetko traže od Zaštitnika pomoć i savjet kako da prežive.

Građani traže pravo na odgovarajući životni standard, garantovan međunarodnim instrumentima.

Crna Gora je uspostavila dobre pravne i institucionalne okvire za ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, ali ekonomska nerazvijenost i nedostatak finansijskih sredstava utiču da se ova prava ne ostvaruju u punom obimu. Međutim Crna Gora je dužna da nezavisno od stepena svoje ekonomske razvijenosti svojim građanima obezbijedi minimalna prava koja garantuju međunarodni instrumenti - Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i izmijenjena Ekonomska socijalna povelja.

Odgovornost i obaveza Vlade Crne Gore je da kontinuirano preduzima mjere za stvaranje uslova i obezbjeđivanje potrebnog nivoa ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Takođe, svoj doprinos za ostvarivanje ovih prava u što većem obimu treba da daju i drugi subjekti, posebno privredni, kako zaposleni, članovi njihovih porodica i drugi građani ne bi svoje nezadovoljstvo u ostvarivanju ovih prava i nezadovoljstvo ekonomskom situacijom ispoljavali kroz štrajkove.

U pritužbama građani su i u izvještajnoj godini ukazivali na različite probleme i poteškoće sa kojima se suočavaju, kao što su nedostatak i nemogućnost obezbjeđivanja sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba, usljed nezaposlenosti, bolesti, starosti i dr. Određeni broj građana obratio se Zaštitniku zbog isključenja električne energije, zaostalih dugova za utrošenu električnu energiju i nemogućnosti plaćanja računa.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje da elektroenergetski subjekt kao jedini snadbjevač električnom energijom, koristeći svoj položaj isključuje električnu energiju građanima prisiljavajući ih na taj način da plate i dug koji je zastario. U tome i uspijeva iako građani imaju mogućnost da zatraže zaštitu svojih

prava pred sudom, jer se građani rijetko odlučuju na vođenje sudskog spora s obzirom na to da bi bili za čitavo vrijeme trajanja postupka primorani da žive bez električne energije.

Naime, isključenjem električne energije snadbjevač električnom energijom primorava potrošače na plaćanje i zastarelog potraživanja, odnosno potraživanja starijeg od dvije godine, iako je kao titular tog prava izgubio mogućnost da putem suda zahtijeva prinudno ostvarivanje prava na naplatu potraživanja. S tim u vezi, Zaštitnik smatra da ugovorne strane u obligacionim odnosima trebaju da su ravnopravne i slobodne, u granicama propisa i morala društva, da svoje odnose uređuju po svojoj volji, ne zloupotrebljavajući svoja prava ili monopolski položaj na tržištu, vodeći se savjesnošću i poštenjem i da se uzdrže od postupaka kojima se može drugom prouzrokovati šteta.

5.2.1. Pravo na rad i prava iz radnog odnosa

U 2014 godini Zaštitnik je primio pedeset tri (53) pritužbe u kojima su podnosioci ukazivali na povrede prava na rad i prava iz radnog odnosa. Iz prethodne godine premešeno je šest (6) pritužbi.

U poređenju sa prethodnom godinom broj pritužbi zbog povrede ovih prava povećan je za skoro 50%.

Muškarci su podnijeli dvadeset devet (29) pritužbi, žene dvadeset jednu (21) pritužbu, a tri (3) pritužbe su podnijele grupe građana.

Kao najčešći razlozi obraćanja građana Zaštitniku su: prestanak radnog odnosa, neisplaćivanje zarada, otpremnina i drugih naknada, nepretvaranje ugovora o radu na određeno vrijeme u ugovore na neodređeno vrijeme, nedovoljna zaštita na radu i kršenja prava radnika na slobodan dan tokom državnih ili drugih praznika, nepravilnosti prilikom zapošljavanja, kršenja konkursnih procedura prilikom prijema u radni odnos i dr. Jedan broj pritužbi odnosio se na Fond rada, zbog odugovlačenja postupka isplate otpremnine.

Problemi sa kojima su se tokom izvještajnog perioda građani susretali slični su onima na koje su ukazivali ranijih godina. Zaštitnik primjećuje da zaposleni zbog teške finansijske situacije u kojoj se nalaze i u strahu od gubitka posla, svoje nezadovoljstvo prijavljuju najčešće tek kada ostanu bez posla i kada je dokazivanje prava moguće u sudskom postupku. Neki poslodavci i dalje izbjegavaju svoje zakonske i ugovorene obaveze u pogledu isplate zarada i drugih primanja zaposlenima, blagovremeno ili uopšte ne uplaćuju doprinose za zdravstveno, penzijsko i invalidsko osiguranje.

Iako je naplata i kontrola uplata doprinosa za obavezno zdravstveno i penzijsko i invalidsko osiguranje obaveza države, zbog neizvršavanja te zakonske obaveze poslodavca, najviše ispaštaju zaposleni.

Zaštitnik smatra da nadležni organi (Inspekcija rada, Poreska uprava i dr.) treba da unaprijede saradnju kako bi ona bila djelotvorna, pravovremena i efikasna, da ažurno razmjenjuju informacije koje se tiču prava zaposlenih po osnovu rada, da odlučnije reaguju i preduzimaju zakonom propisane mjere protiv poslodavaca koji ne izvršavaju svoje zakonske obaveze, da po sužbenoj dužnosti postupaju u vršenju kontrole zakonitosti rada poslodavaca i blagovremeno preduzimaju mjere na otklanjanju uočenih nepravilnosti i sankcionišu poslodavce koji ne izvršavaju svoje obaveze.

Pojedini građani su tražili od Zaštitnika davanje mišljenja i tumačenja u pogledu primjene propisa koji se odnose na rad i zapošljavanje. U ovim slučajevima Zaštitnik je od nadležnog ministarstva tražio stavove i mišljenja u vezi sa praksom i primjenom propisa na koje su građani u obraćanju ukazivali i o tome ih informisao.

Takođe, neki građani su od Zaštitnika tražili da im se pomogne u ostvarivanju njihovih prava zbog neinformisanosti o tome kojem nadležnom organu trebaju prijaviti moguće nezakonitosti. U tim slučajevima građani su upućivani na nadležne inspekcije i druge nadležne organe. U nekim slučajevima, kada se radilo o otkazu ugovora o radu, procedurama zapošljavanja, naročito u organima javne uprave, upućivani su na prethodni postupak za zaštitu svojih prava kod poslodavca i na sudsku zaštitu, kao i na besplatnu pravnu pomoć za one koji nemaju dovoljno materijalnih sredstava za angažovanje advokata.

Postupak po pritužbama je okončan u pedeset osam (58) predmeta. Nakon sprovedenog postupka u deset (10) slučajeva je utvrđeno da nema povrede prava. U deset (10) slučajeva povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U jednom (1) slučaju dato je mišljenje sa preporukom. U dvadeset tri (23) slučaja podnosioci su upućeni na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava. U pet (5) slučajeva Zaštitnik nije postupao (pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga, pritužba je ponovljena a nijesu podnijeti novi dokazi). U pet (5) slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje (pritužba se odnosila na organe druge države, zahtjev za materijalnu i drugu pomoć, zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke). U dva (2) slučaja postupak je obustavljen, jer je nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak, a u dva (2) slučaja izvršeno je spajanje predmeta.

Primjeri:

1) Opis slučaja: N.M, podnio je pritužbu na rad JU Centar za socijalni rad za opštinu Rožaje i Upravnog odbora ovog Centra.

U pritužbi je istakao sljedeće: da je u dnevnom listu "Pobjeda" objavljen oglas za popunu radnog mjesta psihologa u JU Centar za socijalni rad za opštinu Rožaje; da je donijeta odluka kojom se u radni odnos na neodređeno vrijeme prima kandidatkinja D.K; da je podnio zahtjev za slobodan pristup informacijama o dostavljenoj dokumentaciji kandidatkinje D.K, i da mu je rješenjem tog Centra odobren pristup traženoj informaciji; da je, nakon toga, utvrdio da kandidat K.D, ne ispunjava uslove objavljenog oglasa jer nema položen stručni ispit koji je jedan od uslova oglasa; da se obratio Upravi za inspeksijske poslove koja je izvršila inspeksijski nadzor i naložila JU Centar za socijalni rad za opštinu Rožaje i ovlašćenom licu da, u roku od tri dana otkloni nepravilnosti i da izbor kandidata izvrši na način što će od kandidata koji su se prijavili na objavljeni oglas izabrati kandidata koji ispunjava sve uslove i ima položen stručni ispit; da je, zatim, ovlašćeno lice tog Centra donijelo odluku, kojom je ponovo izabrala kandidata K.D; da je na tu odluku podnio prigovor Upravnom odboru JU Centar za socijalni rad za opštinu Rožaje i da Upravni odbor nije odlučio po tom prigovoru.

Postupanje i ocjena Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od JU Centra za socijalni rad za opštinu Rožaje, Uprave za inspeksijske poslove - Odsjeka za inspekciju rada-inspektora rada u Beranama i predsjednika Upravnog odbora JU Centar za socijalni rad za opštinu Rožaje i u postupku utvrdio da je pritužba N.M, opravdana i da su mu nepostupanjem Upravnog odbora JU Centar za socijalni rad za opštinu Rožaje povrijeđena prava, kao učesniku na konkursu.

Naime, u Odluci JU Centar za socijalni rad za opštinu Rožaje u pravnoj pouci je navedeno da se protiv Odluke može izjaviti prigovor u roku od osam dana od dana prijema Upravnom odboru JU Centar za socijalni rad za opštinu Rožaje.

Upravni odbor JU Centar za socijalni rad za opštinu Rožaje u konkretnom slučaju nije odlučio o prigovoru N.M, već mu je obavještenjem saopštio da nije nadležan za rješavanje po ovom pitanju.

Zastitnik smatra da je neodlučivanjem po označenom prigovoru podnosiocu pritužbe onemogućeno pravo na sudsku zaštitu, jer je pred Osnovnim sudom u Rožajama rješenjem određeno da se prekida postupak u toj pravnoj stvari kao i da će se postupak nastaviti kada Upravni odbor JU Centar za socijalni rad za opštinu Rožaje odluči po prigovoru, tj. kada odluka o izboru kandidata JU Centar za socijalni rad za opštinu Rožaje postane konačna.

Ishod slučaja: Zaštitnik je Upravnom odboru JU Centar za socijalni rad za opštinu Rožaje dao mišljenje sa preporukom da bez daljeg odlaganja, odluči o prigovoru N.M, iz Rožaja podnijetom protiv Odluke JU Centar za socijalni rad za opštinu Rožaje. Rok za izvršenje ove preporuke nije istekao.

2) Opis slučaja: Sindikat prosvjete Crne Gore prosljedio je Zaštitniku dopise žena zaposlenih u prosvjeti, radi razmatranja mogućnosti rješavanja pitanja transformacije ugovora o radu sa određenog na neodređeno vrijeme u smislu čl. 25 i 26 Zakona o radu.

Postupanje Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio od JU Osnovne škole "Salko Aljković" da mu dostavi cjelokupnu dokumentaciju koja se odnosi na zasnivanje i prestanak radnog odnosa D.C, i od JU Osnovne škole "Vladimir Šula" dokumentaciju vezanu za radni odnos B.B.

Tim povodom, JU Osnovna škola "Salko Aljković" dostavila nam je kopiju dokumentacije koja se odnosi na zasnivanje i prestanak radnog odnosa D.C.

JU Osnovna škola "Vladimir Šula" dostavila nam je izjašnjenje u kojem je navedeno: da je B.B, profesor razredne nastave u toj školi; da je po raspisanom konkursu primljena na određeno vrijeme do 30. juna 2013. godine; da joj radni odnos nije prekinut navedenog datuma jer je imenovana prije isteka ugovora o radu otišla na trudničko - porodiljsko bolovanje; da joj po isteku prava na bolovanje sledeje godišnji odmor i da će se dobijanjem saglasnosti od strane Ministarstva prosvjete na formiranje odjeljenja izvršiti transformacija ugovora o radu sa određenog na neodređeno vrijeme u smislu čl. 25 i 26 Zakona o radu.

Ishod slučaja: Zaštitnik je obavijestio Sindikat prosvjete Crne Gore da polazeći od ustavnih načela iz člana 118 Ustava Crne Gore kojim je određeno da je sud samostalan i nezavistan i da sudi na osnovu Ustava, Zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora i navedenih odredaba Zakona, kao i činjenice da je postupak po tužbi D.C, u toku, očekuje da će Osnovni sud u Pljevljima utvrditi sve relevantne činjenice od značaja za rješavanje konkretne pravne stvari i o tome donijeti meritornu odluku u razumnom roku i da je s obzirom da akti Zaštitnika nemaju pravno obavezujući karakter zaštita radnih prava D.C, u sudskom postupku efikasniji način zaštite tih prava; da što se tiče zahtjeva B.B, koji se odnosi na mogućnost ostvarivanja njenog prava na transformaciju ugovora o radu koji je zaključila sa JU Osnovna škola "Vladimir Šula" na određeno vrijeme u ugovor o radu na neodređeno vrijeme, očekuje da će se nakon dobijanja saglasnosti od strane Ministarstva prosvjete na formiranje odjeljenja riješiti zahtjev imenovane.

JU Osnovna škola "Vladimir Šula" obavijestila je Zaštitnika da je ta škola dobila saglasnost Ministarstva prosvjete za formiranje odjeljenja i da je B.B, ugovor o radu koji je zaključila sa tom školom na određeno vrijeme transformisan u ugovor na neodređeno vrijeme.

3) Opis slučaja: M.D, iz Nikšića, podnio je pritužbu u kojoj je naveo: da je bio zaposlen u J.P. Radio televizija Nikšić do 25. februara 2011. godine, kada mu je prestao radni odnos po sporazumu; da se od tada nalazi evindetiran na Zavodu za zapošljavanje, ali da ne prima novčanu nadoknadu jer nema rješenje; da je stekao uslove za penziju ali ne može da je ostvari jer mu nije uplaćivan doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje za 2004, 2005, 2008, 2009, 2010. i dva mjeseca 2011. godine.

Postupanje Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio od Poreske uprave Crne Gore i Inspekcije rada da u skladu sa zakonom izvrše inspeksijske nadzore u konkretnom slučaju i ukoliko se pokaže da je pritužba osnovana preduzmu sve upravne ili druge odgovarajuće mjere i radnje, u cilju zaštite prava podnosioca pritužbe.

Poreska uprava i Inspekcija rada dostavile su izjašnjenja u kojima se navodi: da je poreski inspektor izvršio inspeksijski nadzor obračuna i uplate poreza i doprinosa ličnih primanja podnosioca pritužbe, kod poslodavca D.O.O. "Radio televizija Nikšić"; da je zapisnički konstatovano da poslodavac D.O.O. "Radio televizija Nikšić" nije uplatio poreze i doprinose za obavezno socijalno osiguranje za lična primanja podnosioca pritužbe za periode: 1. avgust 2004. - 30. april 2005. godina; 1. maj 2005. - 31. avgust 2005. godina; 1. januar 2009. - 31. decembar 2009. godina; 1. januar 2010. - 31. decembar 2010. godina i 1. januar 2011. - 25. februar 2011. godina, u ukupnom iznosu od 9807,55 eura; da na taj zapisnik poslodavac nije dostavio primjedbe; da je, nakon toga, poreski inspektor u postupku nadzora donio rješenje, kojim je naložio uplatu utvrđenih obaveza u iznosu od 9807,55 eura, u roku od 10 dana od dana prijema rješenja; da je poslodavac D.O.O. "Radio televizija Nikšić" do 30. decembra 2013. godine uplatio doprinose za PIO za 2004, 2005. i 2009. godinu, o čemu je podnio dokaz - izvod iz "Prve banke Crne Gore i da će uplatu doprinosa za 2010. i 2011. godinu, izvršiti u najkraćem roku.

Ishod slučaja: Zaštitnik je obavijestio podnosioca pritužbe o sadržini izjašnjenja i izrazio očekivanje da će poslodavac D.O.O. "Radio televizija Nikšić" u najkraćem roku uplatiti doprinose za 2010. i 2011. godinu i na taj način otkloniti povredu prava na koju je ukazano u pritužbi.

4) Opis lučaja: B. R, iz Herceg Novog, podnio je pritužbu na rad Fonda rada Crne Gore u kojoj je navedeno: da je bio radnik u preduzeću A.D. "Prvoborac" G.P Herceg Novi; da mu je 1994. godine prastao radni odnos, iz razloga što je proglašen tehnološkim viškom; da je, nakon toga, prijavljen na Biro rada Herceg Novi i da je do 31. jula 1996. godine primao novčanu naknadu; da je 2012. godine Fondu rada Crne Gore, uz svu neophodnu dokumentaciju, podnio zahtjev za isplatu otpremnine, ali da po tom zahtjevu nije postupano.

Postupanje Zaštitnika: Zaštitnik je od Fonda rada Crne Gore zatražio i dobio izjašnjenje u kojem se navodi da je Fond rada Crne Gore po zahtjevu podnosioca pritužbe za isplatu otpremnine 26. decembra 2013. godine donio rješenje, kao i da je to rješenje podnosiocu pritužbe uručeno 30. decembra 2013. godine.

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

5.2.2. Pravo na imovinu i mirno uživanje imovine

Zaštitnik je u 2014. godini primio trideset četiri (34) pritužbe koje se odnose na povredu prava na imovinu i mirno uživanje imovine. Iz prethodne godine prenešene su tri (3) pritužbe.

Muškarci su podnijeli dvadeset šest (26) pritužbi, šest (6) pritužbi osobe ženskog pola i dvije (2) pritužbe je podnijela grupa građana. Postupak je okončan u trideset pet (35) predmeta.

U poređenju sa prethodnom godinom broj pritužbi zbog povrede ovih prava povećan je za 52%.

Pritužbe su se odnosile na povredu prava na mirno uživanje imovine, građenje objekata, uzurpaciju zemljišta, neblagovremeno rješavanje zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole, upis prava na nepokretnostima, nepostupanje organa lokalne uprave prilikom podnošenja zahtjeva za izdavanje odobrenja (odobrenje za postavljanje tende i dr), rad i postupanje urbanističke i građevinske inspekcije,

povredu pravila postupka prilikom izdavanja odobrenja za rekonstrukciju poslovno - stambenog objekta, visinu poreza na nepokretnosti i sl.

Građani se radi ostvarivanja svojih prava na imovinu obraćaju brojnim službama i organima javne uprave. U tim postupcima često nailaze na poteškoće jer su te službe i organi još uvijek nedovoljno organizovani i kadrovski osposobljeni da na zakonit način i u propisanim rokovima odluče o zahtjevima građana. Organi javne uprave često prilikom odlučivanja o nekom od zahtjeva građana, neopravdano ne odlučuju o zahtjevu (ćutanje uprave) ili dugo vode postupak.

Zaštitnik je zapazio da pojedini građani nijesu upoznati sa nadležnostima organa javne uprave, pa se zbog toga obraćaju i nenadležnim organima.

U postupanju po pritužbama Zaštitnik primjećuje da su u odnosu na prethodne godine, organi javne uprave ažurnije dostavljali tražena izjašnjenja i podatke.

Nakon sprovedenih ispitnih postupaka u deset (10) slučajeva utvrđeno je da nema povrede prava, u sedam (7) slučajeva povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka, u jednom (1) slučaju dato je mišljenje sa preporukom. U osam (8) slučajeva podnosioci pritužbi su upućeni na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava. U dva (2) slučaja Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, u pet (5) slučajeva Zaštitnik nije postupao jer stranka nije dopunila pritužbu u ostavljenom roku, a ni nakon toga. U jednom (1) slučaju obustavljen je postupak, jer stranka nije saradivala (a njena saradnja je bila neophodna) i u jednom (1) slučaju je izvršeno spajanje predmeta.

Primjeri:

1) Opis slučaja: D.C, iz Beograda, koju zastupa punomoćnik M.R, iz Herceg Novog, podnijela je pritužbu na rad Sekretarijata za prostorno planiranje i izgradnju opštine Herceg Novi i Glavnog administratora opštine Herceg Novi. U pritužbi je između ostalog istaknuto: da se obratila Sekretarijatu za prostorno planiranje i izgradnju Opštine Herceg Novi sa zahtjevom da dobije svojstvo stranke u postupku po predlogu urbanističke inspekcije za oglašavanje ništavnim rješenja tog Sekretarijata; da je rok za rješavanje po zahtjevu 30 dana od dana podnošenja zahtjeva; da je Sekretarijat donio zaključak kojim joj nije priznato svojstvo stranke u postupku; da je označeni Zaključak otpremljen poštom nakon 28 dana od dana donošenja; da se postupak u ovoj pravnoj stvari odugovlači; da je na Zaključak izjavila žalbu i da Glavni administrator Opštine Herceg Novi još uvijek nije donio odluku po izjavljenoj žalbi.

Postupanje i ocjena Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Glavnog administratora opštine Herceg Novi.

U izjašnjenju Glavnog administratora je navedeno: da je pred Sekretarijatom za prostorno planiranje i izgradnju opštine Herceg Novi, Uprava za inspekcijske poslove podnijela zahtjev za poništenje pravnosnažnog rješenja kojim je odobrena rekonstrukcija poslovno-stambenog objekta na ime Đ.S, iz Herceg Novog; da je postupak za poništenje odnosnog rješenja u toku i da je podnositeljka pritužbe pomenutom sekretarijatu podnijela zahtjev za priznavanje svojstva stranke u tom postupku; da je taj sekretarijat, odlučujući po njenom zahtjevu donio zaključak kojim je odbio zahtjev kao neosnovan; da je na taj zaključak podnositeljka pritužbe izjavila žalbu; da je Glavni administrator odlučujući po žalbi donio rješenje kojim je odbio žalbu kao neosnovanu i potvrdio zaključak prvostepenog organa.

Podnositeljka pritužbe obavijestila je Zaštitnika da joj nije dostavljeno rješenje Glavnog administratora opštine Herceg Novi.

Tim povodom, Zaštitnik je zatražio izjašnjenje od Glavnog administratora opštine Herceg Novi. Traženo izjašnjenje nije dostavljeno. Nakon toga Zaštitnik je obavijestio predsjednika opštine Herceg Novi da Glavni administrator nije postupio po njegovom zahtjevu.

U obavještenju predsjednika opštine Herceg Novi je navedeno da su uputili urgenciju Glavnom administratoru opštine Herceg Novi da postupi po pritužbi D.C. Međutim, izjašnjenje od Glavnog administratora Zaštitniku nije dostavljeno. Takođe, M.R, punomoćnik podnositeljke pritužbe, obavijestila je Zaštitnika da joj nije dostavljeno rješenje Glavnog administratora opštine Herceg Novi.

S toga je Zaštitnik, saglasno odredbi člana 30 stav 4 Pravila o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", broj 44/12), odlučio da okonča postupak po pritužbi i zauzme stav i mišljenje na osnovu podataka kojima raspolaže.

Zaštitnik je utvrdio da su Sekretarijat za prostorno planiranje i izgradnju i Glavni administrator opštine Herceg Novi, povrijedili pravo podnositeljke pritužbe na uspješno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu njenih prava i pravnih interesa.

Ishod slučaja: Zaštitnik je Sekretarijatu za prostorno planiranje i izgradnju i Glavnom administratoru opštine Herceg Novi dao mišljenje sa preporukom da bez odlaganja, preduzmu radnje i mjere kako bi se rješenje donijeto po žalbi što prije dostavilo stranci. Preporuka je ispoštovana.

2) Opis slučaja: M.M, iz Kotora, kao punomoćnik L.T, iz Kotora, podnio je pritužbu na rad Ministarstva finansija. U pritužbi je naveo: da je Uprava za nekretnine - Područna jedinica Kotor donijela rješenje; da je na to rješenje u zakonskom roku izjavio žalbu Ministarstvu finansija i da Ministarstvo nije postupilo po toj žalbi.

Postupanje Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Ministarstva finansija. U izjašnjenju je navedeno da je Ministarstvo odlučilo po žalbi podnosioca pritužbe i da je donijelo rješenje.

Ishod slučaja: Ministarstvo finansija je otklonilo povredu prava na koju je podnosilac ukazao u pritužbi.

3) Opis slučaja: S.M, iz Budve, podnio je pritužbu na rad Sekretarijata za privredu i finansije - Opština Budva. U pritužbi je naveo: da je vlasnik objekta koji se nalazi u Budvi; da je tu nepokretnost uknjižio 2012. godine; da je državljanin Bosne i Hercegovine; da zbog činjenice što nije državljanin Crne Gore na predmetnu nekretninu plaća višestruko veći godišnji porez (4.593,29 eura) nego što bi platio da je državljanin Crne Gore i da mu je po tom osnovu povrijeđeno pravo.

Postupanje Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Sekretarijata za privredu i finansije - Opština Budva. Na osnovu izjašnjenja Sekretarijata i priložene dokumentacije Zaštitnik je utvrdio: da je podnosilac pritužbe kao poreski obveznik zadužen sa porezom na nepokretnosti koju posjeduje u Budvi u obimu prava 1/2; da je poresko zaduženje formirano na osnovu poreske prijave, u kojoj je navedeno da podnosilac pritužbe ima prebivalište u Sanskom Mostu - BIH; da stanuje u Minhenu-Njemačka; da ima državljanstvo BIH i da posjeduje nekretnine u Budvi; da su stambeni objekti od 47m² i 235,5m² zaduženi kao sekundarni stambeni objekti, jer kao poreski obveznik podnosilac pritužbe nema prebivalište u Budvi i ti objekti mu ne služe za stalno stanovanje, iz kojeg razloga poreska stopa iznosi 0,50% na utvrđenu tržišnu vrijednost nekretnine; da je poslovni prostor od 44,5m² oporezovan stopom od 0,25%, dok su garažna mjesta i podrum oporezovani stopom od 0,10%; da visina poreske stope ne zavisi od državljanstva, već je određena činjenicom da li poreski obveznik ima prebivalište u Budvi ili ne, kao i da poreska stopa za poreskog obveznika koji ima prebivalište u Budvi iznosi 0,25% od utvrđene tržišne vrijednosti nekretnine.

Ishod slučaja: Zaštitnik je podnosiocu pritužbe ukazao da je Zakonom o porezu na nepokretnosti propisano da je stopa poreza na nepokretnosti proporcionalna i može iznositi od 0,10% do 1,00% tržišne vrijednosti nepokretnosti (član 9); da jedinica lokalne samouprave može utvrditi višu poresku stopu od stope utvrđene u skladu sa članom 9 ovog zakona, između ostalog i za sekundarni stambeni objekat, odnosno stan; da se za sekundarni stambeni objekat, odnosno stan poreska stopa može uvećati 100% u odnosu na utvrđenu poresku stopu; da se pod sekundarnim stambenim objektom smatra stambeni objekat, odnosno stan koji nije prebivalište vlasnika nepokretnosti (član 9a tačka 2, 4 i 5). Polazeći od navedenog Zaštitnik je utvrdio da Sekretarijat za privredu i finansije - Opština Budva nije povrijedio pravo podnosioca pritužbe.

4) Opis slučaja: D.M, iz Norveške, podnio je pritužbu na rad Uprave za inspekcijske poslove. U pritužbi je naveo: da se 2011. godine obratio Upravi za inspekcijske poslove jer je smatrao da je zid koji je podigao njegov komšija Z.V, na kat. parceli u Igalu, previsok i urađen suprotno projektu; da je u martu 2012. godine dobio odgovor od građevinske inspektorke u kojem je navedeno da taj zid ima male nepravilnosti; da se, kako nije bio zadovoljan odgovorom, ponovo obratio Upravi za inspekcijske poslove u oktobru 2012. godine, ali da nije dobio odgovor.

Postupanje Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Uprave za inspekcijske poslove - Urbanističke inspekcije. U izjašnjenju se navodi: da je podnosilac pritužbe toj upravi podnio inicijativu za vršenje inspekcijskog nadzora u predmetu izgradnje objekta investitora Z.V, koja je urbanističkoj inspekciji proslijeđena od građevinske inspekcije; da je pokrenut upravni postupak po službenoj dužnosti, a u vezi vršenja kontrole u predmetu izgradnje porodične stambene zgrade investitora Z.V; da je izvršena kontrola dokumentacije u Sekretarijatu za prostorno planiranje i izgradnju - Opština Herceg Novi koja je pratila izdavanje građevinske dozvole za izgradnju porodične stambene zgrade investitora Z.V; da je o izvršenoj kontroli sačinjen zapisnik; da je podnosilac pritužbe o ishodu kontrole upoznat; da je urbanističkoj inspekciji proslijeđen zaključak Sekretarijata za prostorno planiranje i izgradnju - Opština Herceg Novi kojim je odbačen nalog inspektora za urbanizam; da je zbog vršenja inspekcijskog nadzora ostavljen poziv Z.V, da prisustvuje na lice mjesta 29. jula 2013. godine, odnosno za vršenje kontrole i snimanje objekta sa geodetskim biroom; da je, po prispjeću nalaza sa lica mjesta, kao i na osnovu izvještaja i skice lica mjesta izrađene od strane geometra, sačinjen zapisnik i da je o tome obaviješten podnosilac pritužbe; da je Elaborat faktičkog snimanja proslijeđen građevinskoj inspekciji na dalje postupanje zbog odstupanja od glavnog projekta prilikom izgradnje; da je inspektorica za urbanizam postupila po inicijativi podnosioca pritužbe i u više navrata odgovarala na njegove dopise.

Nakon toga, od Uprave za inspekcijske poslove - Građevinske inspekcije zatraženo je izjašnjenje o postupanju te inspekcije u vezi izgradnje porodične stambene zgrade investitora Z.V. U izjašnjenju Građevinske inspekcije je između ostalog navedeno: da je urbanistička inspekcija zbog vođenja upravnog postupka, shodno svojim ovlaštenjima, za svoje potrebe uradila Elaborat faktičkog snimanja terena u predmetu izgradnje stambenog objekta investitora Z.V, i da je povodom inicijative podnosioca pritužbe inspektor za građevinarstvo izvršio inspekcijski pregled i o istom obavijestio podnosioca pritužbe.

Ishod slučaja: Zaštitnik je utvrdio da su, u konkretnom slučaju, urbanistička i građevinska inspekcija Uprave za inspekcijske poslove postupale po njegovoj inicijativi za vršenje inspekcijskog nadzora, kao i da su nadležni inspektori za urbanizam i građevinarstvo, u više navrata, odgovorili na njegove dopise i dostavljajali mu akte-informacije u vezi njegove inicijative.

Što se tiče navoda pritužbe koji se odnose na imovinsko pravna pitanja, odnosno na eventualnu povredu prava od strane investitora kao fizičkog lica, Zaštitnik je podnosiocu pritužbe ukazao da je za rješavanje ovih sporova nadležan sud i da radi zaštite svojih prava može pokrenuti sudski postupak.

5.2.3. Povraćaj imovinskih prava i obeštećenje

U 2014. godini zbog povrede imovinskih prava i obeštećenja podnešeno je pet (5) pritužbi (u prethodnoj godini 3). Muškarci su podnijeli četiri (4) pritužbe i jednu (1) osoba ženskog pola. Jedna (1) pritužba je prenešena iz prethodne godine.

Pritužbe su okončane na način što je u tri (3) slučaja utvrđeno da nema povrede prava, u dva (2) slučaja Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje (zahtjevi za preispitivanje zakonitosti sudske odluke) i u jednom (1) slučaju povreda prava je otklonjena u toku postupka.

Podsjećanja radi, Zaštitnik je u Posebnom izvještaju o ostvarivanju prava na povraćaj imovinskih prava i obeštećenje koji je sačinio 2011. godine, ukazao da se proces povraćaja oduzetih imovinskih prava i obeštećenja odvija veoma sporo i da se dugim trajanjem postupaka za povraćaj imovinskih prava i obeštećenje građanima onemogućava da ostvare svoje Zakonom propisano pravo na povraćaj i obeštećenje. Donošenjem odgovarajućih odluka u razumnom roku komisije za povraćaj i obeštećenje bi okončale nesigurnost u kojoj se nalaze u pogledu ostvarivanja svojih prava, ne samo podnosioci zahtjeva za povraćaj i obeštećenje, već i obveznici povraćaja i obeštećenja. Zaštitnik je polazeći od utvrđenog stanja dao preporuke nadležnim organima da preduzmu sve neophodne radnje i mjere za kontinuirano funkcionisanje komisija za povraćaj i obeštećenje, da Ministarstvo finansija obezbijedi odgovarajući broj stručnih saradnika za ažurno obavljanje stručnih poslova za potrebe komisija, srazmjernom broju predmeta u radu, da Ministarstvo finansija razmotri potrebu profesionalizacije komisija za povraćaj i obeštećenje, radi ažurnog obavljanja povjerenih im poslova, da komisije ubrzaju svoj rad po preostalim predmetima i da komisije rješavaju preostale zahtjeve po redosljedu prispjeća.

I u ovoj izvještajnoj godini na zahtjev Zaštitnika Ministarstvo finansija dostavilo je Izvještaj o radu Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici, Baru i Bijelom Polju za 2014. godinu, sa izvještajem Komisije za ujednačavanje postupka i obavijestilo Zaštitnika da je u odnosu na preporuke koje su date u Posebnom izvještaju o ostvarivanju prava na povraćaj imovinskih prava i obeštećenje Ministarstvo obezbijedilo neophodne radnje, mjere i uslove za kontinuirano funkcionisanje komisija za povraćaj i obeštećenje, da je pojačan efekat u radu Komisije u Bijelom Polju obezbijeden kroz produženo radno vrijeme te komisije, kao i da su sve komisije pojačale i ubrzale rad na preostalim predmetima, uz rješavanje istih po redosljedu prispjeća.

U izvještaju je navedeno da su s obzirom na statističke podatke koji su izloženi u izvještaju o učinku Regionalnih komisija u izvještajnom periodu, instruktivnu-orijentacionu normu planiranog učinka od 200 do 300 obrađenih zahtjeva donijetih odluka godišnje, posebno imajući u vidu dinamiku obrade predmeta svih Komisija i obim i složenost određenih predmeta, naročito Komisije u Podgorici, sve tri Regionalne komisije, u izvještajnom periodu ostvarile planirane rezultate rada.

Prema ovom izvještaju, od stupanja na snagu Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju do 31. decembra 2013. godine, nadležne Komisije primile su u rad 10.847 zahtjeva bivših vlasnika za povraćaj – obeštećenje oduzete imovine. Do formiranja Regionalnih komisija, nadležne opštinske komisije riješile su ukupno 1.615 zahtjeva. Do 1. januara 2014. godine Regionalne komisije riješile su ukupno 4.165 zahtjeva (Podgorica 1.492, Bar 1.477 i Bijelo Polje 1.196 zahtjeva). Od 1. januara do 31. decembra 2014. godine, Regionalne komisije riješile su ukupno 835 zahtjeva (Podgorica 184, Bar 207 i Bijelo Polje 444 zahtjeva). Od ukupno primljenih 10.847 zahtjeva bivših vlasnika do 31.

decembra 2014. godine, nadležne komisije su riješile ukupno 6.619 predmeta ili 61,03 % (Podgorica 2.566, Bar 1.874 i Bijelo Polje 2.175 zahtjeva), dok je 4.232 zahtjeva ostalo u radu (Podgorica 1.102, Bar 698 i Bijelo Polje 2.432 zahtjeva). Komisija za ujednačavanje postupka imala je u radu 797 predmeta i svi ti predmeti su završeni.

Iako je u 2014. godini zabilježen blagi rast broja okončanih postupaka po zahtjevima bivših vlasnika, Zaštitnik zapaža da Komisije za povraćaj i obeštećenje i dalje imaju u radu veliki broj predmeta, naročito Komisija u Bijelom Polju, po kojima postupak nije okončan. Polazeći od toga, složenosti postupka, obima i složenosti dokumentacije neophodne za odlučivanje i broja stručnih saradnika u komisijama, evidentno je da će postupci u tim predmetima trajati više godina. Zaštitnik s toga, i u ovom izvještaju ponovo ukazuje da je neophodno da komisije ubrzaju svoj rad po preostalim predmetima, a naročito komisija u Bijelom Polju i da Ministarstvo finansija obezbijedi odgovarajući broj stručnih saradnika za ažurno obavljanje stručnih poslova za potrebe komisija, srazmjerno broju predmeta u radu.

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

Primjer:

Opis slučaja: E.P, podnio je pritužbu u kojoj je naveo: da je pokrenuo postupak za povraćaj imovinskih prava i obeštećenje; da je u tom postupku 17. juna 2013. godine podnio tužbu Upravnom sudu Crne Gore, radi poništenja rješenja Komisije za žalbe u postupku za povraćaj imovinskog prava ili obeštećenje, od 17. aprila 2013. godine i da po tužbi nije odlučeno.

Postupanje Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Upravnog suda Crne Gore. U izjašnjenju se navodi da je Upravni sud Crne Gore u predmetu formiran po tužbi radi poništenja rješenja Komisije za žalbe u postupku za povraćaj imovinskog prava ili obeštećenje, od 17. aprila 2013. godine, donio odluku, kao i da je ista strankama u postupku uručena 1. aprila 2014. godine.

Ishod slučaja: Zaštitnik je obavijestio podnosioca pritužbe da je Upravni sud Crne Gore donošenjem presude po njegovoj tužbi otklonio povredu prava na koju se ukazuje u pritužbi.

5.2.4. Pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje

U 2014. godini Zaštitnik je formirao šesnaest (16) predmeta koji su se odnosili na povrede prava na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje (od toga jedan predmet formiran je po sopstvenoj inicijativi). Iz prethodne godine prenešene su četiri (4) pritužbe, tako da je u radu bilo ukupno 20 predmeta.

Muškarci su podnijeli jedanaest (11) pritužbi, žene četiri (4), a jedan (1) predmet formiran je po sopstvenoj inicijativi.

Kao i prethodne godine, najveći broj pritužbi podnijela su lica lišena slobode, koja se nalaze u pritvoru ili na izdržavanje kazne zatvora u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (15 pritužbi). Postupanje Zaštitnika po ovim pritužbama lica lišenih slobode analizirano je u dijelu ovog izvještaja koji se odnosi na prava lica lišena slobode.

Postupak je okončan u osamnaest (18) predmeta.

Nakon sprovedenih ispitnih postupaka po pritužbama koje se odnose na lica lišena slobode u trinaest (13) slučajeva je utvrđeno da nema povrede prava, u jednom (1) slučaju povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka. U jednom (1) slučaju Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje (zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku). U dva (2) slučaja Zaštitnik nije postupao jer je stranka povukla pritužbu.

U postupanju po pritužbama koje se ne odnose na zdravstvenu zaštitu lica lišenih slobode, u jednom (1) slučaju podnosilac pritužbe je upućen na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava, a u dva (2) slučaja postupak je u toku.

5.2.5. Pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja

Zaštitnik je u 2014. godini primio petnaest (15) pritužbi zbog povrede prava iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja. Iz prethodne godine prenešeno je sedam (7) pritužbi.

Muškarci su podnijeli jedanaest (11) pritužbi, žene tri (3), jednu (1) grupa građana. Postupak je okončan u devetnaest (19) predmeta.

Najveći broj pritužbi odnosio se na rad Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Ministarstva odbrane, organa nadležnih za poslove iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja u drugim državama.

Kao i u prethodnoj godini građani su se Zaštitniku najčešće obraćali zbog teškoća u ostvarivanju prava na penziju, na način obračuna i isplate penzija, na dugo trajanje upravnih postupaka i na ostvarivanje prava na penziju po osnovu staža osiguranja ostvarenog u bivšim jugoslovenskim republikama.

Nakon završenog postupka po pritužbama u osam (8) slučajeva Zaštitnik je utvrdio da nema povrede prava, u dva (2) slučaja povreda prava je otklonjena u toku ispitnog postupka, u dva (2) slučaja Zaštitnik je dao mišljenje sa preporukom. U dva (2) slučaja podnosilac je upućen na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava. U jednom (1) slučaju nije bio nadležan za postupanje (pritužba se odnosila na privredno društvo). U jednom slučaju (1) nije bio nadležan za postupanje jer se pritužba odnosila na povrede prava u drugoj državi. U ovom slučaju Zaštitnik je uputio zamolnicu Pučkom pravobranitelju Republike Hrvatske da u okviru svojih ovlašćenja postupi po pritužbi i o ishodu postupanja obavijesti Zaštitnika. U dva (2) slučaja nije postupao jer pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga i u jednom (1) slučaju je izvršeno spajanje predmeta.

Primjeri:

1) Opis slučaja: Zaštitniku se obratio pritužbom M.B, na rad Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore - PJ Podgorica.

U pritužbi se, između ostalog navodi: da je korisnik vojne penzije; da je obračun penzija vršio Fond SOVO iz Beograda a isplatu penzija je vršio Fond PIO Crne Gore do 15.08.2007. godine; da je 15.08.2007. godine Fond PIO CG preuzeo od strane Fonda SOVO Beograd obavezu obračuna penzija i donio rješenje o iznosu penzije; da mu iznos penzije nije utvrđen prema važećim zakonima o obračunu i usklađivanju vojnih penzija; da mu je penzijska osnovica bila manja za 21% odnosno 120 eura mjesečno; da u penzijsku osnovicu nijesu uračunata dva povećanja penzije i to: od 01.10.2006. godine i od 01.04.2007. godine u ukupnom iznosu od 23.9%; da mu je nepravilno obračunat kurs eura

na dan 15.08.2007. godine, čime je uskraćen za još 8%; da je od avgusta mjeseca 2007. godine, do dana podnošenja pritužbe, bilo osam povećanja penzije čime mu je nanijeta velika materijalna šteta; da je sa povećanjem iz 2006. i 2007. godine dug prema njemu oko 5000 eura bez zateznih kamata; da je Fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje Crne Gore - Područnom odjeljenju Podgorica, napisao preko 20 urgencija na koje mu nije odgovoreno; da je sedam puta podnosio tužbu Upravnom sudu Crne Gore; da je tužbama tražio da se naloži tuženom da pravilno primijeni član 20 i 21 Zakona o PIO Crne Gore, Zakon o vojsci Jugoslavije, te Uredbu o platama i Odluku o usklađivanju iz perioda od 01.08.2005. godine do 15.08.2007. godine koja je bila u primjeni u vrijeme nastanka pravnog odnosa; da je Upravni sud Crne Gore donosio presude u njegovu korist; da Fond PIO - Područno odjeljenje Podgorica ne postupa po presudama; da je oko 50 njegovih kolega u istovjetnoj pravnoj stvari ostvarilo svoja prava; da je nakon donošenja presude Upravnog suda Crne Gore, donijeto prvostepeno rješenje u ponovnom postupku: da je na to rješenje blagovremeno uložio žalbu Ministarstvu rada i socijalnog staranja; da prvostepeni i drugostepeni organ donose gotovo istovjetna rješenja i ne postupaju po stavovima Upravnog suda, a naročito prvostepeni organ i da se postupak na ovaj način u nedogled ponavlja.

Postupanje i ocjena Zaštitnika: Zaštitnik je tokom ispitnog postupka više puta tražio i pribavljao izjašnjenja i dopune izjašnjenja od Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore - PJ Podgorica i Ministarstva rada i socijalnog staranja Crne Gore.

Zaštitnik je utvrdio da je pritužba B.M, opravdana. Naime, nakon što je Upravni sud Crne Gore donio presudu kojom je usvojio tužbu podnosioca pritužbe i poništio rješenje Ministarstva rada i socijalnog staranja, to ministarstvo je donijelo četiri rješenja kojima su poništavana rješenja i zaključci Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore - Područnog odjeljenja Podgorica. Područno odjeljenje Podgorica je nakon što je Upravni sud Crne Gore donio presudu, tri puta donosio rješenja kojima nije ispoštovao uputstva Upravnog suda i primjedbe drugostepenog organa pa je ovakvo postupanje primjer lošeg postupanja uprave.

Zaštitnik je zapazio, da je Ministarstvo u svojim rješenjima više puta izrazilo stav da je prvostepeni organ postupao suprotno ukazivanjima kako drugostepenog organa tako i suprotno presudi Upravnog suda. Zaštitnik je ukazao da je upornim donošenjem nezakonitih rješenja u ponovnim postupcima, podnosiocu pritužbe povrijeđeno pravo na uspješno i kvalitetno ostvarivanje i zaštitu njegovih prava i interesa.

Ishod postupka: Zaštitnik je Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore - Područnom odjeljenju Podgorica, dao mišljenje sa preporukom da u predmetnoj upravnoj stvari, u ponovnom postupku donese pravilno i na zakonu zasnovano rješenje, odnosno u potpunosti postupi po pravosnažnoj presudi Upravnog suda Crne Gore, rješenjima Ministarstva rada i socijalnog staranja Crne Gore, kao i odredbama člana 57 Zakona o upravnom sporu i 237 Zakona o opštem upravnom postupku i na taj način efikasnošću i ekonomičnošću postupka doprinese uspješnom i kvalitetnom ostvarivanju i zaštiti prava i pravnih interesa stranke u postupku. Rok za izvršenje preporuke nije istekao.

2) Opis slučaja: S.Š, iz Podgorice podnijela je pritužbu na rad Poreske uprave, Republike Hrvatske. Iz pritužbe i prateće dokumentacije proizilazi da je podnositeljki pritužbe priznato pravo na penziju iza smrti bračnog druga E.Š, rješenjem Komunalnog zavoda za socijalno osiguranje Split, od 28.05.1971. godine; da joj je penzija uredno isplaćivana do septembra 2013. godine; da joj se od septembra 2013. godine penzija ne isplaćuje iz razloga što nije dostavila Poreskoj upravi Zagreb svoj identifikacioni broj; da je do dana podnošenja pritužbe sva potrebna dokumentacija tri puta slata preko Fonda penzijskog i

invalidskog osiguranja Crne Gore - PJ Podgorica, ali da nije dobijen odgovor od Poreske uprave Zagreb.

Postupanje Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio od Pučkog pravobranitelja Republike Hrvatske da u okviru svojih ovlaštenja razmotri pritužbu podnositeljke pritužbe i da ga obavijesti o ishodu postupanja po toj pritužbi.

Ishod postupka: Pučki pravobranitelj je obavijestio Zaštitnika da je Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, PJ Zagreb 27. novembra 2013. godine primio pravilno ovjerenu potvrdu o životu na ime S.Š, i da je unesena u Banku podataka, ali da nije primljen osobni identifikacioni broj (OIB); da je obustavljena isplata penzije sa danom 30. septembra 2013. godine svim korisnicima koji nemaju evidentiran (OIB); da je uvidom u podatke (OIB) servisa utvrđeno da je podnositeljki pritužbe dodijeljen (OIB) dana 24. januara 2014. godine; da je posebnim nalogom izvršena isplata penzije za period od 01. oktobra 2013. godine do 31. januara 2014. godine; da je Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, PJ Zagreb ponovo uspostavio isplatu penzije od februara 2014. godine.

Zaštitnik je o navednom obavijestio podnositeljku pritužbe.

3) Opis slučaja: R.Ž, podnio je pritužbu u vezi ostvarivanja prava na starosnu penziju. U pritužbi je, između ostalog naveo: da je bivši radnik fabrike "Željezare" Nikšić; da je bio u radnom odnosu punih 40 godina i ostvario uslove za penziju još 06. decembra 2013. godine; da mu međutim, nijesu uplaćeni doprinosi za cijelu 2011. godinu i 5 mjeseci 2012. godine; da je Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore obustavio postupak penzionisanja do eventualne uplate zaostalih doprinosa; da je u saznanju da je grupa radnika koja je prihvatila isti program kao i on, ali godinu dana ranije, ostvarila penziju i pored neuplaćenih doprinosa.

Postupanje Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Tosčelika Alloyed Engineering Steel D.o.o Nikšić, a potom od Fonda penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore - PJ Nikšić.

Tosčelik D.o.o u svom izjašnjenju je istakao: da je R.Ž, 2012. godine prestao radni odnos isplatom otpremnine po socijalnom programu; da su za period rada u Tosčeliku, podnosiocu pritužbe kao i svim zaposlenima Tosčelika svakomjesečno uplaćivani svi porezi i doprinosi; da se period za koji se potražuju porezi i doprinosi da bi ostvario penziju odnose na Željezaru Nikšić A.d. u stečaju, te da Tosčelik u vezi uplate tih doprinosa nije ni aktivno ni pasivno legitimisan.

Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore - PJ Nikšić u svom izjašnjenju je naveo: da je na dan podnošenja zahtjeva 06. decembra 2013. godine podnosilac pritužbe imao utvrđen staž osiguranja u matičnoj evidenciji Fonda u ukupnom trajanju od 38 godina, 2 mjeseca i 1 dan; da je dio staža osiguranja u trajanju od 1 godine, 4 mjeseca i 14 dana ostvario u Bosni i Hercegovini; da je to potvrđeno od strane nadležnog nosioca osiguranja od strane te područne jedinice; da mu za period od 01. januara 2012. godine do 17. juna 2012. godine nijesu uplaćeni doprinosi kako za staž osiguranja koji se računa u efektivnom trajanju, tako i za staž osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem; da nakon uplate doprinosa za PIO za period od 01. januara 2012. do 17. juna 2012. godine ukupno ostvareni staž u Crnoj Gori i u Bosni i Hercegovini iznosio bi 40 godina, 1 mjesec i 14 dana; da Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju, odredbom člana 61 propisuje da se u staž osiguranja računa vrijeme koje je osiguranik proveo na radu po osnovu koga je bio obavezno osiguran i za koje je uplaćen doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje; da s obzirom da je podnosilac pritužbe ostvario staž u BiH, o tom zahtjevu za priznavanje prava na starosnu penziju odlučuje Odsjek za sprovođenje inostranog osiguranja Fonda PIO Crne Gore.

Ishod postupka: Zaštitnik je uputio podnosioca pritužbe da se u konkretnom slučaju, radi ostvarivanja svojih prava obrati Odsijeku za sprovođenje inostranog osiguranja Fonda PIO Crne Gore.

4) Opis slučaja: B.B, iz Pljevalja, podnio pritužbu na rad Ministarstva odbrane. U pritužbi je naveo: da ga je Ministarstvo odbrane 27. februara 2014. godine, obavijestilo da mu ne mogu dostaviti podatke o vojnom licu koje se vodi u evidenciji u tom ministarstvu, a koja su mu potrebna zbog regulisanja radno pravnog statusa i regulisanja prava na penzijsko i invalidsko osiguranje; da su njega, u suštini, vojne službe vodile u evidencijama pod tuđim matičnim podacima, zbog čega nije mogao ostvariti pravo na penziju od 1. januara 2014. godine; da su mu naznačeni podaci potrebni kako bi regulisao svoja prava kod Fonda PIO u Beogradu - Republika Srbija, jer smatra da neko drugo lice u Beogradu prima njegovu penziju.

Postupanje Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Ministarstva odbrane. U izjašnjenju se navodi: da je Ministarstvo postupilo po zahtjevu podnosioca pritužbe za regulisanje njegovih podataka o radnom stažu, osiguranju i zaradi od 27. februara 2014. godine, na način što su mu izdali uvjerenje Ministarstva od 10. septembra 2013. godine, o ostvarenom penzijskom stažu od 19. avgusta 1991. godine do 31. decembra 2003. godine i uvjerenje od 1. oktobra 2013. godine, o ostvarenim zaradama za period od 19. avgusta 1991. godine do 31. decembra 2003. godine; da su podaci o uvjerenju o zaradama dobijeni putem rekonstrukcije povoljniji nego podaci o zaradama iz uvjerenja izdatog od strane Ministarstva odbrane Republike Srbije, od 18. juna 2007. godine, koje su mu, takođe, dostavili; da se podnosilac pritužbe više puta obraćao zahtjevima tom ministarstvu i Generalštabu Vojske Crne Gore, kao i da mu je uvijek odgovoreno, iako se neki zahtjevi nijesu odnosili na djelokrug rada Ministarstva.

Ishod slučaja: Na osnovu sprovedenog postupka Zaštitnik nije utvrdio povredu prava na koju se u pritužbi ukazuje.

5) Opis slučaja: I.L, iz Njemačke, podnio je pritužbu na rad Fonda PIO Crne Gore. U pritužbi je naveo: da je Fond PIO Crne Gore rješenjem odbio njegov zahtjev za penziju, kao i da je taj zahtjev u postupku po žalbi odbilo i Ministarstvo rada i socijalnog staranja; da je zbog toga podnio tužbu Upravnom sudu Crne Gore, koji je usvojio njegovu tužbu; da je, nakon toga, Fond ponovo rješenjem odbio njegov zahtjev za penziju i da taj fond donosi nezakonite odluke.

Ishod slučaja: Polazeći od sadržine pritužbe, a imajući u vidu činjenicu da podnosilac pritužbe smatra da novo rješenje Fonda PIO Crne Gore nije na zakonu zasnovano, Zaštitnik je podnosioca pritužbe uputio na korišćenje redovnog pravnog sredstva - žalbe, jer je ocijenio da će na taj način efikasnije ostvariti zaštitu svojih prava.

5.2.6. Pravo na socijalnu zaštitu

U toku 2014. godine, Zaštitnik je primio petnaest (15) pritužbi koje su se odnosile na povredu prava iz socijalne zaštite. Iz prethodne godine prenijet je jedan (1) predmet.

Muškarci su podnijeli sedam (7) pritužbi, a žene su podnijele osam (8) pritužbi.

Postupak je okončan u šesnaest (16) predmeta.

Pritužbe su se odnosile na: JU Centar za socijalni rad Herceg Novi, JU Centar za socijalni rad Pljevlja, JU Centar za socijalni rad Kotor, JU Centar za socijalni rad Podgorica, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Opštinu Herceg Novi, Prijestonicu Cetinje, Viši sud u Podgorici i Osnovni sud u Bijelom Polju.

U pritužbama je ukazivano na dugo trajanje postupaka za dodjelu jednokratne novčane pomoći, odnosno na nemogućnost ostvarivanja prava na materijalno obezbjeđenje porodice, na nezadovoljstvo sa iznosima novčane pomoći, na nezaposlenost, na rješavanje stambenih pitanja socijalno ugroženih lica, na rješavanje stambenog pitanja penzionisanih lica i dr. U najvećem broju pritužbi ukazivano je na rad centara za socijalni rad prilikom postupanja po određenim zahtjevima (zahtjev za materijalno obezbjeđenje porodice i sl).

Takođe, Zaštitniku se i neposredno obraćao veći broj građana, ukazujući na tešku materijalnu situaciju, na nemogućnost zaposlenja, rješavanja stambenog pitanja, plaćanja računa za utrošenu električnu energiju i sl.

Nakon sprovedenih ispitnih postupaka u pet (5) slučajeva utvrđeno je da nema povrede prava. U četiri (4) slučaja postupci su obustavljeni, jer je povreda prava otklonjena u toku postupka. U tri (3) slučaja Zaštitnik nije postupao po pritužbama jer stranka nije dopunila pritužbu u ostavljenom roku, a ni nakon toga. U tri (3) slučaja, podnosioci pritužbi su upućeni na druga pravna sredstva, jer je ocijenjeno da će na taj način efikasnije i cjelishodnije ostvariti zaštitu svojih prava, a u jednom (1) slučaju Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje (zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudske odluke).

Građani se često obraćaju Zaštitniku ukazujući na siromaštvo, ističući niska socijalna davanja koja po njihovom mišljenju ne mogu da zadovolje egzistencijalne potrebe pojedinca, odnosno porodice. Ekonomska kriza i dug period tranzicije kroz koje prolazi naše društvo prouzrokovali su smanjenje privrednih aktivnosti i nezaposlenost, što se odražava na životni standard građana. Prema podacima Zavoda za statistiku Crne Gore - MONSTAT-a iz "Analize siromaštva u Crnoj Gori u 2013. godini", koja je objavljena u decembru 2014. godine, apsolutna linija siromaštva za Crnu Goru u 2013. godini iznosila je 186,45 eura po ekvivalentu odrasle osobe, što je za oko 4 eura više nego u 2012. godini. Podaci iz Analize ukazuju da je seosko stanovništvo suočeno sa većim rizikom od siromaštva u odnosu na gradsko stanovništvo, dok je stopa siromaštva u sjevernom regionu skoro tri puta veća od stope siromaštva u južnom regionu.

Ovakvo stanje posebno pogađa djecu, mlade, porodice sa jednim roditeljem, određene etničke manjine, osobe sa invaliditetom i stare osobe. Osobe sa invaliditetom ili osobe koje pate od teških hroničnih bolesti često su suočene sa velikim ekonomskim i socijalnim poteškoćama, koje utiču i na čitavo domaćinstvo od koga zavise. Beskućništvo i isključenost iz stanovanja su ekstremni primjeri siromaštva i socijalne isključenosti koja nažalost ne zaobilazi ni naše društvo.

Činjenica da se sve više građana obraća Zaštitniku, ukazujući na dugotrajnu nezaposlenost i nemogućnost da ostvare pravo na rad i na taj način riješe svoja egzistencijalna pitanja je razlog za zabrinutost. Prema podacima Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, (Izvještaj o radu za 2014. godinu), na evidenciji Zavoda za zapošljavanje na dan 31. decembar 2014. godine nalazilo se 34.687 nezaposlenih lica (žena je bilo 16.575 ili 47,78%). U odnosu na 2013. godinu (stanje na 31.12.2013. godine), broj nezaposlenih je povećan za 173 lica ili za 0,5%.

Po obraćanjima građana može se zaključiti da su nezaposlenost, invalidnost, bolest i starost uzroci koji najčešće izlažu stanovništvo socijalnim rizicima. S toga Zaštitnik smatra da se socijalna politika mora zasnivati na mjerama i programima namijenjenim za smanjenje siromaštva, stvaranju efikasnog tržišta rada, smanjenju izloženosti ljudi rizicima i jačanju njihovih kapaciteta. Efikasan sistem socijalne zaštite treba da prati potrebe korisnika, odnosno da podržava ranjive i marginalizovane pojedince i grupe kojima je neophodna organizovana pomoć zajednice i države, kao i građane koji nijesu u mogućnosti da učestvuju u ekonomskim aktivnostima i obezbijede svoju egzistenciju.

Preduzimanje određenih mjera kojima bi se poboljšale šanse za zaposlenje, jedan je od važnijih načina za smanjenje socijalne nesigurnosti i isključenosti. Bilo bi neophodno, što skorije uskladiti oblast obrazovanja, sa potrebama tržišta rada, kao i preduzeti određene mjere kojima bi se poboljšale šanse za zaposlenje.

Zaštitnik podsjeća da je UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava 2014. godine, usvojio zaključke o primjeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u Crnoj Gori. Komitet je zapazio, između ostalog, da Crna Gora ne raspolaže neophodnim statističkim podacima za ocjenu stanja ekonomskih i socijalnih prava (evidencija o broju beskućnika i lica koja stanuju u nehumanim uslovima, broju djece koja napuštaju obrazovni sistem itd.) pa je preporučio da se uspostavi sistem za prikupljanje podataka, te da se redovno ocjenjuje kako se ova prava uživaju na osnovu pokazatelja koje je razvila Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava UN-a.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja u toku 2014. godine preduzelo je određene aktivnosti koje su bile usmjerene na stvaranje što efikasnijeg sistema socijalne zaštite, pa se u ovoj oblasti može konstatovati određeni napredak. Naime, aktivnosti Ministarstva usmjerene su na jačanje stručnih kapaciteta centara za socijalni rad, kroz edukacije zaposlenih i uspostavljanje jedinstvene baze podataka uvođenjem Socijalnog kartona. Socijalni karton - Informacioni sistem socijalnog staranja (SWIS), predstavlja okvir procesa reforme socijalnog staranja, koja se sprovodi putem razvoja efikasnijeg, djelotvornijeg i pravednijeg sistema socijalne zaštite i kvalitetnih usluga za siromašne i ugrožene. Očekivati je da će primjena Socijalnog kartona poboljšati kapacitete Ministarstva rada i socijalnog staranja za planiranje, nadzor, praćenje i upravljanje socijalnim uslugama.

Međutim, Zaštitnik je mišljenja da su kapaciteti centara za socijalni rad još uvijek nedovoljni, da su procedure za ostvarivanje prava komplikovane i da je broj obuhvaćenih korisnika različitih usluga socijalne zaštite nedovoljan u odnosu na potrebe, te s toga proces socijalnih reformi treba ubrzati i obezbijediti punu primjenu Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti. Neophodno je u što kraćem roku, donijeti sve podzakonske akte potrebne za primjenu Zakona.

Zaštitnik je takođe mišljenja, da bi lokalne samouprave morale biti znatno aktivnije u rješavanju socijalnih problema građana i pružanju socijalnih usluga u lokalnoj zajednici, kako bi se izbjeglo da građani koji su izloženi socijalnim rizicima ostanu sami i zaboravljeni.

Primjeri:

1) Opis slučaja: B.R. podnijela je pritužbu na rad Opštine Herceg Novi, zbog nepostupanja po njenom zahtjevu u vezi ostvarivanja prava iz socijalne zaštite - jednokratnu novčanu pomoć.

Postupanje Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Opštine Herceg Novi. U izjašnjenju se, navodi: da je B.R. dva puta isplaćivana jednokratna novčana pomoć u toku 2013. godine radi poboljšanja materijalnog položaja; da je odlukom Opštine, od 14. februara 2014. godine, opredijeljena i isplaćena novčana pomoć u iznosu od 150,00 eura; da će Opština Herceg Novi i dalje, u skladu sa mogućnostima, nastojati da podnositeljki pritužbe pruži novčanu pomoć, iako postoji značajan broj zahtjeva građana Opštine Herceg Novi koji im se obraćaju, jer se nalaze u stanju teške materijalne situacije.

Ishod slučaja: Zaštitnik je obavijestio podnositeljku pritužbe da je Opština Herceg Novi usvojila njen zahtjev i da joj je isplaćena jednokratna novčana pomoć, te da je na taj način otklonjena povreda prava na koju je u pritužbi ukazano.

2) Opis slučaja: N.G. podnijela je pritužbu na rad Višeg suda u Podgorici, zbog odugovlačenja postupka po žalbi i na rad JU Centra za socijalni rad Podgorica, u vezi ostvarivanja prava iz socijalne zaštite.

Postupanje Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenja od Višeg suda u Podgorici, kao i od Centra za socijalni rad Podgorica.

U izjašnjenju Višeg suda u Podgorici, navodi se: da su, 17. juna 2013. godine, tom sudu dostavljeni spisi predmeta Osnovnog suda u Podgorici, radi odlučivanja po žalbi; da je predmet dodijeljen u rad sudiji – izvjestiocu L.J.L.; da je sudija predmet iznijela na sjednici vijeća dana, 22. aprila 2014. godine; da je nakon toga, predmet razdužen u pisarnici suda, 29. aprila 2014. godine.

U izjašnjenju JU Centra za socijalni rad Podgorica, navodi se da kod tog Centra ne postoji nijedan evidentiran zahtjev za jednokratnu novčanu pomoć na ime N.G. u periodu od 2013-2014. godine.

Ishod slučaja: Zaštitnik je podnositeljku pritužbe obavijestio da je Viši sud donošenjem odluke po njenoj žalbi otklonio povredu prava na koju je u pritužbi ukazala. Što se tiče dijela pritužbe koji se odnosi na JU Centru za socijalni rad Podgorica, Zaštitnik je podnositeljku uputio da se radi ostvarivanja prava na jednokratnu novčanu pomoć, pisanim zahtjevom obrati tom centru.

5.3. Pravo na zdravu zivotu sredinu

Od trenutka kada čovjek počinje da razmišlja o svom životnom okruženju, kada počne da ga čuva i da se osjeća njegovim dijelom, a njegova savjest preraste u ekološku etiku, može se govoriti o zaštiti životne sredine. Danas, kada mnogi problemi, kao što su prenaseljenost, opasnost od radioaktivnog zračenja, iscrpljivanje neobnovljivih resursa - sirovinskih energetskih izvora, opasnost od veoma ozbiljnih zagađivanja u atmosferi i nestajanje čitavih ekosistema ugrožavaju savremeno čovječanstvo, zaštita životne sredine postaje preokupacija svakog čovjeka.

Zaštita životne sredine, očuvanje prirode i čovjekove sredine jedna je od najviših vrijednosti ustavnog poretka. Ustavom Crne Gore propisano je da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obavješćavanje o stanju životne sredine, na mogućnost uticaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu i na pravnu zaštitu ovih prava i da je svako, a posebno država obavezan da čuva i unapređuje životnu sredinu.

Crna Gora je unaprijedila normativni i institucionalni okvir u oblasti zaštite životne sredine, kojim su u značajnoj mjeri stvoreni uslovi za potpunije ostvarenje prava na zdravu životnu sredinu, uz primjenu visokih standarda. Usvojena su nova zakonska rješenja kojima je izvršeno usaglašavanje sa evropskim standardima i inkorporiranje ključnih dokumenata međunarodnog prava, u oblasti: zaštite od buke, integrisanog sprječavanja i kontrole zagađivanja, upravljanja otpadom, zaštite vazduha, praćenja njegovog kvaliteta, upotrebe i zaštite od hemikalija, procjene uticaja na životnu sredinu i zaštitu prirode u cilju pune harmonizacije sa propisima Evropske unije. Ratifikovala je Konvenciju o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu o pitanjima životne sredine prema kojoj građani imaju pravo na tačne informacije o pojavama i aktivnostima koje mogu imati uticaj na kvalitet životne sredine, zdravlje ljudi i životinja, njihovo pravo da učestvuju u donošenju odluka u izradi planova i programa koje se tiču životne sredine.

Vlada Crne Gore donijela je Nacionalnu strategiju upravljanja kvalitetom vazduha sa akcionim planom za period 2013-2016. godine. Cilj donošenja Strategije je očuvanje i poboljšanje kvaliteta vazduha i izbjegavanje, sprječavanje ili smanjenje štetnih posljedica po zdravlje ljudi i životnu sredinu.

U 2014. godini Zaštitnik je posebnu pažnju posvetio praćenju stanja životne sredine u Opštini Pljevlja i aktivnostima i mjerama koje su nadležni organi preduzimali za zaštitu zdravlja i zaštitu životne sredine u toj opštini.

Kada je u pitanju praćenje kvaliteta vazduha, uspostavljena je Državna mreža za praćenje kvaliteta vazduha, a podaci o izvršenim mjerenjima dostupni su na internet stranici Agencije za zaštitu životne sredine. Stanje kvaliteta vazduha praćeno je i u gradovima - Podgorici i Nikšiću.

Kvalitet vazduha u opštini Pljevlja nije poboljšan u odnosu na prethodne godine. Naime, prema podacima o prekoračenjima srednjih dnevnih dozvoljenih koncentracija zagađujućih materija, najveći uticaj na kvalitet vazduha tokom zimskih mjeseci imali su individualna ložišta i meteorološke prilike, uz kumulativno dejstvo konstantnih emisija iz industrije i saobraćaja. To stanje uslovljeno je i pojavama temperaturnih inverzija uz visok atmosferski pritisak i stabilnu atmosferu, što dovodi do koncentrisanja zagađujućih materija u prizemnim slojevima atmosfere. Termoelektrana "Pljevlja" nije jedini uzročnik aerozagađenja, što su potvrdili rezultati mjerenja koja su izvršena u periodu kada, zbog pripreme za zimsku sezonu, nije bila u funkciji. Uz mjere za smanjenje zagađenja koje potiče iz saobraćaja, ključna mjera koja bi doprinijela unaprjeđenju kvaliteta vazduha je toplifikacija opštine Pljevlja, što je i predviđeno Nacionalnom strategijom upravljanja kvalitetom vazduha.

S obzirom da se radi o dugogodišnjem problemu koji negativno utiče na životnu sredinu u Opštini Pljevlja, Zaštitnik smatra da je za njegovo rješavanje neophodno bez odlaganja pristupiti sprovođenju zajedničkih mjera državnih i lokalnih organa, u skladu sa njihovim nadležnostima. Neophodno je donijeti Plan zaštite sa mjerama sanacije stanja životne sredine u opštini Pljevlja i redovno obavještavati javnost o realizaciji mjera smanjenja negativnog uticaja na životnu sredinu i analizi sprovedenog monitoringa svih segmenata životne sredine. U cilju zaštite zdravlja građana i zaštite životne sredine, nadležni inspekcijски organi trebaju da kontinuirano vrše inspekcijски nadzor svih registrovanih zagađivača u opštini Pljevlja, preduzimaju mjere u skladu sa zakonom, a naročito mjere odgovornosti, kao i da nadležni organi, u cilju sprječavanja akcidentnog stanja, preduzmu neophodne mjere za unaprjeđenje kvaliteta vazduha i vode za piće u toj opštini.

Stanje kvaliteta vazduha prema sprovedenim mjerenjima u određenim periodima, posebno u zimskom periodu nije bilo zadovoljavajuće ni u Podgorici i Nikšiću.

U 2014. godini Zaštitnik je primio tri (3) pritužbe zbog povrede prava na zdravu životnu sredinu. Iz prethodne godine prenešene su dvije (2) pritužbe.

Jednu (1) pritužbu je podnijela osoba muškog pola, jednu (1) osoba ženskog pola i jednu (1) pritužbu je podnijela grupa građana.

Pritužbe su se odnosile na zagađivanje životne sredine komunalnim otpadom, izlivanjem fekalija.

Postupak je okončan u četiri (4) predmeta. U jednom (1) slučaju je utvrđeno da nema povrede prava. U tri (3) slučaja povreda prava je otklonjena u toku postupka. Postupak po jednoj pritužbi (prenešena iz prethodne godine), a koja se odnosi na zagađenje životne sredine odlaganjem komunalnog otpada u Beranselu, opisan je u dijelu ovog izvještaja, koji se odnosi na prava djeteta.

Primjer:

Opis slučaja: J.Đ, iz Herceg Novog, podnio je pritužbu na rad Komunalne policije Herceg Novi u kojoj je istakao: da ima problem sa komšijinom septičkom jamom, koja je napravljena u nivou temelja kuće; da se pismeno obratio Komunalnoj policiji Herceg Novi, i da je tražio njeno zatvaranje; da je, takođe, zatražio od tog organa i informaciju da li komšija ima dozvolu za izgradnju septičke jame; da nije odlučeno po njegovom zahtjevu; da je, nakon toga, izjavio žalbu Glavnom administratoru Opštine Herceg Novi i da još uvijek nije dobio odgovor po izjavljenoj žalbi.

Postupanje Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Glavnog administratora Opštine Herceg Novi i Komunalne policije Opštine Herceg Novi u kojem se navodi: da je Glavni administrator, saglasno odredbi člana 228. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku, žalbu J.Đ, proslijedio Komunalnoj policiji dana 13. septembra 2013. godine; da je Komunalna policija obavijestila Glavnog administratora da je postupila po inicijativi za vršenje inspekcijskog nadzora na način što je rješenjem od 07. marta 2014. godine naloženo L.N, da priključi svoj objekat na kanalizacioni kolektor.

Ishod slučaja: Zaštitnik je obavijestio podnosioca pritužbe da je prvostepeni organ donio rješenje, kojim je naloženo J.Đ, da stambeni objekat priključi na kanalizacioni kolektor, kao i rješenje, kojim je naloženo L.N, da priključi svoj objekat na kanalizacioni kolektor i da je na taj način otklonjena povreda prava na koju je ukazano u pritužbi.

VI PRAVA DJETETA

U oblasti prava djeteta u izvještajnoj godini postupano je u 138 predmeta. Od ukupnog broja predmeta koji su obrađivani tokom 2014. godine, 9 predmeta je prenijeto iz predhodne godine.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u devet (9) predmeta dao mišljenje sa preporukom. Preporuke su date Osnovnom sudu u Podgorici (2), Osnovnom sudu u Pljevljima (1), Centru za socijalni rad u Plavu (1), Ministarstvu zdravlja (1), Ministarstvu prosvjete (1), Ministarstvu zdravlja i Opštoj bolnici Nikšić (1), Centru za socijalni rad u Podgorici (1), Medijima (1) .

U izvještajnoj godini, četiri preporuke su ispunjene, dok u ostalim predmetima rok za ispunjenje preporuka nije istekao.

U 72 predmeta povreda prava je otklonjena u toku postupka, u 18 predmeta nije utvrđena povreda prava, a u 16 predmeta je stranka upućena na druga pravna sredstva. U šest (6) predmeta stranka ili nije saradivala niti dopunila pritužbu u ostavljenom roku a ni nakon toga , u četiri (4) slučaja pritužbe su povučene a u dva (2) slučaja pritužba je podnijeta nakon isteka roka od jedne godine od učinjene povrede i sl.

U 2015.godinu preneseno je 7 predmeta.

Pritužbe građana i djece su se, između ostalog, odnosile na postupanje sledećih: Centar za socijalni rad Podgorica (15), Centar za socijalni rad Bar (3), Centar za socijalni rad Bijelo Polje (3), Glavni grad Podgorica (3), Ministarstvo rada i socijalnog staranja (6), Ministarstvo prosvjete (5), Ministarstvo unutrašnjih poslova (2), Osnovni sud u Podgorici (5), Klinički centar Crne Gore, Opšta bolnica Nikšić , JU Osnovna škola "Blažo Jokov Orlandić", JU Osnovna škola "Maksim Gorki", JU Osnovna škola "Jugoslavija", JU Osnovna škola "Marko Miljanov", JU Osnovna škola "Musa Burzan", JU Osnovna škola "Njegoš", JU Osnovna škola "Vuko Jovović", JU Osnovna škola "Dušan Obradović", JU Osnovna škola "Ratko Žarić", JU Škola za srednje i više stručno obrazovanje " Sergije Stanić ", Gimnazija „Slobodan Škerović“, JU Gimnazija Cetinje i dr.

6.1. Pravo djeteta na usluge socijalne zaštite

Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore su, u 2014.godine, djeca i roditelji podnosili pritužbe koje su se odnosili na rad i postupanje centara za socijalni rad u dijelu porodičnih odnosa, načina raspodjele materijalnih davanja, pružanje usluga u dnevnicima i sl.

Zaštitnik i u ovom izvještaju ukazuje na važnost kvalitetnih socijalnih servisa za djecu i važnost uloge centara za socijalni rad i zapaža napredak koji je postignut u toj oblasti. Naime, reforma socijalne zaštite je već duže vrijeme u toku i u tom procesu su, u 2014.godini, sprovedene stručne edukacije zaposlenih u centrima za socijalni rad, utvrđeni standardi/normativi za rad centara za socijalni rad u dijelu pružanja socijalnih usluga i uspostavljen socijalni karton kao jedinstvena evidencija o socijalnim potrebama pojedinaca i porodica, kao i mjera zaštite koje su pružene u ostvarivanju socijalnih prava.

Na problem nesistematizovane evidencije i nemogućnost protoka informacija između organa Zaštitnik je ukazivao i u ranijim izvještajima. Tokom 2014.godine, je pripremljen i uspostavljen Socijalni karton - Informacioni sistem socijalnog staranja, koji predstavlja jedinstvenu evidenciju svakog pojedinca ili porodice koji je na bilo koji način korisnik socijalnih usluga. Uspostavljanje Socijalnog kartona, treba da predstavlja krunu u procesu socijalne reforme. Socijalni karton bi trebalo da omogući jasne procedure i

lakše načine komunikacije, a samim tim i kvalitetno vođenje evidencije u okviru socijalne politike. Jedna od prednosti socijalnog kartona je smanjenje zloupotreba u dijelu socijalnih davanja, na koje je Zaštitnik takođe ukazivao. Naime, tokom prvih revizija utvrđene su veoma brojne nepravilnosti i pojedinačne zloupotrebe u dijelu materijalnih davanja, što ukazuje da sistem socijalne zaštite u Crnoj Gori nije imao kapaciteta da adekvatno prati i procijenjuje stvarne potrebe pojedinaca i porodica. Upravo će ovakav sistem evidencije i mjesečne revizije socijalnih davanja omogućiti kvalitetno usmjeravanje sredstava onima koji se nađu u stanju socijalne potrebe, kvalitetnije sagledavanje socijalne slike i vođenje socijalne politike.

Građani koji su u stanju socijalne potrebe se često obraćaju Zaštitniku, ističući veoma niska socijalna davanja koja, u većini slučajeva, ne podmiruju ni minimum osnovnih potreba porodice ili pojedinca. Imajući u vidu da su velika novčana sredstva izdvajana upravo na socijalna davanja, Zaštitnik smatra da će Socijalni karton i ovaj način vođenja evidencije o korisnicima pokazati realnu sliku stvarnih potreba porodica i pojedinaca koji su u stanju socijalne potrebe. Imajući jasnu sliku o potrebama svakog korisnika, kroz socijalni karton, može se očekivati da će se na osnovu tih podataka realno upravljati socijalnim uslugama i materijalnim davanjima, kako bi se zadovoljile stvarne potrebe svakog pojedinca, djeteta i porodice. Sistem ove evidencije ima socijalne profile pojedinaca i porodica, a da bi oni bili valjani, korišće i upoređivati podatke iz različitih institucija: Fonda PIO, Zavoda za zapošljavanje, Uprave za nekretnine, Poreske uprave, Ministarstva unutrašnjih poslova (centralni registar stanovništva i motornih vozila), Ministarstva obrazovanja i Veterinarske uprava. Socijalni karton se zvanično koristiti kao jedinstvena baza podataka od 1.januara.2015.godine.

Zaštitnik smatra važnom inicijativu Ministarstva rada i socijalnog staranja da pristupi reorganizaciji centara za socijalni rad i donese pravilnike i druge normativne akte kojima se uređuje sam rad centara i način pružanja usluga, što je bila jedna od preporuka Zaštitnika. Naime, ovo je veoma značajan napredak u okviru socijalne reforme, jer ujednačeno postupanje centara za socijalni rad garantuje svoj djeci jednak pristup socijalnoj zaštiti i ostvarivanju prava koja im pripadaju.

U Crnoj Gori, više od 250 socijalnih usluga i različitih servisa podrške djeci i porodici pružaju centri za socijalni rad, lokalne organizacije i različite nevladine organizacije. Zaštitnik smatra da je neophodno standardizovati pružanje ovih usluga i obezbijediti mehanizme podrške, ali i nadzora od strane ministarstva. Propisivanje standarda za sve pružaoce socijalnih usluga, a ne samo za centre za socijalni rad, kao i licenciranje pružaoce usluga, prema mišljenju Zaštitnika je neophodno kako bi se ujednačio kvalitet pruženih usluga i uspostavio nadzor nad samim pružiocima. Uvođenje jedinstvenih pravila postupanja, kako u okviru centara za socijalni rad, tako i u okviru drugih službi i organizacija, omogućiće ujednačavanje kvaliteta pruženih usluga svim građanima, djeci i porodicama. Posebno je bitno donošenje akata, od strane Ministarstva, kojim bi se uredilo postupanje Socijalne inspekcije, s obzirom da je rok za donošenje ovog podzakonskog akta odavno istekao. Zaštitnik je mišljenja, da bi djelovanje ove inspekcije trebalo da obuhvati kontrolu u pogledu kvaliteta pružanja socijalnih usluga, kako bi građani imali priliku i mehanizam da prijave inspekciji nezadovoljstvo u dijelu ostvarivanja garantovanih socijalnih prava.

U 2014.godini, predstavnici centara za socijalni rad, iz skoro svih gradova u Crnoj Gori, bili su uključeni u različite edukativne programe. Zaštitnik smatra da je edukacija službenika koji postupaju u oblasti socijalne i dječije zaštite od prioritetnog značaja, te ovu inicijativu smatra veoma dobrom i neophodnom u cilju ostvarivanja reforme i unapređenja socijalne zaštite. Zaštitnik je mišljenja da sprovođenje edukacija treba biti kontinuirano i usko specijalizovano kako bi obuhvatilo sve oblasti iz nadležnosti centara za socijalni rad i obezbijedio stručno usavršavanje zaposlenih, kako bi postupali u skladu sa preporučenim standardima.

Pored svih preduzetih radnji i mjera, kao i napretka u sistemu socijalne i dječije zaštite, Zaštitnik konstatuje da još uvijek nedovoljni kadrovski kapaciteti dovode do preopterećenosti zaposlenih stručnjaka što lančano dovodi u pitanje kvalitet pružanja usluga i pomoći korisnicima. Individualan pristup i angažovanje predstavnika centara za socijalni rad je nezahvalno dovoditi u pitanje, posebno imajući u vidu činjenicu da je broj korisnika i obim posla različit između centara za socijalni rad. Stoga Zaštitnik, kao i u ranijem periodu, ukazuje da je neophodno jačanje kako kadrovskih, tako i materijalnih kapaciteta u cilju obezbjeđivanja uslova za kvalitetno pružanje usluga i servisa podrške svakom djetetu/korisniku na jednak način.

Nerijetko Zaštitnik u odgovorima centara za socijalni rad nailazi na konstataciju da je centar u određenoj situaciji iscrpio sve svoje kapacitete i da ne može da pomogne djetetu.

Postupajući po pritužbama djece i roditelja, Zaštitnik je primijetio da se postupanje centara za socijalni rad u dijelu posredovanja i postupanja u porodičnim odnosima nije značajnije popravilo u odnosu na raniji period. Naime, predstavnici centara za socijalni rad i pored napora koje ulažu i radnji koje preduzimaju, još uvijek ne obezbjeđuju djeci i porodicama adekvatne tretmane zbog ograničenih kadrovskih ili prostornih kapaciteta. Kontakti između roditelja i djece se i dalje, u nekim opštinama, održavaju na parkinzima ispred centara za socijalni rad. Zaštitnik ukazuje da se angažovanje centara za socijalni rad ne iscrpljuje obezbjeđivanjem kratkih susreta u prostorijama centra za socijalni rad, koji još uvijek nemaju adekvatne prostorne kapacitete prilagođene radu sa djecom. Uloga centara za socijalni rad je kontinuirani rad sa porodicom i djetetom i pružanje pomoći u prevazilaženju novonastale situacije i promjenjenim uslovima života, koji se višestruko odražavaju na dijete/djecu usled razdvajanja porodice i razvoda. Interes djeteta i obezbjeđivanje uslova za ostvarivanje kontakata između roditelja i djece, koji će biti najbolji prije svega za dijete, a onda i za cijelu porodicu je prevashodan cilj koji se treba ostvariti uz pomoć stručnih lica centara za socijalni rad. Zaštitnik smatra da centar za socijalni rad treba istrajati kada je u pitanju dijete i ostvarenje najboljih interesa djeteta. Neophodno je iznalaziti nove načine pomoći, obezbjeđivati različite servise podrške porodici, koristiti usluge različitih eksternih stručnjaka, kako bi se obezbjedili uslovi za podizanje i vaspitavanje djece u uslovima koji garantuju ostvarivanje njihovih najboljih interesa.

Zapaženo je nedovoljno angažovanje službenika centra, kako bi u skladu sa zakonom upozorili roditelje na svoje roditeljske dužnosti i u slučajevima kada je evidentno da roditelj sprečava kontakte i zloupotrebljava roditeljska prava.

Neadekvatno pružanje podrške i usmjeravanje roditelja i djece, koji su se našli u izmjenjenim porodičnim prilikama u mnogo čemu utiče na kvalitet budućih porodičnih odnosa i njihovu normalizaciju. Priprema djeteta na novonastalu situaciju je neophodna i treba joj se posvetiti posebna pažnja, kako izmjenjene porodične prilike ne bi štetno uticale na dijete i kvalitet njegovog života. Nedovoljna ili neadekvatna priprema djece i roditelja nerijetko dovodi do veoma neprijatnih prinudnih izvršenja sudskih presuda, radi ostvarivanje kontakata između djeteta i roditelja sa kojim dijete ne živi. Osim toga, centri za socijalni rad i dalje rijetko pokreću postupke ograničavanja ili oduzimanja roditeljskih prava, iako su svjedoci najrazličitijih porodičnih situacija i postupanja roditelja koja nisu u skladu sa međunarodnim i nacionalnim propisima i ne mogu biti u najboljem interesu djeteta.

U 2014.godini, postupano je u određenom broju predmeta, koji su se odnosili na alternativnu brigu o djetetu (hraniteljstvo i usvojenje). Naime, Zaštitnik izražava zadovoljstvo reformom socijalne i dječije zaštite u ovom dijelu, jer je promocija alternativnih oblika brige o djeci, viši standard i uređenost ovog vida zbrinjavanja djece bio neohodan u crnogorskom društvu. Osim toga, međunarodni akti i standardi u oblasti načina zbrinjavanja djece usmjeravaju države ka unapređivanju hraniteljstva i alternativnih vidova smještaja i brige u cilju smanjivanja broja djece u institucijama sistema. Međutim, iako je

hraniteljstvo kao vid brige o djeci postalo vidljivije u crnogorskom društvu i broj zasnivanja nesrodnih hraniteljstava povećan, Zaštitnik smatra da ovaj vid dječije zaštite još uvijek nije na preporučenom nivou. Sprovodeći ispitni postupak u određenim predmetima, Zaštitnik je zapazio da centri za socijalni rad ne postupaju kvalitetno i ažurno u procesima procjene hranitelja, kontinuiranog praćenja, savjetovanja i pripreme porodica i djece. U nekim slučajevima se ne sprovodi detaljna procjena hranitelja i hraniteljskih porodica, što može dovesti do povrede garantovanih prava djeteta i pogrešne procjene njegovog najboljeg interesa. Naknadno utvrđivanje da hranitelji nisu adekvatni i vraćanje djeteta u instituciju ili drugom hranitelju može izazvati stres i traumu sa dugotrajnim poslasticama po dijete. Zaštitnik takođe ukazuje na kvalitet pripremanja kako budućih hranitelja tako i djeteta, jer od kvalitetne pripreme u velikoj mjeri može zavisiti buduća hraniteljska zajednica.

Imajući u vidu, pritužbe koje je Zaštitnik imao u radu, a koje se odnose na hraniteljstvo, može se zaključiti da centri za socijalni rad nisu, u nekim slučajevima, postupali profesionalno. Nerijetko zbog pogrešne procjene djeca su ostavljena, u dužem vremenskom periodu, bez određenog staratelja i uređene brige. Osim toga, centri u nekim slučajevima, iako svjesni da biološki roditelji nemaju neophodne roditeljske kompetencije i nisu u mogućnosti da brinu o djetetu, ne razmatraju zahtjeve bioloških srodnika raspoloženi da preuzmu dijete/djecu na hraniteljski smještaj. Ovo ukazuje da centri za socijalni rad ne prepoznaju uvijek najbolji interes djeteta i ne vode se njihovim potrebama u konkretnom slučaju. Stoga Zaštitnik preporučuje ažurnije i profesionalnije postupanje centra za socijalni rad u dijelu obezbijedivanja alternativne brige o djeci, koja za tim vidom zaštite imaju potrebu, kao i neophodnost promocije nesrodnih hraniteljstva, koje još uvijek nije u dovoljnoj mjeri prihvaćeno u Crnoj Gori.

Uloga centara za socijalni rad je od izuzetnog značaja u mnogim sferama djetetovog života i razvoja. Stoga Zaštitnik smatra da je kvalitetno odabran stručni kadar, motivacija zaposlenih, unapređenje kadrovskih kapaciteta uopšte, stvaranje boljih uslova za rad i postupanje veoma važno u oblasti kreiranja i sprovođenja socijalne politike.

Ono što je neophodno istaći kao dobru praksu, kada su u pitanju centri za socijalni rad, je unapređenje saradnje centara sa drugim službama i organima u oblasti zaštite djeteta i dječijih prava. Napredak u saradnji se primjećuje kada je u pitanju odnos sa obrazovnim ustanovama i policijom. Angažovanje zajedničkih kapaciteta u dijelu praćenja i reagovanja prema djeci koja pokazuju rizične oblike ponašanja se pokazalo kao dobro, što je i bila jedna od ranijih preporuka Zaštitnika.

Primjeri:

1) Opis slučaja: D.M. iz Podgorice podnio je pritužbu, zbog nemogućnosti ostvarivanja kontakta sa svojim sestrićem koji, kao dijete bez roditeljskog staranja, boravi u Dječijem domu „Mladost“ u Bijeloj.

Postupanje Zaštitnika : U toku ispitnog postupka , Zaštitnik je pribavio izjašnjenja Centra za socijalni rad za opštine Podgorica, Cetinje, Danilovgrad i Kolašin i Dječijeg doma „Mladost“ u Bijeloj. D.M. i pored brojnih zahtjeva upućenih kako Centru za socijalni rad tako i Ministarstvu rada i socijalnog staranja , kontaktirao sa sestrićem samo dva puta u vremenskom periodu od tri godine. Kao razloge za nemogućnost ostvarivanja kontakta Centar za socijalni rad navodi psihičko stanje D.M. kao i otpor koji je dječak pokazivao prilikom jedne posjete. D.M. je na insistiranje Centra za socijalni rad pribavio svu neophodnu medicinsku dokumentaciju, koja ničim ne ukazuje da on može na bilo koji način da ugrozi najbolji interes djeteta. Zaštitnik je zaključio da je neopravdan stav Centra kojim onemogućava održavanje redovnih kontakata djeteta sa svojom biološkom porodicom, s obzirom da mnoga međunarodna dokumenta kao i preporučeni standardi u ovoj oblasti upravo podstiču održavanje kontakta i preduzimanje radnji i mjera koje podstiču njegovanje porodičnih i tradicionalnih vrijednosti,

kao i važnost ostvarivanja prava djeteta na svoje porijeklo. Zaštitnik smatra da otpor koje je dijete u jednom susretu pokazalo prema ujaku nije dovoljan razlog da se kontakti obustave, s obzirom da je upravo uloga Centra za socijalni rad kao organa starateljstva da podstiče regulisanje odnosa između članova porodice i stručno pomogne u prevazilaženju eventualnih empatija.

Ishod slučaja: Zaštitnik je uputio mišljenje i preporuku Centru za socijalni rad za opštine Podgorica, Cetinje, Danilovgrad i Kolašin da, bez daljeg odlaganja, preduzme sve potrebne radnje i mjere kako bi se obezbijedili kontinuirani i redovni kontakti L.M. i njegovog ujaka D.M. i da, kao organ starateljstva, preduzme savjetodavne i druge mjere u cilju neophodne pripreme D.M. za održavanje nesmetanih i prijatnih kontakata sa svojim sestrićem L.M. dok god je to u najboljem interesu djeteta.

2) Opis slučaja: Zaštitniku se obratila I.B. djevojčica, koja je istakla da je odbijen zahtjev da joj se dodijeli porodični smještaj kod njene babe, koja jedino o njoj brine.

Postupanje Zaštitnika : Zaštitnik je od Centra za socijalni rad za opštine Podgorica, Cetinje, Danilovgrad i Kolašin, zatražio i dobio izjašnjenje u kojem se, između ostalog, navodi: da je taj Centar, postupio po nalogu drugostepenog organa, od 03.02.2014. godine, kojim je naloženo tom centru da izvrši ponovno preispitivanje i donošenje odluke; da je, resenjem od 30.04.2014. godine, mal. I.B. odobrio porodični smještaj – hraniteljstvo, od 01.05.2014. godine, do, 07.07.2015. godine.

Ishod slučaja: Iz navedenog proizilazi da je JU Centar za socijalni rad za opštine Podgorica, Cetinje, Danilovgrad i Kolašin, donio rješenje, o porodičnom smještaju za I. B. i na taj način otklonio povredu prava na koju je djevojčica u pritužbi ukazala, pa je Zaštitnik saglasno obustavio postupak po pritužbi.

6.1.1. Ustanove za brigu i smještaj djece

Zaštitnik je, u 2014.godini, kontinuirano obilazio ustanove za brigu i smještaj djece, sprovedene su radionice sa djecom, obavljani individualni razgovori i provjeravani uslovi u kojima se radi i postupa sa djecom.

Deca koja borave u ustanovama, su i u ovoj godini, putem sandučadi za žalbe, pritužbe i sugestije, uglavnom obavještavala Zaštitnika o određenim aktivnostima u okviru ustanove, postavljali pitanja/dileme i predlagali Zaštitniku određene zajedničke aktivnosti. Djeca su takođe podnosila i pritužbe ali je njihov broj relativno mali.

Dječiji dom „Mladost“ u Bijeloj, kao jedini Dom za djecu bez roditeljskog staranja i djecu koja su ometena porodičnim prilikama, je već skoro tri godine u procesu transformacije. Transformacija ove ustanove je pokrenuta idejom da što manje djece živi i odrasta u ustanovama sistema, posebno imajući u vidu djecu uzrasne dobi niže od tri godine starosti. Ova ideja ima čvrsto uporište u međunarodnim aktima i smjernicama. Transformacija Doma „Mladost“ je predviđena Strategijom starateljstva u Crnoj Gori, Strategijom razvoja socijalne i dječije zaštite, Nacionalnim planom akcije za djecu, Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti, Pravilnikom o bližim uslovima i standardima za obavljanje stručnih poslova u socijalnoj i dječjoj zaštiti, Odlukom o izmjenama i dopunama odluke o organizovanju Javne ustanove za smještaj djece i mladih bez roditeljskog staranja i djece čiji je život ometen porodičnim prilikama (mart 2014) i Pravilnikom o bližim uslovima za pružanje i korištenje usluga, normativima i minimalnim standardima usluga za smještaj djece i mladih u ustanovu i malu grupnu zajednicu (oktobar 2014). Zaštitnik je mišljenja da potpuna transformacija ustanove u kojoj se brine o djeci bez roditeljskog staranja, može imati određene posledice po djecu koja su u stanju ove potrebe, posebno ukoliko se na brzoprijetno transformaciji insistira i ako se iz vida izgube primarne potrebe djeteta i njihov najbolji interes.

Dom „Mladost“ predstavlja veliki resurs u sistemu socijalne i dječije zaštite, sa ogromnim iskustvom u radu sa djecom i za djecu, značajnim kadrovskim i svim ostalim potrebnim kapacitetima. Kao takav Dom učestvuje u pomoći i podršci hraniteljskim porodicama i pripremi djece, kao i u samoj promociji hraniteljstva. Imajući u vidu stav zaposlenih u Domu, Zaštitnik je mišljenja da se aktivnosti podrške koje Dom pruža mogu proširiti i na samohrane roditelje u cilju jačanja njihovih roditeljskih kompetencija. Ovaj vid podrške bi u mnogome olakšao roditeljstvo samohranih roditelja i u jednom dijelu prevenirao napuštanje djeteta/djece. Stručni kadar Doma već pruža i značajnu podršku i pomoć biološkim porodicama na primorju, te kao takav u mnogo čemu pomaže centrima za socijalni rad.

Zaštitnik primjećuje da se broj djece u Domu „Mladost“, iz godine u godinu smanjuje, tako da su vaspitne grupe u okviru Doma manje, pa je rad u njima mnogo lakši. Zaštitnik zapaža da je za svu djecu u okviru Doma obezbijedena primarna zdravstvena zaštita, dok se specijalistički pregledi obavljaju u okviru Kliničko bolničkog centra. Kada je u pitanju obrazovanje Zaštitnik je konstatovao da su sva djeca uključena u proces obrazovanja, osim jedna djevojčica koja zbog stepena smetnji ne može da prati ni jedan obrazovni proces. Dom ima odličnu saradnju sa obrazovnim ustanovama i resursnim centrima.

Smanjenje broja djece u ovoj Instituciji, je ohrabrujuće, međutim zabrinjavajući je porast djece sa smetnjama koja borave u Domu „Mladost“. Prilikom poslednje posjete Zaštitnika Domu „Mladost“, u Domu je boravilo 95 djece od kojih 43 sa nekim vidom smetnje u razvoju. Naime, tokom 2014.godine opštinska komisija za usmjeravanje djece je donijela 40 rešenja kojima su djeci, koja su upućena u obrazovni sistem, ustanovljene uglavnom kombinovane razvojne smetnje i poremećaji u ponašanju, dok je kod devetoro djece konstatovana teža mentalna smetnja. Pohvalno je što su sva djeca, sa smetnjama u razvoju, uključena u obrazovni sistem (inkluzivno obrazovanje u srednjim školama, specijalna odjeljenja u osnovnim školama, Centar „1 jun“ i Kotor). Dom se pobrinuo da za svu djecu sa umjerenim i težim smetnjama organizuje prevoz do škole i pratnju dva personalna asistenta koji su prisutni na nastavi. Kada je u pitanju profesionalno osposobljavanje djece sa smetnjama i njihovo osamostaljivanje za budući život, Dom je obezbijedio profesionalnu praksu za troje djece u okviru Doma „Mladost“ i to u kuhinji i vešeraju, dok jedan štíćenik obavlja praksu u Hotelu „Splendid“, a jedan u Kotoru.

Zaštitnik smatra da je pohvalano angažovanje Doma da, na sve moguće načine, obezbijedi djeci sa smetnjama kvalitetan život, uključenost u društvene tokove, obrazovanje, zdravstvenu i svaku drugu pomoć i podršku. Međutim, zabrinjava činjenica, na koju je više puta ukazivano, a to je. neprilagođenost Doma „Mladost“ za brigu o djeci koja imaju različite smetnje. Njegova neprilagođenost je i prostorna a i kadrovska. Djeca sa različitim oblikom smetnji, a posebna ona čije su smetnje težih kategorija, zahtijevaju stručnjake različitih profila i cjelodnevnu brigu. Dom je kao kompromisno rešenje djeci obezbijedio asistente. Međutim upitno je da li oni mogu da odgovore zadatku, da se na ispravan i profesionalan način brinu o djeci i pomognu u razvijanju njihovih kapaciteta. Osim toga, djeca imaju potrebu za različitim medicinskim tretmanima i posebnoj brizi, a Dom u okviru zdravstvene zaštite koju obezbjeđuje djeci nema uslova za to. Promocija i unapređenje alternativnog smještaja za djecu u vidu hraniteljstva bi morala obuhvatiti i djecu sa smetnjama u razvoju. Zaštitnik smatra da bi priprema hranitelja i hraniteljskih porodica trebala da se razvija i u tom smjeru, kako ne bi djeca sa smetnjama u razvoju bila diskriminisana u odnosu na ostalu djecu, koja se upućuju na alternativni smještaj. Djeca sa smetnjama jednako trebaju porodični dom i bliskost porodice. Stoga Zaštitnik preporučuje nadležnim službama da razviju način alternativnog zbrinjavanja djece sa smetnjama u razvoju koja nemaju roditeljsko staranje, u vidu hraniteljstva uz intezivnu podršku, jer i ova djeca zaslužuju porodicu.

Zaštitnik smatra da zbog ovakve situacije u Domu „Mladost“ treba obezbijediti dodatni usko specijalizovani kadar, koji će raditi sa djecom koja imaju smetnje u razvoju (defektolozi, logopedi,

psiholozi i dr.). Zaštitnik, takođe ukazuje na dobru praksu da svako dijete ima poseban individualni program, koji se redovno ažurira i prilagođava potrebama djeteta.

JU Resursni centar za djecu i mlade "Podgorica " je ustanova u kojoj se vaspitavaju i obrazuju djeca i mladi sa oštećenjem vida, sa motoričkim i kombinovanim smetnjama. U toku 2014.godine upisano je 68 učenika od prvog razreda osnovne do završnog razreda srednje škole. Broj upisane djece se smanjuje, što je za očekivati s obzirom da je Strategijom o inkluzivnom obrazovanju akcenat stavljen na uključivanje djece sa smetnjama u razvoju u redovne škole. Razvijanje inkluzivnog obrazovanja i njegova sveobuhvatnost će kao posledicu imati dalje smanjivanje broja djece u resursnim centrima. Mađutim, Zaštitnik imajući u vidu obraćanja roditelja, škola i djece, izražava zabrinutost da li djeca sa smetnjama u razvoju u okviru redovnih škola dobijaju adekvatno obrazovanje, koje će ih osposobiti za samostalniji život razvijajući njihove individualne kapacitete do krajnjih granica. Naime, škole ukazuju da pojedina djeca i pored rešenja Komisije za usmjeravanje ne uspijevaju da se integrišu i savladaju preporučeni individualni program, te postaje upitno da li je takva inkluzija u interesu djeteta. Zaštitnik je zapazio da u ovakvim situacijama Resursni centar nudi različite tretmane (somatopedski, tiflološki, logopedski i fizioterapeutske tretmani) djeci koja su uključena u redovne škole, te se na taj način primjenjuju oblici kombinovane i djelimične inkluzije što je veoma dobro, ali opet ograničeno samo na djecu iz Podgorice. Zaštitnik smatra da treba podržavati i promovisati ovakav način kombinovane inkluzije, jer na taj način djeca dobijaju profesionalnu pomoć u skladu sa potrebama koje imaju, a sa druge strane su integrisana u redovno obrazovanje te razvijaju socijalne vještine i potrebno obrazovanje. Osim toga, pored redovnih zaduženja zaposleni stručnjaci kroz mobilne timove pružaju podršku redovnom sistemu obrazovanja tj. djeci sa smetnjama u razvoju kao i zaposlenima u redovnim školama. Ovakva praksa je veoma dobra, s obzirom da su obrazovne ustanove i druge službe u deficitu sa stručnim specijalizovanim kadrom, jer se putem mobilnih službi, makar periodično može obezbijediti određena intervencija ili stručna pomoć i podrška. Međutim, Zaštitnik smatra da bi ovaj stručni kadar, sa dugogodišnjem iskustvom u radu, u mnogome mogao da pomogne nastavnicima u radu sa djecom sa smetnjama u razvoju u okviru redovnog sistema obrazovanja a ne samo kao mobilna pomoć, već kao stalno angažovani kadar u okviru redovnog obrazovanja.

U okviru Resursnog centra, u predhodnom periodu, je razvijen program rane intervencije za djecu sa smetnjama u razvoju vida i smetnjama u tjelesnom razvoju od dvije do šest godina. Rana intervencija je od presudnog značaja kod mnogih smetnji u razvoju, te je ovaj program veoma značajan za prevenciju i sprečavanje mnogih komplikacija kod djece. Međutim, ranom intervencijom su obuhvaćena uglavnom djeca koja su uključena u predškolsko obrazovanje, dok još uvijek u program nisu uključena djeca sa smetnjama u razvoju iz porodica (koja ne pohađaju predškolsko vaspitanje). Zaštitnik smatra da je neophodno službu rane intervencije kadrovski osnažiti, kako bi ovaj vid podrške bio dostupan svoj djeci koja za njim imaju potrebu kroz razvijanje saradnje sa zdravstvenim i socijalnim ustanovama.

Tokom 2014 godine, uz podršku UNICEF-a u saradnji sa Ministarstvom prosvjete, Zavodom za udžbenike i nastavna sredstva i Fakultetom dramskih umjetnosti sa Cetinja, Resursni centar je počeo sa snimanjem zvučnih udžbenika u Daisy formatu za djecu sa oštećenjem vida, kao i za djecu sa smetnjama u razvoju u redovnim školama. Zaštitnik je mišljenja da je ova inicijativa pokazatelj naprednog djelovanja u ovoj oblasti i veliki iskorak u cilju unapređivanja dostupnosti obrazovanja svakom djetetu u skladu sa njegovim obrazovnim i drugim potrebama.

Kada je u pitanju stručno osposobljavanje djece sa smetnjama koja su obuhvaćena programima Resursnog centra, pokrenuta je zaštitna radionica – izrada suvenira u kojoj učestvuju učenici iz resursnog centra, učenici iz dvije osnovne škole kao i bivši učenici koji se nalaze na Zavodu za zapošljavanje, s ciljem edukacije i socijalizacije spomenute grupe djece i njihovom pripremanju i usavršavanju za radno angažovanje.

Resursni centar Podgorica i Centar "1 jun" su pokrenuli inicijativu za otvaranje dnevnog centra u okviru ove dvije ustanove. Podršku su dobili od Ministarstva rada i socijalnog staranja. Zaštitnik je mišljenja da ovu inicijativu treba podržati s obzirom da u Podgorici ne postoje dnevni centri za djecu sa smetnjama u razvoju i da otvaranje jednog dnevnog centra ne bi obuhvatilo svu djecu koja za ovim servisom imaju potrebu. Otvaranjem dnevnog centra zakružio bi se sistem rehabilitacije i potpune brige o djeci sa smetnjama u razvoju korišćenjem postojećih kadrovskih i prostornih kapacitete. Osim toga, formiranje ovog dnevnog centra sačuvao bi se profesionalan kadar sa dugogodišnjem iskustvom, koji je deficitaran u Crnoj Gori.

JU Resursni centar "1 jun" u Podgorici, je jedna od ustanova u kojoj su predstavnici Zaštitnika u skladu sa planom i programom sprovodili sa djecom kreativno edukativne radionice i fokus grupe na temu poznavanja dječjih prava. Osim kontinuiranog rada sa djecom, Zaštitnik je nastavio dobru saradnju sa upravom ustanove kao i zaposlenima koji direktno rade sa djecom. U 2014. godini u okviru Centra „1 jun“ se školuje i profesionalno osposobljava ukupno 120 djece sa intelektualnim smetnjama. Od ukupnog broja djece, njih 30-oro je na internatskom tretmanu, dok se sa ostalom djecom sprovode školski, individualni i grupni tretmani. Centar „1 jun“ je omogućio jedan vid podrške roditeljima djece sa smetnjama, koji zajedno sa svojom djecom mogu boraviti na tretmanima i u okviru internata kako bi se i roditelji obučili za postupanje i brigu o djeci. Centar „1 jun“ insistira na ranoj intervenciji, koja je od presudnog značaja za sve vrste smetnje i trudi se da ostvari što veću saradnju sa obrazovnim i zdravstvenim ustanovama. Prostorni i kadrovski kapaciteti Centra su veoma dobri. Postoje posebno opremljene prostorije za različite terapijske i druge tretmane rada sa djecom koja imaju različite smetnje. Visoki kriterijumi uslova rada su dostignuti u dijelu postupanja sa djecom koja ispoljavaju različite oblike autizma. Tako Centar „1 jun“, u saradnji sa konjičkim klubom i uz podršku različitih donatora, sprovodi tretmane Hiporehabilitacije. Naime, hiporehabilitacija podrazumjeva upotrebu konja i aktivnosti orjentisanih prema konju u svrhu postizanja različitih terapijskih ciljeva, a uključuje hipoterapiju, terapijsko jahanje i sportsko-rekreativno jahanje za osobe sa invaliditetom. Ovaj tretman veoma dobre rezultate pokazuje u dijelu rada sa autističnom djecom. Centar "1 jun" je osposobio defektologe i terapeute koji rade u okviru Centra za sprovođenje ove terapije sa djecom i u planu je nastavak te edukacije zaposlenih. Zaštitnik konstatuje da je postupanje i stručnost zaposlenih u Centru na visokom nivou i da je koncentracija usko specijalizovanog kadra na jednom mjestu izuzetan resurs u ovoj oblasti. Naime defektolozi i drugi stručnjaci koji su redovno zaposleni u Centru pomažu osnovnim i srednjim školama i učestvuju u radu Komisija za usmjeravanje djece u redovno obrazovanje. Prema mišljenju zaposlenih u Centru, jedna Komisija na teritoriji Podgorice nije dovoljna s obzirom na broj djece i činjenicu da je broj registrovane djece sa smetnjama u porastu.

Centar „1 jun“ je veoma posvećen i okrenut različitim tretmanima koje pružaju djeci, ali ovo je prije svega ustanova za profesionalno osposobljavanje djece sa intelektualnim smetnjama, te je neophodno preduzimati mjere u cilju profesionalno-radnog angažovanja ove djece nakon završetka školovanja. Upravo u tom smjeru se preduzimaju određene radnje, pa je tako u saradnji sa Zavodom za zapošljavanje pokrenut program profesionalne orijentacije u kojem učestvuje 30 djece i mladih. Zaštitnik smatra da bi nadležni organi/institucije trebali više pažnje da posvete problemu profesionalnog osposobljavanja djece sa intelektualnim smetnjama u cilju dostizanja što većeg stepena njihovog osamostaljivanja u budućnosti. Međutim, stiče se utisak da se još uvijek ne preduzimaju konkretne radnje i mjere na usmjeravanje djece koja su završila školovanje u Centru „1 jun“ u Podgorici, niti su sačinjeni mehanizmi i programi za njihovo radno osposobljavanje i osamostaljivanje u budućnosti, kako bi postali korisni članovi društva i razvijali maksimum svojih potencijala.

Problem koji se nameće u okviru rada i postupanja u Centru "1 jun" je sve učestalije napuštanje obrazovanja od strane djece srednjoškolskog uzrasta, koji su na internatskom (cjelodnevnom)

programu. Razlog tome je činjenica da ova djeca dok su u internatu Centra "1 jun" gube prava na određene socijalne naknade, od kojih se nerijetko cijele porodice izdržavaju. Zaštitnik smatra da je ovo razlog za zabrinutost, smatrajući da svako dijete zaslužuje stepen obrazovanja koje će do krajnjih granica stimulisati individualne kapacitete. Činjenica je da su porodice koje imaju djecu sa smetnjama u razvoju najizloženije riziku siromaštva i u većini slučajeva su roditelji djece sa smetnjama nezaposleni. Na ovaj problem ukazuje i nevladin sektor budući da socijalna davanja za porodice koje imaju djecu sa smetnjama u razvoju nisu dovoljna da zadovolje ni egzistencijalni minimum. Ovakvi slučajevi ukazuju da socijalna politika i mjere koje se preduzimaju u potpunosti ne slijede potrebe korisnika. Zato je potrebno u okviru socijalne politike pronaći rešenje koje će realno sagledati pravi interes djeteta u ovakvoj situaciji.

JU Resursni centar za rehabilitaciju i školovanje lica sa poremećajem sluha i govora u Kotoru je takođe ustanova koju predstavnici Institucije Zaštitnika redovno posjećuju u cilju sprovođenja radionica i fokus grupa sa djecom. Na osnovu redovnih posjeta Zaštitnik konstatuje da ova Ustanova postiže izvanredne rezultate u radu sa djecom, kao i da su svi zaposleni veoma posvećeni unapređenju razvijanja individualnih potencijala kod djece koja se tu školuju i borave. I pored postignutih rezultata i preduzimanih radnji na unapređenju uslova u ovom centru, neophodno je ojačati kadrovske kapacitete i obezbijediti im stimulanse za rad sa ovom kategorijom djece. Zaposleni svjesni neophodnosti razvijanja različitih programa podrške porodicama djece sa oštećenjima sluha i govora, kao i važnosti rane intervencije omogućili su roditeljima boravak sa djecom u prvim mjesecima po otkrivanju oštećenja.

Osim toga, imajući u vidu karakteristike naslednosti oštećenja, nerijetko se dešava da i roditelji mnoge djece imaju iste probleme i oštećenja, što dovodi do društvene i druge isključenosti same djece i njihovih porodica. Zaštitnik smatra da bi se u okviru same lokalne samouprave trebali uspostaviti servisi podrške porodicama i djeci u cilju ranog otkrivanja oštećenja sluha i govora. Rana intervencija uz odgovarajuću medicinsku reakciju smanjuje neophodnost dugoročnog školovanja u okviru ovog centra, jer se dijete uz odgovarajuće pravovremene servise može osposobiti za samostalan život i uključiti u redovan sistem obrazovanja. Profesionalni kadar sprovodi rehabilitaciju djece i pripremanje porodice djece koja su prošla medicinske tretmane usavršavanja sluha.

Ovaj resursni centar ima veoma dobru saradnju sa lokalnom samoupravom i u mnogome se uključuje kada su u pitanju djeca i različiti servisi podrške. Tako je u okviru resursnog centra u Kotoru organizovan program namijenjen djeci sa poremećajem u ponašanju, posebno u njihovoj resocijalizaciji, profesionalnom usmjeravanju i sl. Zaštitnik smatra da je to veoma pohvalno jer u Crnoj Gori još uvijek nemamo ovakve i slične programe koji bi se bavili isključivo ovom kategorijom djece. Zaštitnik takođe smatra da su to pitanja koje bi trebali rešavati u okviru lokalne zajednice upravo iz razloga što su rana delikvencija i preddelikventno ponašanje karakteristični za određene sredine.

Zaštitnik je tokom 2014. godine redovno obilazio **JU Centar za djecu i mlade "Ljubović" u Podgorici** u cilju održavanja radionica sa djecom, pražnjenja sandučadi za žalbe, pritužbe i sugestije djece, kao i sagledavanja stanja i uslova smještaja i rada sa djecom u ovoj ustanovi. Može se konstatovati da su uslovi smještaja u Centru veoma dobri i u skladu sa najvišim preporučenim standardima, ali da su isti prilično neiskorišteni. U izvještajnoj godini usluge Centra je koristilo ukupno 69 djece dok je kroz prihvatnu stanicu Centra prošlo 54 djece. Zaštitnik je ranije ukazivao na razloge zbog kojih se djeca upućuju u Centar za djecu i mlade "Ljubović", s obzirom da je to specijalizovana ustanova za brigu i pružanje različitih oblika pomoći djeci koja su u sukobu sa zakonom samtrajući da ova ustanova ni na koji način ne može pružiti pomoć i zaštitu drugim kategorijama djece. Tokom 2014. godine u Centar su upućivana djeca i po osnovu Porodičnog zakona (čl. 83, čl.175) i Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti (čl 64, čl 69 i čl 70). S tim u vezi, Zaštitnik smatra da su zabrinjavajući razlozi zbog kojih se djeca

upućuju u Centar za djecu i mlade "Ljubović". Naime, nerijetko se djeca žrtve različitih oblika zlostavljanja i zanemarivanja upućuju u ovu ustanovu, koja nema ni kadrovskih niti programskih kapaciteta za rad sa djecom žrtvama. Tokom 2014 godine centri za socijalni rad su djecu upućivali u Centar "Ljubović" u svim onim slučajevima kada ne uspijevaju da obezbijede ostanak djeteta u porodici, kroz pružanje podrške porodici.

Tokom izvještajnog perioda u Centru je bilo zaposleno 31 lice od kojih 10 stručnih radnika i saradnika, a ostatak predstavlja administrativno i tehničko osoblje. Zaštitnik je mišljenja da je ovaj broj zaposlenih dovoljan, s obzirom na broj djece koja boravi i sprovodi tretmane u okviru Centra. Međutim, zaposleni kao najveći problem predstavljaju nedostatak stručnog kadra, jer je arhitektonsko rješenje ustanove takvo da postoje posebne organizacione i prostorne cjeline koje moraju biti pokrivena 24 časa, tokom cijele godine, pa postoji disbalans između ove dvije kategorije. Predstavnici Institucije često obilaze Centar „Ljubović“ i nikada prilikom obilaska u Centru nisu zatekli više od 10-oro djece, a bilo je slučajeva kada je zatečeno manje djece (3-4) ili bi predstavnici Institucije bili obavješteni da su djeca kod kuće ili u školi i sl. Stoga je Zaštitnik mišljenja da su postojeći kadrovski kapaciteti dovoljni, bez obzira na arhitektonsku razućenost objekta. Međutim, unapređenje kvaliteta usluga je uvijek poželjno kao i usavršavanje postojećih i uvođenje novih programa i servisa za djecu. Programi koji se sprovode u okviru Centra, prema navodima uprave, čine: individualni savjetodavni rad sa korisnikom, rad u vaspitnoj i životnoj grupi, rad na obrazovanju i profesionalnom osposobljavanju korisnika, rad na zaštiti i unaprijeđenju zdravlja korisnika i rad sa porodicom i lokalnom zajednicom. Imajući u vidu prostorne kapacitete kao i osnovnu svrhu ovog Centra Zaštitnik je mišljenja da bi Centar trebao sprovoditi raznovrsnije tretmane u cilju prevaspitavanja i usmjeravanja djece koja pokazuju poremećaje u ponašanju, preddelikventno, delikventno ponašanje ili su u sukobu sa zakonom. Zaštitnik primjećuje nedostatak preventivnih programa kao i povezanosti predstavnika Centra „Ljubović“ sa obrazovnim ustanovama, zdravstvenim ustanovama kao i centrom za socijalni rad, što je razlog za zabrinutost.

Prema dokumentaciji centra može se konstatovati veoma mali broj djece koji je odlukom suda upućen na tretman u Centar, te je upitno na koji način i u kojoj mjeri se sprovode različiti programi koji su namijenjeni isključivo djeci koja su u sukobu sa zakonom, odnosno koja ispoljavaju različite oblike delikventnog ponašanja. Osim toga, Zaštitnik nije stekao utisak da predstavnici Centra sprovode neophodne programe sa porodicom i lokalnom samoupravom, što je neophodno u procesu prevaspitavanja i socijalne integracije djeteta. Zabrinjavajuće je što takvih programa uopšte nema, jer se broj djece koja pokazuju devijantna ponašanja, posebno u ranom uzrastu, sve više povećava. Zaštitnik smatra da bi prevencija i rana intervencija bila put ka smanjivanju delikvencije i kriminaliteta u društvu. Zaštitnik je mišljenja da se u većem dijelu rad ovog centra zasniva na pružanju nužnog smještaja i obezbjeđivanju brige o djeci iz disfunkcionalnih porodica, djeci žrtvama i djeci koja žive i rade na ulici tj. koja su zatečena u prošnji.

6.2. Životni standard

Zaštitniku su se tokom 2014.godine, obraćao veliki broj roditelja i djece, zbog niskog životnog standarda i ekstremnog siromaštva. Globalna ekonomska kriza i proces tranzicije kojim je zahvaćena Crna Gora, već neko vrijeme, u određenoj mjeri pogađa najranjiviju kategoriju - djecu. Slabe privredne aktivnosti, niske zarade i nezaposlenost neminovno dovode do smanjivanja kapaciteta porodice, da u punoj mjeri odgovori potrebama i interesima djece. Kriza je naročito pogodila djecu koja se nalaze u posebno osjetljivim situacijama, kao npr. djecu koja žive i rade na ulici, djecu sa smetnjama u razvoju kao i djecu koja u porodici imaju člana sa smetnjom u razvoju, djecu koja žive u siromaštvu, djecu koja žive u ruralnom i socijalno nestimulativnom području, djecu bez roditeljskog staranja ili djecu koja žive u nekom obliku alternativnog smještaja.

Zaštitnik je mišljenja da se planiranje javne politike treba zasnivati i na procjeni ispunjenosti garantovanih prava djeteta i preporučenog standarda u kom djeca trebaju odrastati, ne gubeći iz vida sve servise i oblike podrške koje su neophodne porodici. Država u procesu planiranja i donošenja politika, zakona i strategija ne smije iz vida gubiti djecu. Crna Gora još uvijek nema jedinstvenu evidenciju broja djece kao ni evidenciju njihovih specifičnih potreba, stoga se ne može očekivati da procjene budu uvijek adekvatne. Međutim, ne smije se zaboraviti da najviši dokumenti iz oblasti zaštite prava djeteta obavezuju državu da u planiranju i sprovođenju svojih politika treba čuti glas djeteta, a njihove potrebe kontinuirano oslušivati, kako se ne bi iz vida izgubio najbolji interes djece.

Probleme kreiranja javnih politika i njihovo usmjeravanje ka mjerama štednje i posledice koje se reflektuju na djecu imaju sve zemlje u okruženje. Upravo je to bila tema konferencija Mreže Ombudsmana za jugoistočnu Evropu i Mreže Ombudsmana za djecu Evrope, na kojoj su zauzeti zajednički stavovi da ekonomska i socijalna politika ne smije ići ka snižavanju već niskog životnog standarda, jer to direktno utiče na djecu, njihov razvoj, zdravstveno stanje, obrazovanje i dr. Usluge namjenjene djeci se moraju podsticati, naročito one koje se odnose na socijalni status djeteta, zdravlje i obrazovanje, jer usluge i servisi u ovoj oblasti će dugoročno podstaći ekonomski i socijalni razvoj društva. Pritom, prioritet moraju imati djeca koja se nalaze u posebnim situacijama, djeca sa smetnjama u razvoju, djeca bez roditeljskog staranja, djeca samohranih roditelja, djeca koja potiču iz nestabilnih porodica, djeca siromašnih porodica i sl. Postupanje socijalnih službi, pružanje servisa i usluga podrške i pomoći ovoj djeci i njihovim porodicama treba biti prioritet u planiranju socijalnih politika.

Zaštitnik je i u ovoj godini imao u radu primjedbe građana na veoma visoke račune za isporuku električne energije, što u mnogome utiče na njihove porodične budžete i životni standard. Zaštitnik je mišljenja da i pored preduzetih mjera Vlade i najave da će se obezbijediti i drugi snabdjevači električne energije, situacija u ovoj oblasti nije promjenjena. Građani su i dalje u nezavidnom položaju, jer nemaju mogućnost izbora i prinuđeni su da osnovnu životnu potrebu obezbjeđuju, prema njihovom mišljenju, po krajnje neprihvatljivim uslovima.

6.3. Pravo djeteta na obrazovanje

Zaštitniku su i u 2014. godini učenici podnosili pritužbe u vezi sa prava na obrazovanje. Učenici su se uglavnom neposredno obraćali ističući probleme neadekvatnog ocijenjivanja, odnosa između učenika i prosvjetnih radnika, nemogućnosti ostvarivanja prava na srednje obrazovanje, kao i kvalitet i dostupnost inkluzivnog obrazovanja.

Učenici, kako osnovnih tako i srednjih škola, su u svojim pritužbama ukazivali na neprofesionalno ili nepravedno ocijenjivanje znanja od strane nastavnika/profesora i to u odnosu na kriterijum tj. stepen znanja koji se očekuje za određenu ocjenu, različito postupanje u odnosu na određene učenike, kao i lični animozitet određenog profesora/nastavnika. Učenici su također, u pritužbama, ukazivali da imaju problem sa određenim nastavnikom/profesorom, te da ili nemaju priliku da pokažu znanje i zasluže višu ocijenu, ili da se od njih mnogo više znanja očekuje od drugih učenika. Zaštitnik je postupao po svim pritužbama, pokrećući ispitni postupak, ili upućujući učenike na upravu škole, prosvjetnu inspekciju i dr. U određenim predmetima učenici su, samoinicijativno, zahtijevali provjeru znanja pred nezavisnom komisijom i u većini slučajeva su ocijenjeni višom ocjenom u odnosu na onu na koju su imali primjedbu. U jednom od predmeta, učenik je imao primjedbu na ocjenu kojom je ocijenjen na popravnom ispitu i od koje mu je zavisio prelazak u viši razred. Zaštitnik je pratio postupanje kako uprave škole, tako i prosvjetne inspekcije, koja je na kraju utvrdila povredu, pa je učenik ponovno ocijenjivan prelaznom ocjenom i završio je razred. U određenim slučajevima na inicijativu učenika ili njihovih roditelja djeca su zbog neslaganja sa određenim predmetnim nastavnikom prebacivana u drugo odjeljenje. Zaštitnik smatra da prebacivanje učenika iz jednog odjeljenja u drugo, kao odgovor u slučajevima kada nastane

problem na relaciji učenik-nastavnik iz bilo kog razloga, ne može biti jedino rješenje a svakako nije način kojim se problem trajno prevazilazi. Obrazovne ustanove bi trebale više pažnje posvetiti svakom učeniku, imajući u vidu individualne potrebe i potencijale, ali i svakom prosvjetnom radniku u cilju unapređenja kvaliteta obrazovanja koje se pruža i unapređenja odnosa u samoj učionici.

Osim toga, neophodno je preciznije utvrditi kriterijume ocjenjivanja, u skladu sa nastavnim predmetom i planom/programom škole za određenu školsku godinu. Ukoliko su učestale situacije gdje se na inicijativu učenika formiraju nezavisne komisije u cilju ocjenjivanja znanja, Zaštitnik smatra da bi to moglo ukazivati na određeno nepovjerenje u predmetne nastavnike, njihov autoritet i sistem ocjenjivanja, što ni u kom slučaju ne može biti dobro. Ako su kriterijumi znanja i ocjenjivanja relativni i ne pružaju određenu sigurnost i izvjesnost učeniku i ukoliko nastavnik/profesor ne uspijeva da ostvari dobar pedagoški odnos sa svakim učenikom, Zaštitnik je mišljenja da su djeca dovedena u stanje nesigurnosti kada je u pitanju obrazovanje.

Zaštitnik je, i u 2014.godini, imao jedan broj pritužbi u kojima su učenici ukazivali na određene oblike neprimjerenog, netolerantnog ili čak diskriminatorskog postupanja od strane prosvjetnih radnika. Naime, Zaštitnik podsjeća da u skladu sa međunarodnim i domaćim propisima nikakvo neprimjereno, grubo, diskriminatorsko ili ponašanje koje ga dovodi u neravnopravan položaj u odnosu na drugu djecu/učenike ne može biti opravdano. U ranijim izvještajima ukazivano je na neophodnost edukacije svih subjekata koji rade sa djecom i za djecu, posebno u oblastima zabrane bilo kakvog oblika uznemiravanja ili zlostavljanja djeteta. Zaštitnik smatra da obrazovne ustanove moraju pronaći mehanizme za istinsko prevazilaženje problema i pružanju zaštite djetetu, kao i načine za odgovarajuće pružanje podrške i pomoći u budućem prevazilaženju posljedica izazvanih nepedagoškim i nedozvoljenim postupanjima zaposlenih u obrazovnoj ustanovi. U znatnom broju slučajeva je nakon reagovanja Zaštitnika povreda na koju je učenik ukazivao otklonjena i škole su, u toku postupka, preduzele određene radnje u cilju prevazilaženja problema, sprovodila se anketa među svim učenicima, zakazivale se tematske radionice ili su čak uprave škola pozivale predstavnike Zaštitnika u cilju održavanja tematske tribine /radionice. Kao što je već navedeno, u određenim slučajevima angažovana je prosvjetna inspekcija ili organizovano i ispitivanje određenih učenika pred komisijom u cilju utvrđivanja stepena znanja. Ovakvo postupanje uprava škola i otklanjanje povrede prava djeteta je svakako pohvalno, ali stiče utisak da škole ne preduzimaju određene radnje u cilju otklanjanja povrede, nakon obraćanja djeteta/učenika, već tek nakon što se Zaštitnik umiješa. Predstavnici Zaštitnika u neposrednom radu sa djecom/učenicima uvijek savjetuju da se problem prijavi prvo razrednom starešini, predmetnom nastavniku, pedagoško-psihološkoj službi ili direktoru škole, smatrajući da je veoma važno izgraditi odnos povjerenja sa učenicima. Međutim, stiče se utisak da u pojedinim školama učenici ne dobijaju uvijek odgovor, niti pomoć od uprave škole. Zaštitnik smatra da bi angažovanje psihološko pedagoških službi trebalo biti mnogo aktivnije kada su u pitanju učenici i njihov odnos sa nastavnicima. Zaštitnik podsjeća na ranije date preporuke i važnost uključivanja pedagoško psiholoških službi, koje bi trebale jednaku pažnju posvetiti kako radu sa djecom, tako i radu sa nastavnim osobljem i prosvjetnim radnicima u slučajevima kada postoji nerazumijevanje ili neslaganje.

Kada je u pitanju pravo na inkluzivno obrazovanje, imajući u vidu pritužbe koje je Zaštitnik imao u radu u 2014.godini, može se zaključiti da inkluzivno obrazovanje u Crnoj Gori još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. Činjenica je da je koncept inkluzije zaživio i da iz godine u godinu imamo inkluzivnu sveobuhvatnost. Svaka škola u Crnoj Gori je uvela model inkluzivnog obrazovanja. Međutim, postavlja se pitanje kvaliteta inkluzivnog obrazovanja koje se pruža djeci sa posebnim obrazovnim potrebama. Upitno je koliko znanja i vještina djeca zaista savladavaju i da li predviđeni programi i uslovi u kojima se sprovodi inkluzija mogu da unaprijede njihovo osamostaljivanje i da ih, iskorištavajući postojeće individualne kapacitete, pripreme za budućnost. Zaštitnik je i ranije ukazivao na probleme u sprovođenju inkluzije u postojećim uslovima, posebno na kvalitet određivanja i sprovođenja

individualnih programa, kontinuirano praćenje jednom određenog programa, stepen obrazovanja koje dijete zaista stiže, mogućnost vaspitača i nastavnika da kvalitetno održe nastavnu jedinicu i sl. Međutim, i dalje se javljaju problemi sa neadekvatnim individualnim programima, sa neažurnošću komisija za usmjeravanje, sa nedostatkom asistenata u nastavi i angažovanje roditelja koji preuzimaju ulogu asistenta. Nerijetko učenici sa posebnim obrazovnim potrebama, koji su uključeni u redovno osnovno obrazovanje i nastavu pohađaju po individualnom programu, pohađaju više razrede, a da pri tom nemaju savladane osnovne vještine pisanja, računanja ili poznavanja nekog društvenog predmeta. U takvim uslovima, djeca sa posebnim obrazovnim potrebama su u potpuno neravnopravnom položaju u odnosu na drugu djecu. Ta razlika se veoma osjeća u starijim razredima i to ne može predstavljati kvalitetnu inkluziju. To što je učenik u istoj učionici sa svojim vršnjacima, a pri tom ne može da učestvuje ni minimalno u mnogim aktivnostima, nije cilj njegovog uključivanja u redovno obrazovanje. Zaštitnik smatra da prosvjetni radnici moraju uložiti više napora da se djeca zaista osposobe do krajnje granice njihovih individualnih mogućnosti. Komisije trebaju biti više prisutne i uključeniije u rad škole prateći rezultate programa koji je određen. Škola ne smije dozvoliti da dijete neopravdano prelazi iz razreda u razred, bez obzira na osjećaje roditelja.

Zaštitnik je mišljenja da ne može biti u djetetovom najboljem interesu opterećivanje gradivom za koje dijete nije spremno, niti sjedenje u učionici bez mogućnosti da učestvuje u nastavnoj jedinici. Zaštitnik vjeruje da je inkluzija veoma dobar koncept i da je veoma važno prihvatiti različitost jer je to, između ostalog, prvi korak ka suzbijanju diskriminatorskog ponašanja. Međutim, važnije od svega je da se individualni kapaciteti svakog djeteta pravilno procijene i da se ni u jednom momentu njegovog obrazovanja i života ne gubi iz vida njegov najbolji interes.

Zaštitnik je mišljenja da bi redovne škole trebale u većoj mjeri koristiti pomoć usko specijalizovanog kadra, iz resursnih centara, za rad i postupanje sa djecom koja imaju smetnje u razvoju. Mobilni timovi stručnjaka iz resursnih centara pružaju pomoć kako učenicima, tako i nastavnom osoblju u cilju pravilnog postupanja sa određenom djecom, kako bi se iskoristili individualni kapaciteti svakog djeteta. Zaštitnik smatra da intezivnija saradnja stručnjaka različitih profila, može dati dobre rezultate kada su u pitanju djeca sa smetnjama, kao i da bi kombinovana inkluzija u nekim slučajevima bila u najboljem interesu djeteta.

Zaštitnik je 2014.godine imao u radu pritužbe koje su se odnosile na srednjoškolsko obrazovanje. Postupajući u ovim predmetima stiže se utisak da se ne ulaže dovoljno napora, kako bi se učenici stimulisali, motivisali i podržali u odluci da nastave školovanje i unapređuju svoje znanje. Iako srednje obrazovanje nije obavezno, neophodno je svakom djetetu u skladu sa mogućnostima, interesovanjima i individualnim kapacitetima omogućiti pristup obrazovanju na jednak način i u skladu sa najvišim standardima. Prema Konvenciji o pravima djeteta, država je dužna da obrazovanje učini dostupnim, kao i da podstiče obrazovanje na svim nivoima. U neposrednom radu, učenici su Zaštitniku ukazivali na nedostatak stručnih srednjih škola u nekim gradovima Crne Gore i na probleme u vezi sa lošom organizacijom prevoza učenika iz mjesta stanovanja u mjesto gdje se škola nalazi.

Zaštitnik je u jednom predmetu utvrdio povredu prava učenika na obrazovanje, koji je preduzetim radnjama od strane Ministarstva prosvjete i Srednje škole stavljen u nezavidan i neravnopravan položaj, u odnosu na druge učenike uz uskraćivanje mogućnosti da utiče na postupak koji ga se direktno tiče. Učenik je, u konkretnom slučaju, rešenjem isključen iz procesa redovnog obrazovanja zbog velikog broja neopravdanih časova. Zaštitnik je zapazio da učeniku, nije izricana vaspitna mjera, kao što je opomena ili ukor, zbog neopravdanih izostanka sa časova ili nekog drugog neodgovornog ponašanja u školi, u skladu sa Pravilnikom o načinu i postupku izricanja vaspitnih mjera za učenike škola u kojima se ostvaruje stručno obrazovanje. Ovo navodi na zaključak da uprava škole nije pratila ponašanje učenika niti se detaljnije bavila razlozima njegovog odsustva, dok nisu neopravdani izostanci

premašili određeni broj. Osim toga, zapaženo je da je roditelj o neopravdanim izostancima djeteta, upoznat tek kada je broj izostanaka premašio limit od 30 izostanaka, što ukazuje na nedostatak kvalitetne saradnje škole sa roditeljem, koja je neophodna posebno u slučajevima kada su u pitanju učenici koji na bilo koji način pokazuju promjene u ponašanju. Zaštitnik je utvrdio i da se Ministarstvo prosvjete nije obaziralo na navode podnosioca pritužbe, koji je istakao nemogućnost da učestvuje u postupku u kojem se odlučuje, odnosno da mu je uskraćena mogućnost da iznese sve potrebne dokaze u prvostepenom postupku, što je veoma važno, s obzirom na to da je u ovim postupcima isključena mogućnost pokretanja upravnog spora protiv konačne odluke. Ovakvo postupanje Ministarstva navodi na zaključak da su mišljenje i interesi učenika stavljani iza interesa obrazovne ustanove, što svakako nije u skladu sa preporučenim standardima u oblasti obrazovanja, na koje ukazuje i podstiče i sama Konvencija o pravima djeteta. Zaštitnik smatra da su, odlučujući o pravima djeteta, svi organi pa i Ministarstvo prosvjete i škola, dužni su da se rukovode najboljim interesima djeteta. Ovaj princip obavezuje organe da o zahtjevima koji se tiču prava djeteta postupaju sa hitnošću i sa povećanom pažnjom i senzibilnošću i da pri tom, obezbijede da se u punom obimu isprave eventualni propusti učinjeni na štetu djeteta i otklone ili umanje štetne posledice koje je dijete pretrpjelo. U ovom slučaju Zaštitnik je utvrdio povrede prava učenika i dao preporuke Ministarstvu prosvjete da preispita donesene odluke, i Prosvjetnoj inspekciji da ispita način postupanja prema učenicima u konkretnoj srednjoj školi. Međutim, prema preporukama Zaštitnika nije postupljeno, te je Zaštitnik obavijestio viši organ.

Ovaj primjer pokazuje da škola nije uradila ništa da pomogne učeniku, eventualno ispita razloge njegovog odsustvovanja. Škola, a ni Ministarstvo nisu pokazali interesovanje niti su dali učeniku priliku da se izjasni u vezi sa situacijom koja ga se direktno tiče. Ovo nikako ne može biti u skladu sa garantovanim pravima svakog učenika/djeteta.

Na to da se srednje obrazovanje nedovoljno podstiče ukazuje, primjer kojim se Zaštitnik bavio tokom 2014.godine. Naime, Zaštitniku se pritužbom obratio maloljetnik koji je u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija u Podgorici, te je iz tog razloga prekinuo započeto srednje obrazovanje. Nastavak školovanja je svakako omogućen dok je maloljetnik na tretmanu izdržavanja kazne zatvora, ali vandredno školovanje zahtijeva određena materijalna/finansijska davanja za potrebe organizovanja vanrednih polaganja. U konkretnom slučaju, maloljetnik nije imao neophodna finansijska sredstva i ostao je uskraćen za nastavak školovanja. Zaštitnik smatra da bi bilo korisno podržati volju djece i mladih koji imaju želju i potencijal da unaprijede svoje obrazovanje. Posebno je važno podržati i motivisati djecu, koja na bilo koji način pokazuju poremećaj u ponašanju, preddelikventno ili delikventno ponašanje, ili one koji su već u sukobu sa zakonom, da unaprijede svoje znanje, prošire vidike i profesionalno se osposobe kako bi gradili svoju budućnost.

Principi maloljetničkog pravosuđa su usmjereni ka prevaspitavanju, re/socijalizaciji i edukaciji, a principi na kojima počivaju dječija prava uopšte nalažu da se svakom djetetu obezbijedi ostvarivanje garantovanih prava, na jednak način i bez diskriminacije po bilo kom osnovu. Stoga, Zaštitnik je mišljenja da bi djeci koja su na izdržavanju kazne maloljetničkog zatvora trebalo obezbijediti edukativne aktivnosti, koje bi se kontinuirano održavale u okviru tretmana kako bi proces prevaspitavanja, a i njihove pripreme za život nakon izdržane kazne dao što bolje rezultate. Svaku želju za unapređivanjem obrazovanja država bi trebala podržati i podsticati na sve moguće načine pa i putem finansijskih olakšica. Imajući u vidu da kaznu maloljetničkog zatvora izdržava mali broj djece (4 maloljetnika u toku 2014.godine), smatra da nedostatak finansijskih sredstava ne treba biti prepreka za ostvarivanje njihovog prava na obrazovanje. S obzirom na specifičnu situaciju Zaštitnik je mišljenja da nadležni organi trebaju obezbijediti dostupnost nastavka školovanja svakom djetetu pa i djeci koja su na izdržavanju kazne zatvora. Sama volja maloljetnika da nastavi školovanje je prvi korak ka njegovoj uspješnoj resocijalizaciji i povratak u društvenu zajednicu.

Primjeri:

1) Opis slučaja: Zaštitniku je učenik podnio pritužbu na rad Srednje medicinske škole u Podgorici, zbog povrede prava na obrazovanje. U pritužbi je, između ostalog, navedeno da je učenik na kraju godine imao dvije negativne ocjene i da je, nakon popravnog ispita, nezadovoljan uložio žalbu; da je na sjednici donijeta odluka da se njegov prigovor odbija kao neosnovan; da smatra da komisija koja je donijela pomenutu odluku, nije formirana u skladu sa zakonom; da profesorica kod koje je na popravnom ispitu dobio negativnu ocjenu, nije ispunila fond časova niti je prisustvovala svim časovima; da se takođe, obratio i prosvjetnoj inspekciji kako bi se utvrdilo činjenično stanje i eventualno otklonile nepravilnosti; da se nekoliko puta obraćao direktoru kako bi ga primio na razgovor, ali da nije naišao na razumijevanje od uprave škole.

Postupanje Zaštitnika : Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Škole u kojem se između ostalog navodi da je na sjednici Nastavnickog vijeća formirana nova Komisija, koja je ispitala učenike koji su se obratili (bilo ih je više) Prosvjetnoj inspekciji i da je na ponovnom ispitu iz nastavnog predmeta podnosilac pritužbe dobio konacnu ocjenu dovoljan (2), te da stoga redovno nastavlja školovanje kao učenik IV razreda skolske 2014/2015 godine.

Ishod slučaja: Zaštitnik je obavijestio podnosioca pritužbe o sadržini izjašnjenja i izrazio zadovoljstvo zbog ovakvog ishoda postupka, smatrajući da je na taj način otklonjena povreda prava na koju je u pritužbi ukazano.

2) Opis slučaja: Zaštitnik je od strane roditelja i učiteljice obavješten o problemima u odvijanju nastave u odjeljenju prvog razreda koje pohađa učenik sa posebnim obrazovnim potrebama.

Postupanje Zaštitnika : Zaštitnik je utvrdio da je Komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama rješenjem predložila da učenik S.B. nastavi školovanje po obrazovnom programu sa prilagođenim izvođenjem i dodatnom stručnom pomoći, uz mogućnost skraćenog boravka u školi, kao i da je preporučeno omogućavanje majci da boravi u učionici u dijelu izvođenja nastave kada vaspitačica nije u odjeljenju zbog praćenje eventualnih oscilacija šećera u krvi učenika S.B. (dijabetičar). Zaštitnik je takođe, na osnovu izvještaja Konisije za usmjeravanje, uprave škole i prosvjetne inspekcije, utvrdio da, iako je urađen IROP, roditelj insistira da dijete učestvuje u cjelodnevnom nastavnom programu i ne poštuje procjenu učitelja. Došlo je do konfliktnog odnosa između roditelja, koji provodi vrijeme u učionici da bi pružao tehničku pomoć učeniku i učiteljice.

Ishod postupka: Uprava škole je odlučila da učenika premjesti u drugo odjeljenje a nakon toga je učeniku dodjeljen drugi Asistent s obzirom da je roditelj (u ulozi asistenta) imao problema i sa drugom učiteljicom. Na ovaj način je povreda prava otklonjena.

3) Opis slučaj: Učenici jedne podgoričke osnovne škole podnijeli su pritužbu zbog navodnog neprimjerenog ponašanja nastavnika engleskog jezika prema učenicima.

Postupanje Zaštitnika : Zaštitnik je u toku ispitnog postupka provjerio navode učenika koji su istakli neprimjerenost ponašanje nastavnika prema učenicima vrijeđajući ih pogrđnim imenima (npr. "debilu", "smrdo nevaspitana", "mrš", "ofucana" i sl.) kao i da učenicima često prijeti izbacivanjem iz škole i ima običaj da počupa učenike za kosu i udara "čvoke" kao i da često šalje "u ćošak" i zatražio je izjašnjenje od uprave škole kao i prosvjetne inspekcije.

Ishod postupka: Uprava škole je sprovela anketu među učenicima cijeneći stepen zadovoljstva predmetnom nastavom uopšte pa i nastavom engleskog jezika. Imajući u vidu rezultate ankete kao i

mišljenje prosvjetne inspekcije, predmetnom nastavniku je izrečena disciplinska mjera i time je povreda prava otklonjena. Uprava škole je izrazila zadovoljstvo saradnjom sa Institucijom i predložila održavanje radionica i tribina sa djecom na temu dječijih prava.

6.4. Nasilje i drugi oblici zloupotrebe djece

Škola, kao mjesto gde djeca organizovano zajedno provode najviše vremena u toku dana, treba da preuzme primarnu ulogu u prevenciji i zaštiti djece od nasilja. Najbolji rezultati se mogu postići ako se u školi njeguje atmosfera uvažavanja, razumjevanja i tolerancije. Zaštitnik je putem pritužbi a i kroz aktivnosti koje su podrazumijevale neposredan rad sa učenicima osnovnih škola primijetio sve aktuelniji problem vršnjačkog nasilja. Prisutnost vršnjačkog nasilja i sve više pritužbi učenika na nasilje koje se dešava u školi i lokalnoj sredini navodi na zaključak da je pojava nasilja među ili nad djecom u porastu ili su možda djeca slobodnija da govore o tome i prijavljuju nasilje.

Bez obzira na razlog porasta pritužbi koje se odnose na ovu pojavu, vršnjačko nasilje i nasilje nad djecom predstavlja društveni problem koji zahtjeva rešavanje na višem, a ne samo na nivou vaspitno-obrazovne ustanove. Posebna osjetljivost ovog pitanja leži u činjenici da se kao nasilnici javljaju djeca koja kroz agrasivno ponašanje vrše odmjeravanje moći sa svojim vršnjacima. Način na koji stupaju u interakcije u ovom razvojnem periodu može postati osnovni obrazac ponašanja u kasnijem životnom dobu. Zaštitnik podsjeća da škole nisu samo obrazovne ustanove, te ne smiju zanemarivati veoma važnu vaspitnu funkciju koju imaju, ali da škole nisu jedino mjesto na kom se treba sprovoditi prevencija i rana intervencija kada je nasilje u pitanju. Ovaj problem zahtijeva adekvatnu i udruženu reakciju prosvjetnih radnika i stručnih saradnika škole, sa jedne i roditelja sa druge strane, kao i uključivanje organa starateljstva, zdravstvenih ustanova i organa pravosuđa, u cilju što uspješnije prevencije vršnjačkog nasilja.

Na osnovu postupanja po pritužbama može se zaključiti da je nasilno ponašanje među vršnjacima prisutno i u osnovnim i u srednjim školama i odlikuje se elementima i fizičkog i psihološkog nasilja, a ispoljava se na različite načine. Obrazovne ustanove su mjesta gdje djeca provode najveći dio svog dana i svog djetinjstva uopšte. Zaštitnik smatra da nekontrolisano i ničim prevenirano ili sankcionisano nasilje među učenicima pretvara jednu lijepu podsticajnu školsku sredinu u okruženje koje učenika samo odbija. Problem nasilja u školama je u suprotnosti sa Konvencijom o pravima djeteta, a koja kao osnovni cilj obrazovanja, između ostalog, navodi savladavanje osnovnih životnih vještina, koje uključuju i rešavanje sukoba na nenasilan način.

Prema pritužbama učenika, u 2014. godini, najzastupljeniji su verbalni oblici nasilja, zatim različiti vidovi psihičkog, fizičkog i internet (virtuelnog) nasilja, kao i otimanje i uništavanje imovine. Zaštitnik je i u ranijim izvještajima ukazivao na problem nasilja u školama i upućivao nadležnim organima preporuke za unapređenje prevencije kao i adekvatne načine reakcije i saniranje posledica nasilja među ili nad djecom/učenicima. Aktivnosti koje su u okviru programa „Škola bez nasilja – sigurno školsko okruženje” sprovodili Ministarstvo prosvjete i Kancelarija UNICEF-a u Crnoj Gori, od školske 2005/2006. godine su dale određene rezultate i dobru osnovu za razvijanje modela ponašanja koji bi poslužio svim obrazovnim ustanovama. Ovaj program je namijenjen učenicima, nastavnom i vannastavnom osoblju, roditeljima, kao i cjelokupnoj zajednici s ciljem da škola adekvatno odgovori na pojavu vršnjačkog nasilja i time smanji i spriječi nasilje među školskom djecom. Međutim, i pored uvođenja programa „Škola bez nasilja – sigurno školsko okruženje”, stiče se utisak da ga još uvijek nije prihvatio dovoljan broj škola, a i one koje jesu ne prate ga dosledno i ne primjenjuju predviđene korake i sisteme kao odgovor na nasilje i prevenciju istog.

Učenici su od Zaštitnika tražili pomoć i u dijelu virtuelnog odnosno sajber-nasilja. Napredak modernih tehnologija sa sobom nosi određene rizike od različitih načina zloupotrebe djece, što je Institucija ranije obrađivala u okviru istraživanja "Zloupotreba djece putem interneta". Zaštitnik je podstaknut tim istraživanjem, a i na osnovu pritužbi djece, nastavio i 2014.godine, da se bavi ovom temom sprovodeći različite promotivne aktivnosti u obrazovnim ustanovama, kao i unapređenjem saradnje sa Ministarstvom za informaciono društvo i telekomunikacije. Između ostalog u saradnji sa ovim Ministarstvom, otvorena je elektronska linija za prijavu nelegalnog sadržaja kojim se, na bilo koji način, putem Interneta, ugrožavaju dječja prava. Formular koji se nalazi na strani crnogorskog CIRT-a, tima za suzbijanje računarskih incidenata (www.cirt.me), omogućava svim crnogorskim građanima, prije svih djeci i roditeljima, da prijave Internet stranu koja sadrži materijal koji predstavlja psihičku ili fizičku zloupotrebu djeteta, njegovog zdravlja i integriteta, zlostavljanje, nedopustivo ponašanje ili drug vid ugrožavanja dječjih prava. U periodu od dva mjeseca aktivnog funkcionisanja ove linije djeca i roditelji su podnijeli 75 prijava na zloupotrebu djece putem interneta.

Imajući u vidu opasnosti koje virtuelno okruženje nosi sa sobom, kao i lakoću povrijeđivanja djeteta u virtuelnom svijetu, Zaštitnik samtra da bi nastavno osoblje, uprave škola, kao i kreatori školskih/nastavnih programa trebali detaljnije i sveobuhvatnije da se bave ovom temom. Veoma je važno uključivanje škole u proces prevencije nasilja putem interneta, jer vršnjačko nasilje putem interneta uključuje: podsticanje grupne mržnje, napade na privatnost, uznemiravanje, uhođenje, vrijeđanje, izlaganje neprimjerenim sadržajima, širenje nasilnih komentara, isključivanje djeteta iz mreže komunikacija itd. Zbog svih ovih opasnosti važno je razgovarati sa djecom u školi i objasniti im rizike korišćenja interneta i mogućnosti njegove zloupotrebe. Svakako su pohvalni i ohrabrujući rezultati kampanje "Surfuj pametno" i Zaštitnik je mišljenja da ona može poslužiti kao model koji bi se mogao preuzeti i uključiti u redovne nastavne programe.

Zaštitnik ukazuje da je neophodna udružena reakcija škole, porodice i drugih organa u cilju prepoznavanja i tretiranja bilo kojeg oblika nasilnog ponašanja kod djece. Saradnja sa roditeljima je od krucijalnog značaja za uspješno rešavanje ovog problema na nivou škole. Naime, adekvatnog odgovora na vršnjačko nasilje ne može biti bez uključivanja stručnih saradnika i to socijalnog radnika, koji je spona između škole i porodice, psihologa i specijalnog pedagoga, koji će preduzimati preventivne mjere i tretirati ponašanje djece kako ne bi došlo do nasilnih situacija. Zaštitnik je mišljenja da usko specijalizovani stručnjaci trebaju biti kontinuirano uključeni u praćenje ponašanja djece, prepoznavanje djece u riziku i preventivno djelovanje, a ne kroz angažovanje od slučaja do slučaja. Neophodno je zajedničko djelovanje kako škole tako i roditelja, centara za socijalni rad, organa pravosuđa i drugih relevantnih ustanova. Takođe je neophodno je i konstituisanje tima za zaštitu djece od nasilja u svakoj školi, kako bi se na problem odgovorilo na adekvatan i konstruktivan način, kao i uspostavljanje adekvatnog mehanizma kontrole nad sprovođenjem propisanih preventivnih mjera u vaspitno-obrazovnoj ustanovi.

Iz obraćanja roditelja, djece i dobijenih izjašnjenja u postupcima koje je vodio Zaštitnik, proizilazi da vaspitno obrazovne ustanove nemaju adekvatne mehanizme usmjerene na prevazilaženje problema. Činjenica je da je i pored svih nastojanja i projekata koji promovišu nenasilnu komunikaciju medju djecom i dalje vršnjačko nasilje prisutno u značajnoj mjeri. Naime, u pojedinim situacijama, dogodilo se da su učenici prilikom konflikta i fizičkog sukoba, upotijebili i vatreno oružje (pištolj) i to u samoj blizini obrazovne ustanove. Takođe, Zaštitniku je potvrđeno da su učenoci jedne podgoričke osnovne škole na jednodnevnom izletu, konzumirali alkohol, koji su slobodno kupili u prodavnici. U konkretnom slučaju, prema učenicima izrečene su vaspitne mjere, što je u skladu sa pravilima, dok nastavnici koji su bili odgovorni za bezbjednost djece, nijesu snosili posledice. Zaštitnik je, takođe, imao u radu i pritužbu koja se odnosila na procesuiranje vinovnika velikog vršnjačkog sukoba, tokom polumaturske ekskurzije na Žabljaku, koji je po jednog dječaka imao teže posledice.

Postupajući u predmetima koji se odnose na različite oblike nasilja, Zaštitnik je ukazao da je obaveza svih organa da se u svim aktivnostima koje se tiču djece, rukovode njihovim najboljim interesima, da obezbijede uslove za uravnotežen i pravilan razvoj i u najvećoj mjeri štite dobrobit djeteta. Akcenat je stavljen na saradnju sa roditeljima, ukazujući da je važno da roditelji osiguraju sistem vrijednosti koji naglašava uvažavanje i poštovanje drugih i sigurno okruženje za sve jer svako u nekom momentu može postati žrtva nasilja i zlostavljanja. Zaštitnik je takođe u svojim reagovanjima pozvao roditelje da ukoliko imaju potrebu za nekom dodatnom pomoći, tu pomoć i zatraže i obrate se stručnim licima koja mogu da ponude neki vid edukacije. Bolja saradnja roditelja, obrazovno vaspitnih ustanova, stručnih lica i djece - početak je rješavanja problema. Podstaknut slučajem korišćenja vatrenog oružja prilikom fizičkog sukoba učenika, Zaštitnik je upozorio sve roditelje da budu odgovorni i ne potcjenjuju dječiju zainteresiranost za oružjem, a ako ga posjeduju, da ga čuvaju na, za djecu, nedostupnim i zaključanim mjestima.

Zaštitnik i ove godine, poziva sve nadležne ustanove i organe da preduzmu mjere i radnje koje će biti usmjerene na prevazilaženje problema i stvaranja sigurnog i bezbjednog okruženja za djecu, kako u školama tako i u lokalnoj zajednici.

Kada je u pitanju suzbijanje nasilja, možemo istaći jedan pozitivan primjer organizovanja roditelja, u okviru Savjeta roditelja, u OŠ „Dragiša Ivanović“ u Podgorici. U ovoj školi su sjednice Savjeta roditelja redovne, i na njima se rešavaju važna pitanja, određeni problemi i što je veoma važno rezultati djelovanja roditelja ne izostaju. Zaštitnik je obavješten da je na jednoj od sjednica Savjeta u 2014. godini, postavljen prioritet rešavanju problema vršnjačkog nasilja. Tom prilikom su roditelji došli do zaključka da je neophodno pojačati dežurstva zaposlenih i formirati tim koji će zajedno sa školskim pedagogom i psihologom, u narednom periodu raditi na predlogu aktivnosti za smanjivanje i prevenciju vršnjačkog nasilja u školi. Osim toga, roditelji su uticali na intezivnije prisustvo kontakt policajca za reon škole. Sve ovo je značajno uticalo na red i disciplinu u školi i školskom dvorištu, a samim tim i na smanjenje vršnjačkog nasilja među djecom. Ovaj Savjet roditelja je pokrenuo radionice sa djecom o prevenciji narkomanije, smatrajući da je to neophodno djeci svih uzrasta. U saradnji sa Opštinom Podgorica djeci su obezbijeđeni higijenski proizvodi kako bi higijenu u školi podigli na viši nivo. Na inicijativu roditelja ove škole organizovan je Novogodišnji bazar, na kojem je izloženo mnogo dječijih radova i čiji su prihodi usmjereni za rehabilitaciju učenika koje koriste kolica. Ovo je veoma ohrabrujući primjer, koji pokazuje kako i u kojoj mjeri roditelji mogu da učestvuju i pomognu svojoj djeci i samoj školi. Saradnja roditelja sa školom i lokalnom zajednicom, može da da veoma dobre rezultate i učini djeci boravak bezbjednijim, ljepšim i sigurnijim. Zaštitnik vjeruje da ovo nije jedini primjer dobre prakse roditelja i škole i nada se da će ovakvo djelovanje postati trend u svim školama u Crnoj Gori.

Zaštitnik je u ovoj godini imao u radu mali broj pritužbi (3) koje se odnose na nasilje u porodici prema djetetu. Međutim, u pritužbama koje se odnose na porodične prilike nerijetko se pominje određeni vid nasilja u porodici. Zaštitnik je veoma zabrinut zbog neadekvatnog reagovanja nadležnih organa u određenim slučajevima. U nekim slučajevima, iako nasilje nije direktno usmjereno na djecu, djeca su očigledno svjedoci nasilja u porodici i na taj način trpe veliku traumu, koja može imati dugoročne posledice. Naime, primjećeno je da još uvijek nisu ispunjeni uslovi za primjenu Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, niti se on adekvatno primjenjuje. zapaža da se ne sprovede mjere resocijalizacije i liječenja nasilnika na preporučeni način, niti se sprovede adekvatne terapijske i savjetodavne radnje sa cijelom porodicom. Mjera obaveznog liječenja nasilnika od bolesti zavisnosti se veoma neažurno sprovodi, zbog preopterećenosti kapaciteta Psihijatrijske bolnice u Kotoru, a tretmani odvikavanja od nasilja se još uvijek ne sprovode. Stoga su nadležne službe i organi dužni posvetiti veću pažnju uređivanju ove oblasti, jer je bilo koji vid nasilja neopravdan i djeca se moraju višestranu zaštitu od loših uticaja ove vrste nasilja. Imajući u vidu izjave djece, Zaštitnik takođe primjećuje da je fizičko

kažnjavanje, kao vaspitna mjera, od strane roditelja i dalje prisutno u crnogorskim porodicama. Stoga Zaštitnik preporučuje izradu normativnih akata koji će obuhvatiti zabranu i sankcionisanja fizičkog kažnjavanja djece i u okviru porodica, kako bi se djeca zaštitila od ovakvih vaspitnih metoda roditelja.

Kada su u pitanju različiti oblici zloupotrebe djece, kao prioritarno i svima vidljivo se nameće pitanje problema djece koja se bave prosjačenjem, žive i rade na ulici. Na ovaj problem Zaštitnik je više puta ukazivao i davao preporuke nadležnima za unapređenje stanja u oblasti zaštite ove kategorije djece. Naime, Zaštitnik primjećuje napredak u postupanju nadležnih službi u suzbijanju prosjačenja i zaštiti djece koja se time bave. Posebno je pohvalna zajednička aktivnost i kontinuirano reagovanje policije i centara za socijalni rad. Zajedničke aktivnosti podrazumijevaju sklanjanje djece sa ulice, praćenje porodica i djece u riziku, preventivno djelovanje u vidu savjetodavnih aktivnosti i obilazaka porodica, pojačana saradnja sa obrazovnim ustanovama i Centrom za djecu i mlade „Ljubović“, kao i povećan broj prekršajnih prijava protiv roditelja koji zanemaruju odnosno eksploatišu djecu.

I pored preduzimanih radnji i mjera, zapaža se da problem prosjačenja djece u znatnom obimu i dalje postoji. Zaštitnik je ukazivao na činjenice koje djecu koja žive i rade na ulici kvalifikuju kao najizloženije za različite vrste zloupotreba, zlostavljanja i zanemarivanja. Djeca koja se bave prosjačenjem i provode vrijeme na ulici su u velikom riziku da postanu žrtve nasilja, seksualnog zlostavljanja i zloupotrebe, ekonomske eksploatacije ili trgovine ljudima. Osim toga ova kategorija djece je nerijetko uskraćena za adekvatnu zdravstvenu zaštitu, ostvarivanje prava na obrazovanje, uživanje socijalnih i statusnih prava. Stoga, Zaštitnik ponovo apeluje na nadležne službe i organe da angažuju sve raspoložive kapacitete, kako bi se ova kategorija djece zaštitila i kako bi im se obezbijedilo ostvarivanje najboljih interesa.

Zaštitnik je u 2014. godini, posredstvom nevladinih organizacija i medija upoznat sa jednim slučajem seksualnog uznemiravanja djeteta. Stoga je praćeno sprovođenje postupka i preduzimanje određenih radnji i mjera u cilju zaštite interesa djeteta u konkretnom slučaju. Primjećeno je ažurno postupanje, u skladu sa svim međunarodnim i nacionalnim propisima, od strane predstavnika policije i centra za socijalni rad, što je veoma pohvalno. Kada je u pitanju reakcija obrazovne ustanove, u konkretnom slučaju, Zaštitnik je mišljenja da reakcija nije izostala, ali da uprava škole i psihološko pedagoška služba, ipak nijesu preduzele baš sve očekivane radnje u cilju zaštite dostojanstva i prava na privatnost djeteta. Ono što zabrinjava je postupanje državnog tužilaštva, u konkretnom slučaju, koje je vremenski veoma dugo uzimalo iskaz djeteta ne vodeći računa o njegovom psihičko-emozivnom stanju.

Zaštitnik podsjeća na preporuke date nakon sprovedenog istraživanja o seksualnoj eksploataciji djece u Crnoj Gori (2012) u kojima, između ostalog, upućuje nadležne organe na neophodnost izmjene i usaglašavanja krivičnog zakonodavstva u dijelu zaštite djece od različitih vidova seksualne eksploatacije, formiranje specijalnih službi pri zdravstvenim ustanovama, koje bi hitno i adekvatno pružale pomoć i podršku maloljetnim žrtvama ovih delikta, kao i formiranje jedinstvene baze podataka učinioca ovih djela. Zaštitnik konstatuje da su nadležne službe i organi postupali po određenim preporukama, ali da rad na unapređenju zaštite djece od svih oblika seksualne zloupotrebe ili zlostavljanja ne smije stati, dok se ne dostignu najviši standardi zaštite u ovoj oblasti.

Imajući u vidu važnost zaštite djeteta od bilo kog oblika uznemiravanja, nasilja, zlostavljanja, zanemarivanja ili eksploatacije, Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u 2014. godini, bila jedna od domaćina, zajedno sa Odborom za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, Konferencije u Danilovgradu u RESPA centru, odnosno II regionalnog sastanaka parlamentarnih tijela nadležnih za ljudska prava i slobode i prava djeteta sa Ombudsmanima za djecu zemalja regiona. Na konferenciji Zaštitnik je predstavio rezultate, ranije sprovedenih, istraživanja o zloupotrebi i eksploataciji djece. Tom prilikom se, još jednom, ukazalo na važnost usklađivanja politika u ovoj oblasti i zajedničkog djelovanja svih subjekata.

Primjeri:

1) Opis slučaja : Zaštitnik je od strane učenika osnovne škole u Kotoru obaviješten o slučajevima neprimjerenog i nasilničkog ponašanja određenih učenika i nemogućnost škole i nastavnika da ga suzbiju. U konkretnom slučaju je ukazano na nasilje koje gotovo čitavo odjeljenje trpi od strane jednog učenika. Učenici su zabrinuti zbog kontinuiranog nasilja koje nisu uspjela da zaustave tri ukora i opomena razrednog starješine, koje je ovaj učenik u međuvremenu dobio.

Postupanje Zaštitnika : Zaštitnik je, sprovodeći ispitni postupak, zatražio i dobio izjašnjenje od osnovne škole i utvrdio da je učenik zbog neprimjerenog i nedisciplinovanog ponašanja u konkretnu školu premješten iz druge škole i da je nastavio sa istim ponašanjem. Prihvatanje učenika u školu je imalo za cilj da se pomogne djetetu, te su u proces privikavanja i bolje socijalizacije bili uključeni svi razredni starješina, nastavnici, psiholog i uprava škole. Učeniku su i pored svih napora, prema Pravilniku o načinu i postupku dodjeljivanja pohvala, nagrada i vaspitnim mjerama za učenike osnovne škole, u toku 2014.godine izrečene sve disciplinske mjere.

Ishod slučaja: Nakon reagovanja Zaštitnika škola je intezivirala rad sa učenikom uključivši predstavnike centra za socijalni rad, koji su radili istovremeno sa djetetom i porodicom, učenik je premješten u drugo odjeljenje. Prema izještaju škole učenik je znatno promijenio svoje ponašanje u pozitivnom smislu, već neko vrijeme mu je vladanje korektno, nema primjedbi nastavnika niti učenika kao što je bio slučaj ranije. Zaštitnik smatra da je škola u ovom slučaju preduzela neophodne radnje i mjere.

2) Opis slučaja: Zaštitnik je, od strane roditelja, upoznat sa određenim okolnostima koje ometaju prijatan boravak i ravnopravno učestvovanje u nastavi učenika, zbog neravnopravnog položaja u odnosu na druge učenike, kao i stalne sukobe sa drugim učenicima, zbog kojih je više puta kažnjavan od strane uprave škole.

Postupanje Zaštitnika : Zaštitnik je sproveo ispitni postupak, zatražio i dobio izjašnjenje od osnovne škole, centra za socijalni rad i Ministarstva prosvjete. U izjašnjenju osnovne škole, između ostalog se navodi da je učenik konstantno u toku školovanja pokazivao loš uspjeh i neprimjerenost ponašanje i da mu je od strane nastavnog osoblja, pedagoško-psihološke službe i uprave pružana je permanentna šansa da uz minimum savladanog gradiva završi razred, a sve u cilju da učenik promjeni svoje ponašanje, kao i da je uprava škole iscrpila sve kapacitete u nastojanju da pomogne učeniku, te je u skladu sa svojim ovlaštenjima i željom da pomogne učeniku zatražila savjet i pomoć od Centra za socijalni rad. U izjašnjenju Centara za socijalni rad potvrđeno je da učenik pokazuje devijantne oblike ponašanja, a posljednje tri godine ostvarivao je jako slab uspjeh sa više nedovoljnih ocjena i velikim brojem neopravdanih izostanaka, kao i da je sve vrijeme bila angažovana uprava škole i pedagoško-psihološka služba u saradnji sa roditeljima i nastavnicima.

Ishod slučaja: Imajući u vidu izjašnjenja osnovne škole, izvještaj o preduzetim mjerama od strane psihološko pedagoške službe, izvještaj Centra za socijalni rad o radu i procjeni ponašanja učenika, kao i zapisnik o inspekcijskom nadzoru Prosvjetne inspekcije, Zaštitnik je konstatovao da je osnovna škola preduzela sve neophodne mjere da pomogne učeniku, da u skladu sa svojim potrebama i garantovanim pravima ostvaruje pravo na obrazovanje, kao i da ničim ovo pravo nije uskraćeno ili povrijeđeno.

6.5. Pravo djeteta pred pravosudnim organima

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je postupajući po pritužbama djece i njihovih roditelja, u 2014. godini, primijetio određene probleme u postupanju sudova kada su u pitanju parnice koje se odnose na porodično pravne odnose. Naime, neki sudovi još uvijek, ne postupaju u skladu sa međunarodnim obavezama i preporučenim standardima i u određenim slučajevima parnicu ne vode u cilju zadovoljenja najboljeg interesa djeteta. Iako je Zaštitnik više puta ukazivao na važnost poštovanja načela hitnosti u postupcima koji se odnose na djecu i porodicu, stiče se utisak da se interesi djeteta ne uzimaju kao primat u porodično pravnim sporovima, već da se parnice nerijetko vode u pravcu zadovoljenja potreba roditelja, dok se položaj djeteta u konkretnom slučaju gubi iz vida. Osim toga, sud zanemaruje posledice koje po dijete i samu porodicu uzrokuje dugotrajan postupak. Zaštitnik smatra da dugotrajni postupci višestruko utiču na produblјivanje netrpeljivosti među bivšim supružnicima i djecom, usložnjavaju već narušene porodične odnose, udaljavaju djecu od svojih roditelja, ostavljaju prostor za nebrojene manipulacije nad djecom, koje se veoma negativno odražavaju na njihov pravilan rast i razvoj i sl.

Na osnovu postupanja po pritužbama takođe je zapaženo da sudovi u nekim predmetima dugo vode postupke baveći se naglašeno procesnim pitanjima, ne posvećujući dovoljno pažnje interesu djeteta. Zaštitnik ukazuje da se državni organi u svakoj situaciji koja se tiče djeteta/djece se prema međunarodnim, a i nacionalnim standardima, i u duhu Konvencije o pravima djeteta (čl.3) moraju rukovoditi najboljim interesom djeteta u konkretnoj situaciji, kao i garantovanim pravom djeteta da se o njemu brinu oba roditelja što ujedno predstavlja i glavnu roditeljsku obavezu (član 18).

Zaštitnik je u nekoliko predmeta ukazivao Osnovnim sudovima da sporovi u vezi roditeljskih prava spadaju u odlučivanje o građanskim pravima u smislu člana 6 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava svako trajanje postupka (ukupnog) preko dvije godine, za hitne građanske postupke, predstavlja predugo trajanje postupka, pod uslovom da podnosilac predstave nije doprinio odlaganju. S tim u vezi, Zaštitnik ukazuje da je sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava ustanovila da se u slučaju koji se odnosi na odlučivanje o građanskom pravu dužina postupka računa od početka sudskog postupka do vremena kada je slučaj konačno okončan i/ili je došlo do izvršenja .

Međunarodni instrumenti obavezuju naše sudove da postupke vode u duhu poštovanja najboljeg interesa djeteta, ne gubeći iz vida neprikosnovenost porodičnog života djeteta. Evropska konvencija o ljudskim pravima ima najširi domen primjene kada je u pitanju poštovanje porodičnog života. Njegov domen primjene pokriva veoma različite aspekte ljudskog života, počev od situacija kada se država miješa u najprivatnije stvari pojedinca, do onih slučajeva kada država ima obavezu da interveniše. Polaganje prava na porodični život u duhu člana 8 Konvencije može se istaći, na primjer, u kontekstu postupka razvoda braka, ili razdvajanja bračnih drugova, u kome se razmatra i pitanje starateljstva nad djecom, postupka određivanja staratelja.

Zaštitnik zapaža da su se, u 2014. godini, građani i djeca žalili na neopravdano duge postupke pred sudom. U jednom slučaju je majka vodila parnicu ukupno pet godina, kako bi dobila starateljstvo nad ćerkom koja nije imala određenog staratelja (jer je otac/bivši supružnik preminuo), a majci roditeljska prava ničim nisu bila ograničena niti oduzeta, već u konkretnom slučaju očeva porodica nije smatrala da majka treba da brine o svom djetetu. Sud je u parnici koja je išla u svim pravcima, osim u pravcu najboljeg interesa djeteta, uskratio majki i ćerki uživanje garantovanih prava skoro pet godina i dozvolio da se već komplikovani porodični odnosi uslože. Zaštitnik je u konkretnom slučaju utvrdio povredu prava djeteta i dao preporuku, koju je sud u određenom roku ispunio. Postupajući u predmetima, koji se odnose na ostvarivanje prava djeteta u sporovima pred pravosudnim organima,

Zaštitnik je primjetio da sudovi i druge nadležne službe (koje učestvuju u procesu) često ne osiguravaju dovoljnu zaštitu djeteta i njegovih prava, posebno ukoliko je jedan od roditelja istrajan u namjeri da drugog roditelja isključi iz života djeteta ili u namjeri da ometa drugog roditelja u vršenju roditeljskih prava.

Postupajući po pritužbama, Zaštitnik je takođe primijetio da u sudskom postupku dijete ne dobije uvijek pažnju koju zahtijevaju njegovi interesi i da se veoma rijetko uzima mišljenje djeteta o konkretnoj stvari u toku sudskih postupaka.

Konvencija o pravima djeteta je pravo djeteta na izražavanje sopstvenog mišljenja (član 12.) o stvarima koje ga se direktno tiču podigla na nivo principa zbog njegove važnosti. U srži ovoga prava je očuvanje djetetovog pravnog subjektiviteta, te pridavanje aktivnog značenja djetetu kao subjektu, a ne objektu različitih društvenih odnosa. Konvencija takođe nameće „drugoj strani“, tj. organima pred kojima se vodi neki postupak, da saslušaju dijete, bilo neposredno ili putem osobe ili službe koje ga predstavlja, ne bi li djetetovo mišljenje vrednovali, a potom ga i uvažili. Zaštitnik zapaža da neke parnice koje u fokusu imaju dijete i porodične prilike traju neopravdano dugo od tri godine pa na više, kao i da dijete nema skoro nikakvu ulogu u odlučivanju o pitanjima koja ga se direktno tiču, jer se djetetovo mišljenje rijetko uzima u obzir. Stiče se utisak da se izjava djeteta uzima samo u cilju zadovoljenja određene forme. Iako je Porodičnim zakonom predviđen institut kolizionog zastupnika, kojeg je u cilju zaštite najboljih interesa djeteta, potrebno odrediti u svim onim slučajevima kada su interesi djeteta ugroženi i suprotstavljani interesima drugih lica. Zaštitnik je i u ranijim izvještajima kao i u pojedinačnim preporukama ukazivao na ovaj problem ističući da se institut kolizionog zastupnika u ovakvim slučajevima ne primjenjuje.

Zaštitnik je, u 2014.godine kao i u predhodnim godinama, više puta upućivao mišljenja sa preporukama za otklanjanje povrede prava i unapređenja postupanja sudova u cilju zaštite prava i interesa djeteta. Međutim i pored mišljenja i preporuka koje su upućene sudovima u dijelu neophodnosti bržeg i posvećenijeg reagovanja suda, u situacijama kada suštinu parnice predstavlja zadovoljenje prava i interesa djeteta, napredak u ovoj oblasti je neznatan. Zaštitnik stoga ukazuje na potrebu edukacije sudija i drugih službenika, koji na bilo koji način učestvuju u parnicama koje se direktno tiču djece i njihovog porodičnog života. Neophodno je uputiti sudije da u većem stepenu koriste eksterne pomoći usko specijalizovanih lica kao i sve raspoložive pomoći neophodne za razumijevanje djetetove potrebe i iskazivanje djetetovog mišljenja. Sudije koje odlučuju u parnicama koje direktno zadiru u porodične prilike trebaju glavne rasprave voditi u duhu ostvarenja najboljeg interesa djeteta i ni u kom slučaju interes odraslih ne smiju stavljati na prvo mjesto.

Zaštitnik je u toku 2014.godine imao u radu nekoliko predmeta, koji se odnose na neizvršenje pravosnažne sudske odluke. Podnosioci pritužbi su isticali nemogućnost ostvarivanja kontakta sa djecom, nemogućnost naplate izdržavanja i sl. Neizvršenje sudske odluke, posebno kada u fokusu imamo dijete i važnost ostvarivanja najboljeg interesa djeteta, unosi veliku pravnu nesigurnost, neizvjesnost i provociranje najdubljih emocija kod roditelja, koji ne uspijeva da ostvari garantovano pravo, ali i kod djeteta/djece. Zaštitnik i u ovom izvještaju podsjeća da se interes djeteta ne smije gubiti iz vida i da sud treba iskoristiti sva raspoloživa sredstva, kako bi u svakom konkretnom slučaju zaštitio prava i interese djeteta.

Primjeri:

1) Opis slučaja: Pritužbom se obratila maloljetna J. M. i njen otac N. M., zbog nemogućnosti regulisanja spornih porodičnih odnosa i odugovlačenja postupka, izmjene odluke o starateljstvu nad djecom. U pritužbi je, između ostalog, navedeno: da je N. M. otac J. M. (13 godina) i V. M. (sedam

godina) ; da je N.M. odlukom Osnovnog suda u Podgorici, 2011.godine, razveden od supruge S.M. i da su zajednička djeca pripala majci na brigu i starateljstvo, kao i da spor oko izmjene odluke o starateljstvu nad zajedničkom djecom traje više od tri godine. U toku postupka za izmjenu odluke o starateljstvu jedno dijete je , uprkos odluci suda, prešlo da živi sa ocem u zajednici.

Postupanje Zaštitnika : U ispitnom postupku Zaštitnik je više puta tražio izjašnjenja Osnovnog suda i Centra za socijalni rad, te je između ostalog utvrdio da je maloljetna J. M., uprkos sudskoj odluci, živi u zajednici sa ocem skoro dvije godine dok je njen brat V. i dalje u zajednici sa majkom S. M. kao i da su ročišta glavne rasprave više puta zakazivana (22.11.2013.god, 23.12.2013.god., 17.01.2014.god., 19.02.2014.god., 14.03.2014.,16.4.2014., 27.6.2014. godine) da postupak pred Osnovnim sudom u Podgorici , za izmjenu odluke o starateljstvu, nad M.J. i V. traje dugo, više od godinu dana od dana vraćanja predmeta na ponovno postupanje od strane Višeg suda u Podgorici, da je brak razveden 2011 godine i da je pitanje održavanja kontakata i vršenja roditeljskih prava bivših supružnika sporno u kontinuitetu četiri godine

Ishod slučaja: Zaštitnik je dao mišljenje i preporuku Osnovnom sudu u Podgorici da bez daljeg odlaganja, preduzme neophodne mjere radi okončanja postupka u konkretnom predmetu. Rok za izvršavanje preporuke nije istekao.

2) Opis slučaja: N. D. je podnio pritužbu zbog problema u ostvarivanju kontakta sa svojom djecom.U pritužbi je , između stalog, navedeno: da je N. D. otac troje djece D., V. i M.; da je u toku brakorazvodne parnice sa suprugom V. N.; da privremenom mjerom koja je određena rešenjem Osnovnog suda u Podgorici datog 2013.g. djeca su na čuvanje, podizanje i vaspitavanje povjerena majci, a da je kontakt sa ocem regulisan na određeni način ; da N. D. veoma dugo vremena ne uspijeva da ostavi kontakt sa sinovima, niti da učestvuje u njihovom podizanju i vaspitavanju;

Postupanje Zaštitnika : Tokom ispitnog postupka utvrđeno je da je Osnovni sud u Podgorici u postupku sprovođenja izvršenja donio više zaključaka, radi ostvarivanja kontakta izvršnog povjerioca sa djecom i to dana 14.6.2013.god, 17.7.2013. god, 23.7.2013. god,13.8.2013. god, 16.8.2013. god, 27.8.2013. god, 20.12.2013. god, 8.5.2014. god,2.7.2014. god i 7.7.2014. god, ali da kontakt, ni uz veliko angažovanje i posredovanje Centra za socijalni rad, nije uspostavljen skoro tri godine. Nakon toga, sud je rešenjem izrekao novčanu kaznu, jer je ocijenio da ostvarivanje kontakta i prinudna predaja djece nije u njihovom najboljem interesu.

Ishod slučaja: Zaštitnik je dao mišljenje sa preporukom Osnovnom sudu u Podgorici da bez daljeg odlaganja, preduzme neophodne mjere radi okončanja postupka u konkretnom predmetu, kao i da bez daljeg odlaganja , preduzme neophodne mjere po predlogu za izvršenje, N. D., radi ostvarivanja kontakta sa djecom D., V. i M.

6.6. Pravo djeteta na zdravstvenu zaštitu

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u izvještajnom periodu imao u radu određeni broj obraćanja djece i njihovih roditelja u vezi sa kvalitetom i dostupnošću zdravstvene zaštite. Naime, obraćanja i pritužbe su se, između ostalog, odnosile na nepostojanje adekvatne zdravstvene zaštite u lokalnim zajednicama, nedostupnost ljekara specijalista, preopterećenost postojećeg medicinskog kadra, neprepoznavanje primarnih potreba djeteta od strane ljekara, neuslovnost i neprilagođenost medicinskih objekata i ustanova za hospitalizaciju, nepostojanje uslova za adekvatnu primjenu propisa u oblasti zdravstvene zaštite i sl.

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

Pritužbe koje je Zaštitnik obrađivao u izvještajnoj godini su ukazale da je nizak stepen zaštite djece sa smetnjama u razvoju u mnogim gradovima Crne Gore. Na ovo upućuje činjenica da ne postoji dovoljan broj logopeda i defektologa, da su deficitarni dječiji psiholozi kao i da, još uvijek, ne postoji specijalizovana ustanova ili odeljenje u okviru postojećih ustanova zdravstvene zaštite za liječenje i brigu o djeci koja imaju probleme sa mentalnim zdravljem. Djeca koja imaju intelektualne smetnje ne ostvaruju pravo na potpunu, adekvatnu i kvalitetnu zdravstvenu zaštitu, što je u suprotnosti sa međunarodnim i nacionalnim propisima. Onemogućavanje ili otežavanje pristupa zdravstvenoj zaštiti bilo kom djetetu predstavlja grubo kršenje dječijih prava i onemogućavanje rasta i razvoja u skladu sa individualnim mogućnostima.

Jedan od problema koji je istican u izvještajnom periodu je nepostojanje logopeda i defektologa u svakoj opštini. Djeca koja imaju potrebu za tretmanima te vrste su nerijetko uskraćena ili prinuđena da tretmane obavljaju u Podgorici (ili najbližem gradu koji ima obezbijeđene ove usluge). Nepostojanje usko specijalizovanog kadra za različite potrebe djece ukazuje da zdravstvena zaštita nije na zadovoljavajućem nivou i da djeci nije dostupna na jednak način. Zdravstvena njega djeteta treba da bude besplatna i svima na jednak način dostupna, a roditelji su nerijetko prinuđeni da medicinske tretmane djeci obezbjeđuju u privatnoj medicinskoj praksi ili da izdvajaju prilična novčana sredstva na ime putnih troškova. Iako fond za zdravstveno osiguranje, uz pomoć i saradnju sa centrom za socijalni rad, pomaže djeci i porodicama da ostvare medicinske tretmane van sredine u kojoj žive, to u praksi nije uvijek lako ostvarljivo. Osim toga, doktori-specijalisti koji su određeni da medicinske tretmane sprovode sa djecom iz različitih opština uglavnom su preopterećeni poslom i često ne uspijevaju da sprovode tretman u neophodnom kontinuitetu. Zaštitnik podsjeća da je Komitet za prava djeteta UN-a, u svojim preporukama povodom izvještaja o primjeni Konvencije o pravima djeteta, između ostalog iskazao zabrinutost zbog ograničenog i neravnopravnog pristupa odgovarajućim zdravstvenim uslugama van glavnog grada u Crnoj Gori, pa je preporučio da država treba da rješava nejednakosti u pristupu zdravstvenim uslugama putem, između ostalog, daljeg razvijanja primarne zdravstvene zaštite. Prošlo je pet godina od kada su Crnoj Gori upućene preporuke od strane UN Komiteta ali su značajni problemi i dalje prisutni.

Neadekvatna i nedostupna zdravstvena zaštita djece sa smetnjama u razvoju je primjećena u dijelu liječenja bolesti zuba i usta, odnosno u dijelu pružanja stomatoloških usluga ovoj kategoriji djece. Zaštitnik primjećuje da je na teritoriji Crne Gore ove usluge za djecu sa intelektualnim smetnjama moguće dobiti jedino u Poliklinici u okviru Kliničkog centra Crne Gore. Sporazum kojim i privatni medicinski sektor ima obavezu participacije u ovim slučajevima ne funkcionise. Zaštitnik primjećuje da privatnom medicinskom sektoru nije u potpunosti isplativo pružanje stomatoloških usluga djeci sa smetnjama, imajući u vidu rizik koji preuzimaju. Stoga je Zaštitnik mišljenja da je neophodno detaljno razmotriti ovu oblast i pronaći rešenje kojem će se svakom djetetu obezbijediti kvalitetna i (u svakom gradu) dostupna zdravstvena zaštita. Osim toga, u Crnoj Gori nema uslova za obavljanje oralnih hirurških zahvata kod djece sa smetnjama u razvoju, već se djeca upućuju u inostranstvo radi obavljanja ovih intervencija. Zaštitnik smatra da je neophodno ojačati, unaprijediti i specijalizovati

naše medicinske resurse, kako bi djeca mogla da ostvare adekvatnu zdravstvenu zaštitu u Crnoj Gori. Zaštitnik je u saznanju da je postignut sporazum između resursnih centara, Fonda za zdravstveno osiguranje i Ministarstva zdravlja u pogledu unapređenja našeg kadra u dijelu oralne hirurgije, ali se još nije pristupilo realizaciji sporazuma.

Uskraćivanjem djetetu usluga koje je koristilo i koje su mu neophodne radi liječenja u kontinuitetu radi otklanjanja problema i razvijanju njegovih potencijala za samostalan život, predstavlja povredu prava djeteta na najveći stepen zdravstvene zaštite, koji mu je garantovan međunarodnim i domaćim dokumentima. Konvencija o pravima djeteta, kao i Zakon o zdravstvenoj zaštiti, propisuju da je država dužna da stvoru uslove djeci za najviši standard zdravlja i da svi imaju jednak pristup institucijama za liječenje i zdravstvenu rehabilitaciju, a posebno socijalno osjetljive i ugrožene kategorije stanovništva. Zaštitnik je, u izvještajnom periodu, u radu imao predmete koji su se odnosili na naplatu zdravstvenih usluga ili obaveznog zdravstvenog osiguranja. Zaštitnik je primjetio da još uvijek nijesu stvoreni uslovi za primjenu Zakona o zdravstvenom osiguranju u dijelu koji se odnosi na troškove ishrane i smještaja pratioca djeteta.

Naime, Zakon o zdravstvenom osiguranju, propisuje da se osiguranim licima obezbjeđuju zdravstvene usluge u punom iznosu iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja kada su u pitanju troškovi ishrane i smještaja pratioca djeteta do pet godina života u bolnici ili ustanovi za specijalnu rehabilitaciju. Prelaznim i završnim odredbama Zakona, odložena je primjena ove odredbe i utvrđeno da će se ista primjenjivati od dana uvođenja dopunskog osiguranja. Članom 108a Zakona utvrđena je obaveza za Fond zdravstvenog osiguranja da u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu zakona otpočne sa primjenom dopunskog osiguranja. Imajući u vidu navedene odredbe, kao i činjenicu da je Zakon o zdravstvenom osiguranju stupio na snagu 08.03.2012. godine, Zaštitnik konstatuje da je 08.03.2013. godine nastala obaveza za državu i pružaoca zdravstvenih usluga da građanima obezbijede puno ostvarivnje ustanovljenih prava. Zaštitnik je mišljenja da je neprihvatljivo stanje da nakon 18 mjeseci od isteka krajnjeg roka utvrđenog za primjenu navedenih odredbi, nijesu stvoreni uslovi za implementaciju zakona, pa su građani dovedeni u položaj da pravo na zdravstvenu zaštitu ostvaruju na osnovu propisa koji su donijeti radi sprovođenja zakona koji više ne postoji u našem pravnom sistemu. Naime nepostupanjem nadležnog Ministarstva dovedeno u pitanje i poštovanje ustavnih načela, koja predviđaju da se zakonom u skladu sa Ustavom, uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kao i da Zakon mora biti saglasan sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima, a drugi propis mora biti saglasan sa Ustavom i zakonom.

U izvještajnom periodu roditelji i djeca su se žalili na komplikovane procedure zakazivanja tretmana i pregleda u kliničko bolničkom centru u Podgorici. Nezadovoljstvo građana je najizraženije u dijelu nemogućnosti zakazivanja pregleda kod ljekara specijaliste neposredno na šalteru, već su uslovljeni da pregled zakazuju telefonskim putem, iako je centralno zakazivanje pregleda i dijagnostike predviđeno kako na Informativnom pultu ili odgovarajućoj ambulani u Poliklinici (lično), tako i dostavljanjem uputa od izabranog ljekara faksom ili elektronskim putem. Mogućnost zakazivanja specijalističkih pregleda telefonskim i elektronskim putem predstavlja napredak, jer građanima daje izbor i time unapređuje dostupnost zdravstvene zaštite, ali ne smije se gubiti iz vida da nisu svi građani u mogućnosti da koriste različite tehnologije i neopravdano je uslovljavati ih time. Podnosioci pritužbi su obavijestili Zaštitnika da su zaštitu svojih prava tražili od Zaštitnika pacijenata međutim da nisu uspjivali da riješe problem.

Krajem 2014.godine pojavile su se zdravstvene komplikacije kod pet novorođenih beba u Ginekološkom odeljenju Opšte bolnice u Bijelom Polju. Infekcija je za jedno novorođenče imala smrtan ishod, dok su ostale bebe upućene na intezivno liječenje u Kliničko bolnički centar u Podgorici. Zaštitnik je, povodom ovog slučaja, uputio reagovanje ukazujući na potrebu utvrđivanja propusta nadležnih službi i ustanova, koje su za posledicu imale ovakav ishod i pogodile najranjiviju djecu - novorođenčad.

Pravo na život, opstanak i razvoj je osnovni princip koji mora biti obezbijeđen svakome bez izuzetka i ne postoji razlog kojim se ugrožavanje života novorođenim bebama može opravdati. Crna Gora u skladu sa svim međunarodnim i nacionalnim propisima mora djeci obezbijediti najviši stepen zdravstvene zaštite bez izuzetka, a posebno kada su u pitanju novorođenčad i porodilje s obzirom na važnost pravilne njege i zaštite u prvim danima života i razvoja. Zaštitnik je u reagovanju apelovao na nadležne organe da djeci obezbijede neophodnu zdravstvenu njegu, a njihovim porodicama potrebnu podršku. Zaštitnik podsjeća sve nadležne organe, posebno Ministarstvo zdravlja na obaveznu obezbijedivljanja najvišeg standarda u pružanju zdravstvene zaštite djeci od prvog dana njihovog života i kroz cio proces odrastanja i smatra nedopustivim propuste koji su za posledicu imali tragičan ishod po jednu bebu. Imajući u vidu ranije izvještaje međunarodnih organizacija, koji su ukazivali na loše uslove u nekim porodilištima, Zaštitnik smatra da je standard u pružanju zdravstvene zaštite i njege majke i djeteta, u navedenoj zdravstvenoj ustanovi, morao biti unaprijeđen i podignut na mnogo veći nivo.

S tim u vezi, Zaštitnik smatra da nadležne službe i organi trebaju angažovati sve raspoložive kapacitete kako bi obezbijedili najviši mogući standard zdravstvene zaštite kako novorođenčadima tako i svoj djeci. Zaštitnik preporučuje da se sistem zdravstvene zaštite unaprijedi i podigne na viši nivo u skladu sa međunarodnim standardima, a u cilju ostvarivanja najboljeg interesa djeteta, rasta i razvoja u skladu sa individualnim kapacitetima i mogućnostima. Sistem zdravstvene zaštite se mora unapređivati kako bi usluge bile dostupne svoj djeci i kako bi se dostigao najviši standard u pružanju zdravstvene zaštite na svim nivoima.

Primjeri:

1) Opis slučaja: V.S. se obratila pritužbom u kojoj je, između ostalog, navela: da ima kćerku od sedam godina, koja ima smetnje u razvoju, odnosno probleme u govoru i u komunikaciji i kojoj je od strane Doma zdravlja Podgorica uskraćeno pravo na tretman/usluge logopeda, na koji način joj je onemogućeno da koristi neophodne zdravstvene usluge, da se nakon toga porodica obratila Ministarstvu zdravlja i tražila odgovore u vezi liječenja djeteta, koje od Ministarstva nije dobila.

Postupanje Zaštitnika : Zaštitnik je pribavio izjašnjenja od JU Doma zdravlja Podgorica, Ministarstva zdravlja. U izjašnjenju Doma zdravlja Podgorica, se navodi, da sva zaštita koju je dijete ostvarivalo, kao i drugi osiguranici koji su iz opštine koji ne pripadaju tom regionalnom centru, pružana je uprkos činjenici da ne pripada istom. Dom zdravlja ima veliki broj korisnika, a skroman i nedostatan kadar kategorije zanimanja i profila, stalno i povremeno angažovanih, te zdravstveni radnici jedva stižu da pruže zdravstvenu uslugu korisnicima za koje su nadležni, a kamoli osiguranicima iz ostalih opština. U izjašnjenju Ministarstva zdravlja, navodi se: da se V. S., obratila Ministarstvu, 9.01.2014. godine; da je Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore, na zahtjev Ministarstva, dostavio odgovor; da je taj dopis, Ministarstvo zdravlja prosljedilo S. 24.01.2014. godine. U prilogu je dostavljen dopis Fonda za zdravstveno osiguranje u vezi finansijske pomoći koju je V. S. iz Nikšića, tražila za liječenje kćerke, u kojem se, između ostalog navodi da je osigurano lice, S. S. iz Nikšića, na teret sredstava Fonda, više puta upućivana u Institut za eksperimentalnu fonetiku i poremećaj govora u Beogradu, da će joj Fond i dalje u skladu sa zakonskom regulativom, omogućavati korišćenje prava na zdravstvenu zaštitu. U dopunskom izjašnjenju Ministarstvo zdravlja, navelo je: da osigurana lica Fonda za zdravstveno osiguranje pravo na usluge primarne zdravstvene zaštite ostvaruju u domu zdravlja u kome se nalazi njihov izabrani doktor; da ako dom zdravlja nije obezbijedio usluge logopeda u svom Centru (kao što je ovdje slučaj), osigurano lice usluge logopeda ostvaruje u Institutu za bolesti djece (IBD Podgorica); da su obavili konsultacije sa IBD Podgorica gdje V. S. može da se javi sa svojom kćerkom S.S. na pregled.

Ishod slučaja: Zaštitnik je Ministarstvu zdravlja uputio mišljenje i preporuku da preduzme potrebne mjere da se kćerka podnositeljke pritužbe uputi u ustanovu gdje će joj biti pružena neophodna

zdravstvena usluga, odnosno usluga logopeda, da u pisanoj formi porodici S. dostavi odgovor povodom njenog obraćanja od 9.01.2014. godine, kao i da preduzme mjere i radnje na daljem razvijanju primarne zdravstvene zaštite, kako bi bila jednako dostupna svojoj djeci sa Crne Gore.

2) Opis slučaja: Zaštitniku su se obratili roditelji pritužbom, ukazujući na povredu prava djeteta na adekvatno i dostupno zdravstveno osiguranje. U pritužbi je navedeno: da je djevojčica stara tri i po godine, u periodu od 18.04. do 29.04.2014. godine liječena u Bolnici u Nikšiću; da je roditeljima iz Bolnice, nakon liječenja djeteta, saopšteno da moraju da plate oko 120,00 € na ime troškova za bolničko liječenje; da smatraju da zahtjev Bolnice nije osnovan ni u skladu sa propisima jer je dijete zdravstveno osigurano.

Postupanje Zaštitnika: Zaštitnik je sprovodeći ispitni postupak zatražio i dobio izjašnjenje na navode pritužbe od Opšte bolnice u Nikšiću i Ministarstva zdravlja. Opšta Bolnica u Nikšiću je u izjašnjenju navela da je djevojčica liječena u Opštoj bolnici Nikšić u periodu od 18.04 – 29.04.2014. godine, u prisustvu svoje majke, kao pratioca. Nakon završenog liječenja, porodici je proslijeđen predračun sa brojem žiro računa na kojem je trebalo uplatiti iznos od 140,47 € za troškove boravka pratilje. Prilikom obračuna troškova liječenja uprava Bolnice se pozvala na čl. 18 Pravilnika o bližim uslovima i načinu ostvarivanja određenih prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja („Sl. list RCG“ br. 69/06 i 74/06), kojim je propisano da, ako je pacijentkinja starija od 3 godine, pratilja je u obavezi da plati troškove za svoj smještaj. U izjašnjenju Ministarstva zdravlja je navedeno da je Opšta bolnica Nikšić, postupila u skladu sa Zakonom o zdravstvenom osiguranju („Sl. list RCG“, br. 39/2004, „Sl. list CG“, br. 14/2012) Odlukom o učešću osiguranika u troškovima korišćenja zdravstvene zaštite („Sl. list RCG br. 34/91 19/93) i Cjenovnikom usluga JZU Opšte bolnice Nikšić kao i da još uvijek nijesu stvoreni uslovi za primjenu Zakona o zdravstvenom osiguranju („Sl. list RCG“, br. 39/2004, „Sl. list CG“, br. 14/2012) u dijelu uvođenja dodatnog osiguranja i primjene odredbi člana 16a i 16b.

Ishod slučaja: Zaštitnik je utvrdio da je postupanje Opšte bolnice Nikšić i Ministarstva zdravlja u konkretnom slučaju suprotno Zakonu o zdravstvenom osiguranju i da je povrijeđeno pravo podnosioca pritužbe utvrđeno zakonom, te je preporučio Opštoj bolnici u Nikšiću osiguranim licima prestane sa naplatom troškova smještaja i ishrane za pratioca djeteta do 5 godina života, a Ministarstvu zdravlja da preduzme sve mjere i radnje, posebno u dijelu donošenja podzakonskih akata, kako bi obezbjedio primjenu Zakona o zdravstvenom osiguranju.

6.7. Djeca i mediji

Zaštitnik je u 2014.godine imao u radu pritužbe koje su ukazivale na kršenje dječijeg prava na privatnost, nepoštovanje dostojanstva, izlaganje djeteta štetnim medijskim sadržajima kako u štampanim, tako i u elektronskim medijima i putem interneta.

Baveći se opštim pitanjima od značaja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik je, i tokom 2014.godine, više puta reagovao kada je u pitanju zaštita prava djeteta u medijima. U tim reagovanjima ukazivano je glavnim i odgovornim urednicima, medijskih kuća u Crnoj Gori, da je potrebno da vode računa i preduzimaju mjere na doslednoj primjeni Konvencije o pravima djeteta UN-a, i drugih pozitivnih propisa kojima se štiti ličnost, integritet, privatnost i poštovanje porodice i porodičnog doma djeteta. Međutim, i pored učestalih ukazivanja od strane Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore primjećeno je da se, u štampanim i elektronskim medijima, i dalje, objavljuju tekstovi koji ni u kom slučaju nisu usmjereni na zaštitu najboljeg interesa deteta/ djece.

Postalo je uobičajeno čitati tekstove u kojima se do detalja opisuju porodične prilike u kojima živi dijete, ljebarske dijagnoze njegovih roditelja uz fotografije neuglednog i siromašnog prostora u kojem žive i sl.

Svakodnevno se u svim medijima objavljuju informacije o djeci koje imaju negativnu konotaciju i duboko zadiru u privatnost djeteta i porodice. U našoj kulturi se teški socijalni problemi koji zadese porodice ili dijete kao pojedinca još uvijek ne doživljavaju kao pitanje dostojanstva, te se njihovo iznošenje u medije često posmatra kao poziv za pomoć.

Zaštitnik je veoma zabrinut i zbog lošeg uticaja medija na djecu i mlade i sveprisutnije negativne sadržaje koji su djeci lako dostupni.

Osim toga, primjećuje se da crnogorski mediji sve manje sadržaja posvećuju djeci i njihovim potrebama, što ni u kom slučaju ne prati pravo djeteta da bude informisano, niti pravo djeteta na razonodu i zabavu. Osmišljeni medijski programi za djecu i mlade su veoma važni i u mnogo čemu utiču na razvoj djeteta, modele ponašanja i dr. Nove tehnologije su medije učinile veoma dostupnim svim generacijama pa i najmlađima, što sa sobom nosi rizike dostupnosti sadržaja, koji mogu loše uticati na djecu i mlade. Zaštitnik je svjestan da je nemoguće djecu do kraja zaštititi i izolovati od svega što na njih štetno djeluje, a dostupno je u medijima, ali smatra da politike medijskih kuća kao i programske politike urednika trebaju imati više senzibiliteta za ovu kategoriju korisnika. Uvođenje korisnih i zanimljivih sadržaja namjenjenih djeci i mladima je svestrano korisno kako medijskim kućama, tako i djeci a uključivanje djece u samo kreiranje programa bi predstavljalo potpuno ostvarivanje garantovanih prava djece u ovoj oblasti, doprinos edukaciji djece, podsticanje njihovih potencijala i kreacije itd. Zaštitnik smatra da je to pravac u kom bi mediji u Crnoj Gori trebali da idu kada je u pitanju medijska politika u duhu poštovanja garantovanih dječijih prava.

6.8. Policija i postupanje sa djecom

Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore je vodeći računa o poštovanju i unapređivanju prava djeteta u svim oblastima i sferama njegovog života, smatrao je da je neophodno provjeriti i analizirati kapacitete centara bezbjednosti kao i uslove i načine postupanja prema maloljetnicima od strane službenika centara bezbjednosti, odnosno policije. Imajući u vidu sveobuhvatnu reformu maloljetničkog pravosuđa, kao i važnost dostizanja preporučenih standarda i kvalitetne implementacije prihvaćenih obaveza u cilju poštovanja prava djeteta, zaključeno je da je potrebno detaljno ispitati postojeće prostorne i kadrovske kapacitete za rad sa maloljetnim licima u okviru centara/odjeljenja bezbjednosti, kao i korištenje policijskih ovlaštenja u postupanjima sa/prema maloljetnicima.

Stoga je Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore krajem 2013.godine počela sa sprovođenjem projekta „Policija i postupanje sa djecom“ u cilju ostvarivanje većeg stepena poštovanja prava maloljetnika kroz prevenciju i unapređenje uslova i postupanja od strane predstavnika centara/odjeljenja bezbjednosti (policije). Analizom postupanja predstavnika centara bezbjednosti prema djeci/maloljetnicima Zaštitnik je želio da preventivno djeluje po pitanju eventualnog lišenja slobode i zadržavanja maloljetnika u centrima/odjeljenjima bezbjednosti koje bi trebalo da se koristi kao krajnja mjera i samo onda kada je nemoguće reagovati na drugi način. Provjerom i analizom postojećih prostornih i kadrovskih kapaciteta u dijelu postupanja sa/prema maloljetnicima u centrima/odjeljenjima bezbjednosti, Zaštitnik je želio da ocijeni stvarnu usklađenost postojećih kapaciteta sa preporučenim standardima, kako bi eventualno uticao na unaprijeđenje uslova u oblasti maloljetničkog pravosuđa i postupanja prema djeci/ maloljetnicima. Tokom 2014.godine, istraživanje postupanja policije prema djeci/maloljetnicima je završeno i Zaštitnik je na osnovu dobijenih rezultata sačinio izvještaj i dao određene preporuke nadležnim organima u cilju unapređivanja stanja u ovoj oblasti.

Naime, rezultati istraživanja su, između ostalog, pokazali veoma nizak stepen kadrovskih kapaciteta centara/odjeljenja bezbjednosti, kada su u pitanju specijalizovani službenici za rad sa/prema maloljetnicima. Prema dobijenim informacijama u Crnoj Gori ukupno 28 službenika centara/odjeljenja

bezbijednosti je specijalizovano za postupanje sa/prema maloljetnicima, što je veoma malo prema mišljenju Zaštitnika. Najveći broj obučenih službenika za rad i postupanje prema/sa maloljetnicima ima Centar bezbijednosti Nikšić (pet službenika). Međutim, s obzirom na to da odjeljena bezbijednosti u susjednim opštinama nemaju obučenih službenika i da su ova lica na raspolaganju drugim odjeljenjima bezbijednosti (Plužine, Šavnik) ovo kadrovsko rešenje ne zadovoljava potrebe prevencije i zaštite kada su u pitanju maloljetnici. Centar bezbijednosti Podgorica i Bijelo Polje imaju po tri specijalizovana službenika za rad sa/prema maloljetnicima, što ni u kom slučaju nije dovoljno s obzirom na teritoriju njihove nadležnosti. Osim nedovoljnih kadrovskih kapaciteta pojavljuje se još jedan problem u adekvatnom postupanju prema maloljetnicima. Naime, mnogi službenici koji su prošli obuku za rad i postupanje sa maloljetnim licima i koji su raspoređeni na tim poslovima nemaju to kao jedino zaduženje, već se bave i drugim referatima (kriminalistika, porodično nasilje, imovinski kriminalitet i sl.) u okviru svoje službe. Zaštitnik smatra da bi s obzirom na delikatnost rada i postupanja sa maloljetnicima neophodno bilo da to bude jedina dužnost službenika koji se time bavi, a ne samo još jedno od zaduženja. Rezultati istraživanja ukazuju da ni jedan centar/odjeljenje bezbijednosti nema dovoljan broj službenika koji posjeduju potrebna znanja i vještine za rad i postupanje sa maloljetnim licima. Stiče se utisak da oblast rada sa maloljetnicima, koja je specifična zbog psiho/fizičke zrelosti maloljetnika, koji se pred službenicima policije nađu bilo kao (potencijalni) počinioci, svjedoci ili kao žrtve/oštećeni, nije uređena na adekvatan način. Nedovoljan broj edukovanih službenika, uz organizacione probleme, direktno utiče na stepen sprovođenja preventivnih aktivnosti, stepen maloljetničke delikvencije kao i praćenje djece koja pokazuju poremećaje u ponašanju i koja su u riziku. Imajući u vidu dobijene podatke o broju specijalizovanih državnih tužilaca za rad i postupanje prema maloljetnicima, može se zaključiti da je veoma mali broj tužilaca angažovan u ovoj oblasti. S obzirom na izmjene krivičnog zakonodavstva kojima je vođenje istrage i pripremni postupak prešao u nadležnost tužilaštva, upitno je na koji način tužioci reaguju u slučajevima kada je potrebno i neophodno da saslušaju maloljetnika u bilo koje doba dana ili noći. Upravo zbog nedostatka edukovanog i angažovanog kadra, a i vodeći se ustaljenom praksom, za rad i postupanje sa/prema maloljetnicima, tužioci u većini slučajeva telefonskim putem upute predstavnike centara/odjeljenja bezbijednosti o načinu postupanja sa određenim maloljetnikom. Ovo sve navodi na zaključak da se radnje u predkrivičnom postupku i dalje obavljaju u okviru policije koja postupa po nalogu tužioca, te tužilac često ne dolazi u kontakt sa maloljetnim licem do eventualnog pripremanja postupka. Prema dobijenim rezultatima, većina radnji se obavlja u okviru centara/odjeljenja bezbijednosti, a opremljene i prilagođene prostorije tužilaštava se ne koriste prilikom prvog saslušavanja i uzimanja izjava od maloljetnika. Iako zakonske odredbe obavezuju tužioca za maloljetnike da bude uključen od prvog momenta, dok službenici centra/odjeljenja bezbijednosti samo izuzetno preduzimaju radnje i mjere saslušavanja i uzimanja izjava od maloljetnika, stiče se utisak da je u praksi obrnuto. Stoga je upitno koliko se poštuju preporučeni standardi koji upućuju na neophodnost obezbjeđivanja najviših standarda u okviru maloljetničkog pravosuđa, a posebno kada su u pitanju djeca žrtve ili oštećeni.

Rezultati istraživanja su takođe pokazali da ni jedan centar/odjeljenje bezbijednosti nema neophodne prostorne uslove i daleko je od preporučenih standarda kada je u pitanju rad i postupanje sa/prema djeci/maloljetnicima. Službenici koji su specijalizovani za rad i postupanje sa/prema maloljetnicima ovaj dio posla obavljaju u službenim prostorijama (kancelarijama) u kojima nerijetko borave i drugi službenici. Ni jedan centar/odjeljenje bezbijednosti ne posjeduje izdvojenu prostoriju, koja je opremljena u skladu sa potrebama, kako mlađih tako i starijih maloljetnika. Kada su u pitanju prostorni kapaciteti osnovnih državnih tužilaštava, istraživanje je pokazalo, da većina Osnovnih državnih tužilaštava ima adekvatne prostorne i tehničke kapacitete za rad i postupanje sa/prema maloljetnicima.

Međutim, istraživanje je pokazalo da mnoga Osnovna državna tužilaštva ne koriste izdvojene prostorije i instaliranu tehničku opremu za audio-video snimanje, kao i da u pojedinim tužilaštvima tehnička oprema još uvijek nije instalirana. Ovo navodi na zaključak da sami tužioci nisu prihvatili važnost

sprovedenja postupaka na ovaj način i neophodnost zaštite maloljetnika u postupku i omogućavanja pristupu pravdi u skladu sa specifičnostima koje nosi njihova starosna dob i psiho-fizički razvoj. Na ovaj zaključak upućuje i nekorištenje pomoći usko specijalizovanih lica koja su angažovana u okviru stručnih službi pri sudovima kako bi se dijete/maloljetnik zaštitio od dalje viktimizacije. Postojeća situacija navodi na mišljenje da tužioci za maloljetnike, i pored edukacija, još uvijek u potpunosti ne postupaju u duhu preporučenih principa restorativne pravde kao i da nisu stvoreni uslovi za zajedničko djelovanje različitih stručnih službi, kako bi se djetetu/maloljetniku obezbijedio tretman koji ne vodi represiji već upravo prevaspitanju i reintegraciju.

Rezultati sprovedene analize postupanja centara bezbjednosti sa/prema djeci su, između ostalog, ukazali da ne postoje jedinstvene baze podataka u kojima se evidentira postupanje sa/prema maloljetnicima u različitim svojstvima, već da svako odjeljenje za maloljetničku delikvenciju vodi svoje interne evidencije (koje nisu jednoobrazne). Nepostojanje jednoobrazne, jedinstvene i standardizovane baze podataka o djeci/maloljetnicima, koja na bilo koji način postanu dio sistema maloljetničkog pravosuđa i prema kojima službenici centara/odjeljenja bezbjednosti postupaju, dovodi do nemogućnosti preciznog praćenja pojave maloljetničke delikvencije, kao ni postupanja u okviru sistema maloljetničkog pravosuđa. Zaštitnik smatra da je sistematizovanje baze podataka i uvođenje jednoobraznih, jedinstvenih i standardizovanih evidencija osnov za preduzimanje adekvatnih i efikasnih mjera u procesu suzbijanja maloljetničke delikvencije i praćenju pojave preddelikventnog i delikventnog ponašanja maloljetnika.

Posmatrajući koncept maloljetničkog pravosuđa i preporučene međunarodne standarde na osnovu kojih je i učinjena reforma krivičnog zakonodavstva, Zaštitnik je posebno obratio pažnju na postupanje predstavnika centara/odjeljenja bezbjednosti prema djeci koji nisu u sukobu sa zakonom, već u centre/odjeljenja bezbjednosti dolaze u svojstvu svjedoka, žrtve ili oštećenog krivičnim djelom. Prema dobijenim informacijama i prikupljenim podacima veoma mali broj centara/odjeljenja bezbjednosti evidentira maloljetnike koji dolaze u svojstvu svjedoka, žrtve ili oštećenog krivičnim djelom. Centri/odjeljenja bezbjednosti koji raspolažu ovim podacima evidencije vode interno i za potrebe svoje službe. U dijelu postupanja policijskih službenika prema djeci žrtvama, djeci bez pratnje, djeci svjedocima porodičnog nasilja, djeci bez dokumenata, policijski službenici koji se bave maloljetničkom delikvencijom rijetko imaju potpune informacije i rijetko rade na ovakvim slučajevima, jer ih obrađuju inspektori koji se direktno bave ovim oblastima (inspektori za porodično nasilje, inspektori za strance i sl.). Edukacije su izostale po pitanju ovih i sličnih oblasti te je upitno na koji način se postupa sa djecom koja su iz ovih razloga došla u centar/odjeljenje bezbjednosti, kao i da li su sva njihova prava poštovana s obzirom da direktan rad sa njima ne preduzimaju uvijek lica koja su prošla neophodne edukacije. Zaštitnik je mišljenja da je uključivanje tužioca za maloljetnike od prvog momenta postupanja sa/prema maloljetniku neophodno i garantuje da će se obezbijediti najhumaniji postupak i postupanje u najboljem interesu djeteta/maloljetnika. Veće uključivanje tužioca za maloljetnike u dijelu postupanja sa djecom/maloljetnicima koja su u proces uključena u svojstvu svjedoka, žrtve ili oštećenog je takođe neophodno, posebno zbog postojanja stručnih službi pri sudovima i Vrhovnom državnom tužilaštvu.

Sprovedenjem obilazaka, u okviru istraživanja, predstavnici Institucije su utvrdili da službena lica – inspektori za maloljetnike, u skladu sa raspoloživim kapacitetima, prema maloljetnicima postupaju u skladu sa zakonom. Obilasci su pokazali da su, kada je u pitanju lišavanje slobode i zadržavanje maloljetnika, u svakom slučaju poštovana zakonska ovlaštenja i međunarodni standardi, te da nije bilo prekoračenja u zadržavanju ili nepotrebnog zadržavanja maloljetnih lica (ni po kojem osnovu). Obilasci centara/odjeljenja bezbjednosti, kao i uvid u službene knjige i evidencije, je pokazao da policija uredno vodi interne knjige, posjeduje službene zabilješke u svakom predmetu pojedinačno. Uvidom u predmete i raspoložive evidencije, zaključeno je da se svako lišenje slobode i zadržavanje maloljetnika kao i saslušavanje vrši od strane specijalizovanih službenika za rad sa maloljetnicima i uz obavezno

prisustvo roditelja, zakonskog staratelja ili organa starateljstva što je jedna od glavnih mjera zaštite maloljetnika u ovom procesu.

Kada su u pitanju druge mjere zaštite, kao što je poštovanje prava privatnosti maloljetnika i upoznavanje samog maloljetnika o razlozima njegovog zadržavanja i radnjama koje slijede, na jeziku i na način prilagodjen i razumljiv maloljetniku, se u načelu sprovode. Međutim, kada je u pitanju zaštita privatnosti maloljetnika upitno je poštovanje ove mjere zaštite u dijelu objavljivanja policijskih Biltena. Samo izbjegavanje navođenja imena maloljetnika nije dovoljno, već bi se, prema mišljenju Zaštitnika, trebalo povesti računa o objavljivanju okolnosti samog slučaja, s obzirom na veličinu Crne Gore, i sakrivanje identiteta djeteta "iza" inicijala a uz navođenje drugih okolnosti ne garantuje potpunu zaštitu privatnosti. Informisanje maloljetnika zbog kojih razloga je zadržan ili lišen slobode i o svim radnjama koje slijede je obaveza. Ove informacije se moraju dati na način i na jeziku koji je maloljetniku razumljiv u skladu sa njegovom starosnom dobi, psiho-fizičkim razvojem, socijalnim statusom i dr. Iz razgovora sa policijskim službenicima može se zaključiti da se oni trude da maloljetniku pruže sve neophodne informacije, ali da niko od njih nije posebno edukovan o tome već da se oslanjaju na sopstveni senzibilitet, dok se eksterne pomoći usko specijalizovanih lica ne koriste u dovoljnoj mjeri, zbog nedovoljne organizovanosti, nedostupnosti kadra i brzine postupka.

U vezi sa postupanjem osnovnih državnih tužilaštava prema/sa maloljetnicima rezultati su pokazali da se najveći broj postupaka po krivičnim prijavama okončava podnošenjem predloga za izricanje vaspitne mjere i samim izricanjem vaspitne mjere prema maloljetniku. Uglavnom se izriču zavodske vaspitne mjere i to: pojačan nadzor od strane roditelja, usvojioca, staratelja, zakonskog zastupnika ili organa starateljstva, dok se zavodske vaspitne mjere veoma rijetko izriču kao i vaspitna mjera društveno korisnog rada. Prema dobijenim podacima može se zaključiti da se određivanje opomene maloljetniku, u odnosu na ukupan broj postupanja prema maloljetnicima, ne koristi često iako mogućnost određivanja opomene ima kako Državni tužilac tako i ovlašćeni službenik centra/odjeljenja bezbjednosti (policajac za maloljetnike uz odobrenje Državnog tužioca). Razlog neodređivanja opomene od strane pripadnika policije je nepostojanje načina upisivanja i evidentiranja određenih opomena i administrativni problemi/nedoumice u protoku informacija na relaciji policija –tužilaštvo u ovakvim slučajevima. Stoga se stiče utisak da policija izbjegava korištenje ove zakonske mogućnosti i prepušta tužilaštvu postupanje u slučajevima kada bi se mogla maloljetniku odrediti opomena. Ova činjenica upućuje na zaključak da između tužilaštva i policije ne postoji koordinirana saradnja i jasne procedure što u mnogo čemu otežava postupanje prema maloljetnicima i zaštitu njihovog najboljeg interesa. Vaspitni nalozi su, prema dobijenim podacima, izricani samo na predlog Osnovnih državnih tužilaštava u Nikšiću (58), Baru (14) i Herceg Novom (8), što upućuje na zaključak da možda još uvijek alternativni načini postupanja prema maloljetnicima i postupanje u skladu sa restoratornim principima nisu zaživjeli u našem pravosudnom sistemu. Prikupljeni podaci takođe pokazuju da se postupak medijacije rijetko sprovodi. Prema dobijenim podacima jedino je Osnovno državno tužilaštvo u Baru sprovodilo postupak medijacije i to u 23 slučaja, od ukupno 125 krivičnih prijava protiv 178 maloljetnika za period od četiri godine. Zanimljivo je da većina Državnih tužilaštava nije posjedovala tražene podatke o broju maloljetnih žrtava/oštećenih sa kojima se postupalo u traženom periodu. Ovo navodi na zaključak da ne postoji praksa posebnog evidentiranja svih postupanja sa maloljetnicima, te se ne može provjeriti ni kvalitet samog rada tužilaštava sa maloljetnicima koji se (iz bilo kog razloga) nađu pred državnim tužiocem.

Sprovedeno istraživanje je obuhvatilo i pitanja međuinstitucionalne saradnje, stavove djece kao i pitanja preventivnih aktivnosti. Zaštitnik je, na osnovu dobijenih informacija, zaključio da su djeca koja su bila dio sistema maloljetničkog pravosuđa generalno zadovoljna postupanjem predstavnika policije prema njima i to u svim fazama. Ni jedno od ispitane djece nije pretrpjelo bilo kakav vid nasilja ili bilo kakvog

ponižavajućeg ili ponašanja koja vrijeđa ličnost i dostojanstvo. Svoj ispitanoj djeci je obezbijeđeno prisutvo roditelja/staratelja kao i zadovoljenje svih trenutnih potreba.

Imajući u vidu rezultate dobijene od strane centara /odjeljenja bezbjednosti u vezi sa stepenom i kvalitetom ostvarivanja saradnje sa drugim institucijama/organima u dijelu postupanja sa/prema maloljetnicima, može se zaključiti da institucije-organi i ustanove saradaju kada je u pitanju rad sa maloljetnicima. Naime, prema rezultatima, najveći stepen saradnje se ostvaruje na relaciji policija-Državno tužilaštvo-centar za socijalni rad, što je i za očekivati. Zaštitnik je zapazio određeni stepen nezadovoljstva kada je u pitanju saradnja sa zdravstvenim ustanovama, a kao zanimljivo se može istaći činjenica da ni jedan centar bezbjednosti nije pomenuo ostvarivanje bilo kakvog oblika saradnje sa usko specijalizovanim licima koja su angažovana u stručnim službama, te je upitno koliko su ove službe prepoznate kao važna karika u zaštiti interesa maloljetnika i stručna pomoć službenim licima u sistemu maloljetničkog pravosuđa.

Kada su u pitanju preventivne aktivnosti Centara bezbjednosti pohvalna je inicijativa pripadnika policije da sprovode različite akcije preventivnog tipa i razumljiva je nemogućnost kontinuiranog sprovođenja nekih programa, imajući u vidu opterećenost redovnim zaduženjima kao i nedovoljne kadrovske kapacitete u nekim opštinama. Međutim, Zaštitnik smatra da ne postoje strateška preventivna reagovanja u situacijama kada je jasno da je maloljetnička delikvencija u porastu u određenoj sredini, kada se prepoznaju poremećaji u ponašanju i preddelikventna stanja djece ili kada se primjeti povratničko ponašanje maloljetnika. Pripadnici policije se ni u jednoj sredini ne bave uzrocima koji dovode do delikventnog ponašanja i vršenja prekršaja i krivičnih djela od strane maloljetnika, niti u saradnji sa drugim nadležnim službama i ustanovama (centar za socijalni rad, obrazovne i zdravstvene ustanove) preduzimaju radnje i mjere na suzbijanju tih pojava. S obzirom na specifičnost svake zajednice, na lokalnom nivou bi prevencija zasnovana na analitičkom i strateškom djelovanju na određene pojave dala efektivne rezultate i u mnogome prevenirala buduća delikventna ponašanja djece/maloljetnika. U svakom slučaju rad na prevenciji je neophodan u svim lokalnim sredinama i morao bi uključiti mnogo više aktera da bi dao dobre rezultate. Tako je, prema mišljenju Zaštitnika neophodno, osim djece različitog uzrasta, uključivati službe socijalne zaštite, predstavnike obrazovnih ustanova, roditelje i predstavnike lokalne samouprave na preveniranju određenog problema. Isticanje lokalne zajednice je veoma važno jer je svaka zajednica osobena sama po sebi i ima određene karakteristike, te je neophodno neke oblike saradnje urediti strategijama i utvrđenim pravcima djelovanja kakao bi rezultat bio izvjesniji.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, imajući u vidu sveobuhvatnu anaizu postupanja službenika centara/odjeljenja bezbjednosti i osnovnih državnih tužilaštava sa/prema maloljetnicima, a u cilju unapređenja položaja djece/maloljetnika u sistemu maloljetničkog pravosuđa, nadležnim organima je dao određene preporuke. Preporuke za unapređivanje stanja u ovoj oblasti je uputio:

Ministarstvu unutrašnjih poslova (devet preporuka), Vrhovnom državnom tužilaštvu (dvije preporuke), Ministarstvu pravde (sedam preporuka), Ministarstvu unutrašnjih poslova i Ministarstvu pravde (jednu preporuku), Ministarstvu pravde i Ministarstvu rada i socijalnog staranja (jednu preporuku) .

6.9. Pravo na život opstanak i razvoj – zaštita životne sredine

Tokom 2013.godine djeca Beransela, njih 34-oro, su se obraćala Zaštitniku zbog problema koja ona, kao i njihovi roditelji i svi mještani Beransela, imaju zbog deponije otpada koji u mnogome ugrožava životnu sredinu zagađujući je i time narušava osnovno pravo na život, opstanak i razvoj. Postupanje a u ovom slučaju se nastavilo i 2014.godine. Zaštitnik je, sprovodeći ispitni postupak, pratio postupanje Opštine Berane, Agencije za zaštitu životne sredine i Ministarstva održivog razvoja i turizma. Na

osnovu dobijenih izjašnjenja Zaštitnik je, između ostalog, upoznat sa činjenicom da je presudom Upravnog suda Crne Gore poništena Odluka o utvrđivanju lokacije za privremeno skaldištenje komunalnog otpada 8.7.2013.godine i da je Opština Berane odlučila da donese novu Odluku o utvrđivanje lokacije za privremeno skaldištenje komunalnog otpada. Zaštitnik je zapazio da je Vlada Crne Gore opredijelila određena sredstva u kapitalnom budžetu za 2014.g. za sanaciju odlagališta na Vasovim vodama, a da od Opštine Berane zavisi na koji način će opredjeljena sredstva biti utrošena. Sredstva su opredjeljena za izgradnju Regionalnog centra za obradu otpada na Vasovim vodama, a ukoliko Opština Berane odustane od realizacije ovog projekta sredstva će biti doprinos Vlade u izradi potrebne tehničke dokumentacije za sanaciju i rekultivaciju odlagališta otpada na Vasovim vodama. Zaštitnik se dalje interesovao o radnjama i mjerama koje je Opština Berane tokom 2014.godine preduzimala po pitanju rešavanja ovog ozbiljnog problema s obzirom da je problem neadekvatnog upravljanja čvrstim komunalnim otpadom u opštini Berane višegodišnji problem koji dovodi u pitanje kako zdravlje ljudi, tako i kvalitet životne sredine. Opština Berane je tokom 2014.godine radila na definisanju koncepta kojim će se upravljati otpadom, a koji podrazumijeva definisanje privremenog odlagališta čvrstog komunalnog otpada u skladu sa čl. 78 Zakona o upravljanju otpadom. Kao i na uspostavljanju sistema selektivnog odlaganja otpada i reciklažu, sanaciju odlagališta na Vasovim vodama i pronalaženju trajnog rješenja kada je riječ o integrisanom upravljanju otpadom za cio sjever Crne Gore. Kada je u pitanju privremeno odlagalište otpada, pokrenuta je procedura dobijanja na korišćenje lokacije za namjene privremenog skladištenja čvrstog komunalnog otpada, u skladu sa članom 78 Zakona o upravljanju otpadom kod Ministarstva finansija, jer je predmetna lokacija u vlasništvu Države, a nakon toga će se donijeti i odgovarajuća odluka o utvrđivanju lokacije za te namjene. U međuvremenu, čvrsti komunalni otpad se odvozio na sanitarne deponije u Bar i Podgoricu. Takođe je započeta realizacija projekta sanacije odlagališta u Beranselu urađeni su urbanistički-tehnički uslovi i projektni zadatak.

Zaštitnik konstatuje da i pored preduzetih radnji i mjera, od strane Opština Berane u cilju rešavanja problema odlaganja otpada, problem koji u mnogome utiče na kvalitet života i zdravlja djece i njihovih porodica nije trajno riješen.

Imajući u vidu da se radi o kompleksanom problemu koji se ne odnosi samo na saniranje postojeće deponije, već i na zaštitu zemljišta, vode i životne sredine uopšte, Zaštitnik smatra da odgovorne službe i organi nisu reagovali na pravi način i da se ničim ne može opravdati dugotrajnost postupka saniranja postojeće deponije. Zaštitnik je u prošlogodišnjem izvještaju ukazao na ove probleme i preporučio njihovo hitno rešavanje, podsjećajući da je Crna Gora ekološka država i da nas tek čeka otvaranje poglavlja 27 u pristupnim pregovorima za ulazak u Evropsku Uniju, te da kako pojedinci, tako i lokalne samouprave, nadležne službe i organi i država, moraju preuzeti aktivniju ulogu na zaštiti životne sredine i čuvanja prirodnih resursa. Osim toga, ukazano je da je svijest našeg društva i obrazovanje o važnosti zaštite životne sredine na veoma niskom nivou, te je preporučeno preduzimanje konkretnih mjera na podizanju svijesti od najranijeg doba, i ukazano na neophodnost postojanja jasno definisanih pravca djelovanja, što bi buduću programsku politiku učinilo praktičnom i ostvarivom. Međutim, Zaštitnik konstatuje da se veoma malo uradilo kako na ispunjenju datih preporuka, tako i na unapređenju situacije u dijelu zaštite životne sredine i rešavanju konkretnog problema odlaganja otpada u Beranselu.

6.10. Pravo djeteta na participaciju

Tokom izvještajne godine Zaštitnik je imao u radu pritužbe djece na nemogućnost ostvarivanja participacije u vezi sa stvarima koje ih se direktno tiču, kao i da se njihovo mišljenje rijetko traži prilikom odlučivanja. Djeca ističu nezadovoljstvo što su u mnogim situacijama i sferama života isključeni i ne daje im se mogućnost učešća u odlučivanju. Čak i kada im se pruži prilika da iznesu mišljenje u vezi sa

stvarima za koje su direktno zainteresovani, to se često radi u cilju zadovoljavanja određene forme. Zaštitnik je više puta isticao potrebu djece da učestvuju u kreiranju programa u okviru škole i lokalne zajednice. Smatrajući da učenicima treba pružiti mogućnost da u najvećoj mogućoj mjeri učestvuju u kreiranju aktivnosti koje ih se tiču, jer će se na taj način postići bolje međusobno razumijevanje. Uprava škole će bolje razumjeti stvarne potrebe djece, a učenici će lakše prihvatiti obrazovnu politiku, budžetska ograničenja kao i prioritete uprave škole.

Tokom 2014.godine, mnoga djeca su se žalila na nemogućnost kreiranja programa za djecu i mlade u okviru svoje zajednice, jer ti programi nikada nisu prioritet. Na ove probleme su ukazivala djeca iz Mojkovca, Rijeke Crnojevića i Risna. Zaštitnik je postupio po obraćanjima i vjeruje da će lokalne samouprave preduzeti sve što je u njihovoj moći da djeci obezbijedi sadržaje po mjeri koju oni žele. Osim školske participacije, djeci i mladima se ne ostavlja dovoljno prostora za izražavanje mišljenja u lokalnoj zajednici. Zapaža se da se djeca moraju više uključivati, a njihove potrebe oslušivati sa većom pažnjom prilikom kreiranja strateških dokumenata.

Zaštitnik je mišljenja da se nedovoljno pažnje i važnosti daje glasu djeteta, koji se praktično i ne čuje prilikom planiranja i sprovođenja različitih programa, koji su namijenjeni djeci. Dosadašnja praksa pokazuje da djeca ne raspolažu dovoljnim informacijama, niti imaju uticaj na sistem vlasti od čijih odluka zavisi ostvarivanje njihovih prava i kvalitet njihovog života. Konvencija o pravima djeteta obavezuje države da u svim postupcima koje sprovode, prilikom planiranja i sprovođenja politika, donošenja zakona i strategija prije svega čuju i razmotre stav djeteta i uvažavaju potrebe u odnosu na oblast koja se obrađuje. Međutim, može se konstatovati, na osnovu neposrednog rada sa djecom i zahtjevima djece, da u Crnoj Gori još uvijek djeca ne ostvaruju svoju participaciju u dovoljnoj mjeri. Zanimljivo je da se Dječije zasjedanje u Skupštini Crne Gore, kojim se tradicionalno obilježava Svetski dan djeteta, ističe kao dobar primjer dječije participacije. Zaštitnik smatra da je to veoma dobar način kojim se djeci otvara mogućnost da direktno iznesu svoje mišljenje i probleme sa kojima se svakodnevno suočavaju. Međutim, to ipak ne predstavlja dječiju participaciju u punom značenju, jer nadležni organi kojima djeca postavljaju pitanja i iznesu problem, svoje odgovore rijetko prilagode uzrastu djeteta i njihovoj psihičkoj zrelosti te nerijetko ostaju nerazumljivi samoj djeci. Osim toga, nakon završetka svečanog dječijeg zasjedanja, nadležni rijetko i postupe po datim obećanjima ili razmotre istaknute probleme. Ovakvo postupanje budi nezadovoljstvo kod djece i dovodi do učestalog ponavljanja istih pitanja iz godine u godinu. S tim u vezi zapaža se da djeca u neposrednim obraćanjima Zaštitniku ne ističu iste probleme, koje postavljaju kao prioritet na Dječijem zasjedanju, što čini upitnim njihovu stvarnu participaciju.

Zaštitnik, kroz obraćanja djece, primjećuje da je pravo na participaciju djeteta takođe ugroženo u postupcima pred nadležnim organima. Konvencija o pravima djeteta je pravo djeteta na izražavanje sopstvenog mišljenja (član 12.) o stvarima koje ga se direktno tiču podigla na nivo principa zbog njegove važnosti. Konvencija u članu 12. garantuje djetetu pravo na izražavanje vlastitog mišljenja. U srži ovoga djetetovog prava je očuvanje njegova pravnog subjektiviteta i pružanja aktivnog značenja djetetu kao subjektu prava. Imajući u vidu predmete koje je Zaštitnik imao u radu, zapaža se da se dječiji stav i mišljenje veoma rijetko uzima pred državnim organima kao i da je veoma upitan kvalitet načina uzimanja mišljenja djece. Osim toga, samo izuzetno uzimanje mišljenja djeteta u postupcima navodi na zaključak da organu nije dovoljno važan stav djeteta, iako se odlučuje o stvari koja se djetetu direktno tiče (npr. kod kog roditelja želi da živi). Mišljenje djeteta je od neprocjenljivog značaja i ne smije se zanemarivati i samo formalno uzimati, niti se interesi roditelja/staratelja ili odraslih osoba uopšte smije stavljati ispred interesa djeteta. Samo uzimanje mišljenja i stava djeteta o određenoj stvari ne obavezuje nadležni organ da udovolji želji djeteta ako to nije u njegovom najboljem interesu. Zaštitnik podsjeća nadležne organe da ukoliko ne uvažavaju mišljenje djeteta u konkretnoj situaciji dužni su svoju odluku i razloge za donošenje drugačije odluke objasniti djetetu na djetetu razumljiv način.

Djetetu se mora dati prilika da svoj stav izrazi, naravno cijeniće se njegova psiho fizička zrelost i druge okolnosti, kako bi se o određenoj stvari mogao steći kompletan utisak i kvalitetno procijenio interes djeteta. Stoga, sve službe koje na bilo koji način rade za djecu i sa djecom pažnju trebaju usmjeriti na potrebe djece i trebaju djeci dati priliku da izraze svoje mišljenje u svakoj situaciji kada je to moguće.

Primjer:

Opis slučaja: Zaštitniku se obratila grupa učenika osnovne škole u Kotoru ističući nemogućnost postizanja dogovora sa upravom škole kao i nemogućnost da se izjasne u vezi sa organizovanjem ekskurzije i izleta.

Postupanje Zaštitnika: Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje na navode učenika od osnovne škole. Uprava škole je u izjašnjenju potvrdila navode učenika da su se više puta neposredno i preko đlačkog parlamenta obraćali upravi škole u vezi sa organizovanjem školskih izleta, ali da budžetska sredstva škole kao i druge prioritete stvari to ne dozvoljavaju. S obzirom da su učenici zahtijevali održavanje „Čas istorije u prijestonici: Cetinje-jedna priča“ po programu koji organizuje Zavod za školstvo i Ministarstvo prosvjete, uprava škole je informisala Zaštitnika da se do sada nisu stvorili i poklopili vremenski uslovi i druge planirane aktivnosti škole.

Ishod postupka: Učenici VII razreda kotorske osnovne škole su , nakon reagovanja Zaštitnika ostvarili svoje pravo na izlet i nastavu u prirodi. Zaštitnik smatra da je time povreda prava otklonjena.

6.11. Druge aktivnosti u dječijim pravima

U toku 2013-2014.godine Institucija Zaštitnika je uz podršku kancelarije UNICEFa realizovala projekat „Policija i postupanje sa djecom!“ .

Imajući u vidu sveobuhvatnu reformu maloljetničkog pravosuđa, kao i važnost dostizanja preporučenih standarda i kvalitetne implementacije prihvaćenih obaveza u cilju poštovanja prava djeteta, Zaštitnik je smatrao neophodnim detaljno ispitivanje postojećih prostornih i kadrovskih kapacitete za rad sa maloljetnim licima u okviru centara bezbjednosti i odjeljenja bezbjednosti.

Zaštitnik je na osnovu izvršene analize sačinio Izvještaj o postupanju policije prema djeci u kojem su predstavljeni rezultati kao i mišljenje Zaštitnika sa preporukama za unapređenje stanja u ovoj oblasti. Izvještaj je medijski promovisan, a u okviru projekta je sačinjen i liflet sa istaknutim dječijim pravima, a namjenjen maloljetnicima koji se na bilo koji način nađu pred organima reda.

Tokom 2014. Godine nastavljene su aktivnosti neposrednog rada sa djecom, u okviru ranije započetih projekata “Obrati se Zaštitniku” i “Djeco pišite Ombudsmanu”. Aktivnosti predstavljaju direktnu komunikaciju sa djecom osnovnoškolskog uzrasta putem kreativno edukativnih radionica, fokus grupa i tribina. Rezultati promotivnih i edukativnih aktivnosti u oblasti dječijih prava predstavljaju porast dječijih obraćanja Zaštitniku u odnosu na predhodne godine. Djeca su se, prema statistici, 40% više obraćala Zaštitniku u odnosu na raniju izvještajnu godinu. Pritužbe u oblasti dječijih prava inače imaju tendenciju rasta iz godine u godinu (2009-54; 2010-59; 2011-65; 2012-83; 2013-100; 2014-138) što je rezultat neposrednog rada sa djecom od strane predstavnika Institucije Zaštitnika kao i promotivnih aktivnosti u dijelu dječijih prava.

U 2014.godini je započeto formiranje Mreže Zlatnih savjetnika , raspisivanjem javnog poziva djeci, odabirom zlatnih savjetnika i formiranjem same mreže.

Mreža zlatnih savjetnika ima cilj da okupi zainteresovanu djecu Crne Gore, koja će učestvovati u radu Zaštitnika, tako što će biti u direktnoj komunikaciji sa predstavnicima Institucije i svojim idejama, predlozima, sugestijama i stavom učestvovati u zaštiti i unapređenju dječijih prava. Zaštitnik je od velikog broja prijavljene djece odabrao 10 članova mreže koji su izborom postali Zlatni savjetnici Zaštitnika.

Tokom 2014.godine Zavod za školstvo i Zavod za udžbenike Crne Gore su prihvatili dalju distribuciju i štampanje stripa o dječijim pravima "Nevolje sa Rokijem i druge priče o dječijim pravima" kao pomoćno nastavno sredstvo u okviru nastavnog predmeta Građansko obrazovanje (VI i VII razred osnovne škole), tako da će učenici VI razreda u buduće moći da uz knjigu dobiju i primjerak stripa o dječijim pravima koji će se koristiti u redovnoj nastavi.

U cilju približavanja Institucije Zaštitnika djeci i ostvarivanja direktne komunikacije sa djecom, Zaštitnik u okviru svoje aktuelne internet stranice ima poseban dio namjenjen djeci kao i Blog putem kojeg se djeca direktno obraćaju Zaštitniku, podnose pritužbe, postavljaju pitanja i dileme. Osim toga , na aktuelnoj društvenoj mreži facebook otvorena je grupa „Djeco pišite Ombudsmanu!“ preko koje je unaprijeđena redovna i direktna komunikacija sa djecom. Takođe, u okviru zvanične internet stranice formiran je i odeljak Hrabro sanduče kao još jedan vid motivacije djece da se obraćaju Zaštitniku. Osim toga u saradnji sa Ministarstvom za informaciono društvo i telekomunikacije, otvorena je elektronska linija za prijavu nelegalnog sadržaja kojim se, na bilo koji način, putem Interneta, ugrožavaju dječja prava. Formular koji se nalazi na strani crnogorskog CIRT-a, tima za suzbijanje računarskih incidenata (www.cirt.me), omogućava svim crnogorskim građanima, prije svih djeci i roditeljima, da prijave Internet stranu koja sadrži materijal koji predstavlja psihičku ili fizičku zloupotrebu djeteta, njegovog zdravlja i integriteta, zlostavljanje, nedopustivo ponašanje ili drug vid ugrožavanja dječijih prava. Formular takođe sadrži opciju „Hrabro sanduče“ koja omogućava direktno obraćanje Zaštitniku. Dakle, pored mogućnosti prijave nelegalnog Internet sadržaja, roditelji i djeca se pozivaju da sve vrste zlostavljanja ili zloupotrebe djeteta na Internetu prijave Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore

Dječiju nedelju i 20. Novembar, dan obilježavanja dana donošenja UN Konvencije o pravima djeteta , Zaštitnik je , kao i ranijih godina, obilježio zajedno sa djecom. Djeca predškolskih ustanova „Zvezdica“ i „Pinokijo“ iz Podgorice, u organizaciji nevladine organizacije „Pčelica“, su tokom Dječije nedelje posjetili Instituciju a i zajedno sa predstavnicima institucije proslavili dane koji su posvećeni njima. Tom prilikom su djeci, na njima prilagođenom jeziku, prezentovana određena prava koja im pripadaju, kao i koja je uloga Zaštitnika u zaštiti i unapređivanju dječijih prava.

Predstavnici Institucije Zaštitnika učestvovali na Tribini koju je organizovala NVO „Pčelica“ u okviru dječije nedjelje na temu vršnjačkog nasilja „Ne svađaj se budi drug“ Govoreno je, između ostalog, o ulozi Zaštitnika u zaštiti djece od vršnjačkog nasilja.

Predstavnici Institucije Zaštitnika su tokom izvještajnog perioda vršili edukacije i učestvovali u sprovođenju kampanja „Promocija hraniteljstva“, „Pravda za djecu“, „Djeca i mediji“ i dr.

Predstavnici Institucije Zaštitnika su učestvovali na prezentacijama Izvještaja o implementaciji preporuka UN Komiteta za prava djeteta – u organizaciji NVO Djeca prije svega i Centar za prava djeteta, u okviru sprovođenja projekta Praćenje i implementacija preporuka Komiteta UN za prava djeteta u Crnoj Gori.

Institucija Zaštitnika je bila jedna od domaćina, zajedno sa Odborom za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, Konferencije u Danilovgradu u RESPA centru, odnosno II regionalnog sastanaka parlamentarnih tijela nadležnih za ljudska prava i slobode i prava djeteta sa Ombudsmanima

za djecu zemalja regiona. Na konferenciji Zaštitnik je predstavio rezultate, ranije sprovedenih, istraživanja o zloupotrebi i eksploataciji djece.

Predstavnici Institucije Zaštitnika prisustvovali su Konferenciji povodom obilježavanja dana osoba sa invaliditetom koju su organizovali Savez udruženja roditelja djece i omladine sa teškoćama u razvoju „Naša inicijativa“, a kojoj su prisustvovali predstavnici organizacija osoba sa invaliditetom, državnih institucija i međunarodnih organizacija.

Predstavnici institucije Zaštitnika učestvovali su na Okruglom stolu „Djeca pod zaštitom države u medijima u Crnoj Gori“ Na Okruglom stolu, predstavljen je Izvještaj „Analiza medijskog izvještavanja o djeci u Dječjem domu „Mladost“ u Bijeloj“, od strane Zdenke Jagarinec, konsultantkinje UNICEF-a. Predstavnic Ministarstva rada i socijalnog staranja govorila je na temu „Mediji o djeci bez roditeljskog staranja“.

Predstavnici institucije Zaštitnika učestvovali su na Okruglom stolu „Nasilje u porodici- gdje smo i kako dalje“ koji je realizovao NVO Centar za ženska prava, u okviru Programa za rodnu ravnopravnost IPA, koji partnerski sprovode Delegacija EU u Crnoj Gori, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i UNDP.

Predstavnici Institucije su učestvovali na Godišnjoj konferenciji mreže CRONSEE u Beogradu na temu "Ekonomska kriza: Usluge za djecu (ni)su opstale" i na tematskom sastanku na temu "Investiranje u djelu- investiranje u budućnost", na kojem su Ombudsmani regiona donijeli zajedničke zaključke za buduće djelovanje.

Predstavnici Institucije su učestvovali u studijskoj posjeti u okviru saradnje sa višegradskom grupom-zapadni Balkan "Sistem zaštite prava djece u Poljskoj. Dobri primjeri prakse i preporuke".

U izvještajnom periodu, Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore je dva puta organizovala Dane Zaštitnika u oblasti dječijih prava. Krajem mjeseca oktobra, u okviru Dana Zaštitnika u oblasti dječijih prava. Predstavnici Institucije su primali djecu i građane i obišli sve centre za socijalni rad, dnevni centar, osnovne i srednje škole u Pljevljima, Žabljaku i Šavniku.

Isto je ponovljeno u decembru mjesecu u Kotoru i Herceg Novom, kada su predstavnici Institucije Zaštitnika, pored obilazaka škola i ustanova za djecu, građane i djecu primali u prostorijama OŠ "Dašo Pavičić" u Herceg Novom.

VII ZAŠTITA OD DISKRIMINACIJE

7.1. Sistem zaštite od diskriminacije

Oblast zaštite od diskriminacije predstavlja značajan dio nadležnosti Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Ovakav zaključak proizilazi iz zakonom utvrđenih specifičnih nadležnosti institucije koje se odnose na promociju, prevenciju, zaštitu i aktivno učešće u postupcima koji se pokreću pred drugim organima, a odnose se na zabranu, odnosno zaštitu od diskriminacije.

Ustav Crne Gore utvrđuje granice unutrašnjeg pravnog poretka dajući primat potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima kada neki odnos regulišu drugačije od nacionalnog zakonodavstva, uključujući pravo i postupke koji se odnose na zaštitu od diskriminacije. Crna Gora je potvrdila ili pristupila najvećem broju međunarodnih ugovora koji su u neposrednoj vezi sa zabranom diskriminacije, kao i još jednom prilično velikom broju potvrđenih međunarodnih ugovora važećih u odnosu na Crnu Goru, koji sadrže tzv.anti-diskriminacionu klauzulu. To nadalje znači da se i praksa nadzornih tijela konstituisanih na osnovu takvih ugovora, ima smatrati izvorom prava koje primjenjuju državni organi u Crnoj Gori kada djeluju u funkciji zaštite od diskriminacije.

Bez obzira na različite pristupe u tumačenju pravne prirode Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, koji je za Crnu Goru stupio na snagu sredinom 2010.godine, činjenica je da se u njegovim odredbama precizno navodi obaveza države da svoj pravni poredak prilagodi/harmonizuje sa pravom EU, a državne organe Crne Gore takođe upućuje da u primjeni prava vode računa o prilagođavanju svoje prakse pravilima EU. Naime, iako je ovo načelo uređeno u okviru pravila o konkurenciji koja važe u EU, navedenim Sporazumom je u čl.72 jasno ustanovljen princip da će se obaveza harmonizacije, odnosno primjena i tumačenje propisa u skladu sa EU standardima, postepeno proširiti na sve elemente i oblasti prava EU koje su uređene ovim međunarodnim ugovorom, uključujući zakonodavstvo u oblasti finansija, pravosuđa, slobode i bezbjednosti, trgovine, a u kasnijoj fazi i na ostale djelove prava EU. Značaj ovih odredbi posebno dolazi do izražaja ako se ima u vidu činjenica da se najveći dio anti-diskriminacionih standarda zasniva na praksi evropskih sudova –Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde EU.

Osim međunarodnih ugovora opšteg karaktera kojima se u najširem smislu štite građanska prava i slobode, ekonomska, socijalna i kulturna prava, kao i tzv.prava treće dimenzije (npr.pravo na razvoj), za oblast zaštite od diskriminacije posebno su značajni dokumenti kojima se štite prava pojedinih ranjivih grupa kao što su žene, djeca, starije osobe, LGBT populacija, etničke grupe, izbjeglice i raseljena lica, lica sa invaliditetom i slično. U ovom izvještaju obrađene su pojedine kategorije ili grupe, sa ciljem ukazivanja na njihov specifičan položaj u međunarodnom i unutrašnjem pravu, odnosno granice standarda zaštite koju im garantuje međunarodni i nacionalni pravni poredak.

Upravo zbog potrebe sagledavanja svih relevantnih činjenica i primjene datih standarda, prilikom izrade ovog izvještaja korišćena je metodologija neposredne komunikacije sa različitim donosiocima odluka unutar tzv.javnog sektora (državni organi i institucije) i civilnog sektora u Crnoj Gori, koji je značajno angažovan u praćenju implementacije takvih standarda u unutrašnji pravni poredak. Nesumnjivo je iskazano uvjerenje da se sa posebnom pažnjom mora voditi računa o veoma vrijednim informacijama koje dolaze od nevladinih organizacija, pri čemu je naravno trebalo voditi računa o mogućnosti provjere vjerodostojnosti dobijenih informacija. Ovakav pristup ne proizilazi iz nedostatka povjerenja u rad institucija civilnog sektora, već je isključivi plod ambicije da podaci budu u najvećoj mogućoj mjeri ažurirani, argumentovani i „provjerljivi“ svakome ko se želi uvjeriti u istinitost informacija sadržanih u izvještaju.

7.2. Zakonodavni okvir

Kada se to tiče unutrašnjeg, odnosno prava Crne Gore, treba podsjetiti da su se izvještaji međunarodnih tijela i inicijative civilnog sektora u Crnoj Gori u jednom dijelu podudarale u nastojanju da se obezbijedi odgovarajući, kvalitetniji, sistemski zakonodavni okvir u oblasti anti-diskriminacije, odnosno zaštite pojedinih kategorija kao što su manjine, lica sa invaliditetom, te različite kategorije obuhvaćene pojmovima seksualne orijentacije, roda i rodnog identiteta. U odnosu na ove posljednje, prilikom donošenja izmjena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije koje su stupile na snagu u aprilu, 2014.godine, data je definicija rodnog identiteta pod kojim se podrazumijeva "sopstveni rodni doživljaj koji ne mora zavisiti od pola koji je utvrđen i upisan prilikom rođenja". Prema ovoj definiciji, rodni identitet tiče se svakog lica i ne podrazumijeva samo binarni koncept muškog ili ženskog.

Istom zakonskom novelom pod seksualnom orijentacijom definisana je emocionalna i/ili fizička privlačnost ili naklonost koja može biti prema licima istog i/ili različitog pola.

Govoreći o posljedicama izmjena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije (Sl.list CG br.18/14) treba napomenuti da je koncept diskriminacije dopunjen korigovanom definicijom neposredne diskriminacije, te posebnim oblicima diskriminacije kao što su seksualna diskriminacija, govor mržnje i institut rasne diskriminacije koji je pridodat diskriminaciji po osnovu vjere i uvjerenja. Osim toga, zakonodavni okvir je ustanovio nove, odnosno precizirao postojeće nadležnosti Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, mada još uvijek nije najjasnije ustanovio i na odgovarajući način utvrdio standard postupanja Zaštitnika u dijelu sudske zaštite, naročito u odnosu na mogućnost pokretanja sudskog postupka od strane samog Zaštitnika kada je u pitanju individualni zahtjev za zaštitom od diskriminacije.

Izmjene ovog Zakona su donijele još jednu novinu koja se odnosi na sistem prekršajnopravne zaštite i uvođenje jednog broja novih prekršaja, pri čemu se postavlja pitanje praktičnog funkcionisanja represivnog aparata i konkurencije različitih vrsta postupaka, obzirom da je izvršavanje zakona u dijelu nadzora, osim Zaštitniku, povjereno i inspekcijским organima, svakom u dijelu sopstvene nadležnosti (čl.32 Zakona).

Krivičnopravna zaštita od diskriminacije ojačana je izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika učinjenim u 2013.godini, kojima je kroz novi član 42a ustanovljena opšta klauzula otežavajuće okolnosti za djela počinjena iz mržnje zbog pripadnosti rasi, vjeroispovjesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica. Ovu okolnost sud ima posebno cijeniti kao otežavajuću, osim ako nije propisana kroz obilježje osnovnog ili sadržana u težem obliku krivičnog djela.

Konačno, čini se da i u dijelu normativne nadležnosti koja se tiče evidencija treba bitno drugačije primijeniti zakonsku normu, imajući u vidu da važeći Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja posebne evidencije o slučajevima prijavljene diskriminacije (Sl.list CG br.50/14) predviđa ustanovljavanje posebne evidencije u vidu elektronski vođene baze podataka, omogućavajući neposredan pristup podacima Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Podaci u ovoj evidenciji sistematizuju se i vode u obliku registra. Iz navedenog proizilazi da će se podaci slivati u evidenciju van institucionalnog i funkcionalnog ustrojstva institucije Zaštitnika, koji bi time imao samo pravo na neposredan pristup, a ne i suštinsku kontrolu nad vođenjem evidencija o podacima koji se prema Zakonu, njemu trebaju dostavljati. Posljedice takve situacije bile su očigledne i tokom izrade ovog izvještaja, jer su u nedostatku registra i ispunjenja zakonom utvrđene obaveze podaci od organa dobijani tek nakon jednog ili više ponovljenih zahtjeva od strane Zaštitnika.

Sadržinski, Zakon pravi razliku između opšteg i posebnih oblika diskriminacije. Takav pristup donekle je poremećen činjenicom da Zakon pod posebnim oblicima diskriminacije podrazumijeva ujedno i vrste, osnove i područja diskriminacije. Samim tim postavlja se osnovano pitanje šta sve čini osnovni, odnosno opšti oblik diskriminacije, pogotovo ako se ima u vidu tzv. otvorena klauzula/pravilo prema kojoj osnov diskriminacije može biti i „svako drugo lično svojstvo“ diskriminisanog lica. Ovo posebno treba tumačiti sa stanovišta opredjeljenja da se samo neki diskriminatorni osnovi podvode pod posebne oblike, pa treba tražiti razloge zbog kojih su oni posebno tretirani, a drugi pak nijesu (npr. bračno i porodično stanje, pripadnost grupi i sl.). Pri takvim okolnostima, kod postupka zaštite Zaštitnik ima posebnu ulogu stvaranja standarda kao tijelo koje postupuje po pritužbama, pri čemu se posebno vodi računa da se unutar samog koncepta anti-diskriminacije ne pojave razlike u tretmanu, odnosno različitost u postupanju u predmetima sa istom ili sličnom činjeničnom i pravnom osnovom.

U svakom slučaju, ovakva otvorena klauzula mora imati podlogu u unutrašnjem i/ili međunarodnom pravu, bilo da se standard stvara i primjenjuje u sudskom ili nekom drugom postupku ili je pak posljedica sprovođenja nadležnosti Zaštitnika. To konkretno znači da određeno ponašanje prema osobama sa specifičnom karakteristikom u određenom društvenom kontekstu može, ali i ne mora biti sankcionisano sa stanovišta zabrane diskriminacije, utoliko prije ako ne postoji tzv. diskriminatorni osnov zasnovan na nekom ličnom svojstvu određene osobe. Pri tome je veoma značajno imati harmonizovan stav po pitanju standarda zaštite od diskriminacije, posebno ako se ima u vidu okolnost da Zaštitnik nema pravo miješanja u rad sudova kada se to tiče sudskog postupka i meritorno presuđene stvari (osim dijelom kod zaštite procesnih prava i neizvršavanja sudskih odluka).

Drugi važan element koji zahtijeva poseban oprez u normiranju i primjeni prava jeste činjenica da crnogorski zakon nije predvidio odredbu koja bi propisala šta se sve neće smatrati diskriminacijom, jer je očito da to ne može biti svaka razlika u tretmanu (recimo godine starosti kod utvrđivanja vrijednosti premije osiguranja i sl.). U takvim okolnostima postavlja se pitanje da li sudska praksa može substituisati nedostatak odgovarajuće pozitivnopravne norme i riješiti takav odnos bez povrede prava organa ili lica koje pravi razliku u postupanju.

7.3. Institucionalni okvir za zaštitu od diskriminacije

Odredbama Zakona o zabrani diskriminacije uspostavljen je svojevrsni institucionalni okvir za zaštitu od diskriminacije. Međutim, pored državnih pravosudnih i drugih institucija, treba svakako pomenuti ulogu civilnog sektora u najširem smislu te riječi, pogotovo ako se ima u vidu zakonsko ovlaštenje da organizacije civilnog sektora i/ili pojedinci koji se bave zaštitom ljudskih prava mogu podnijeti tužbu parničnom sudu, uz pisani pristanak diskriminisanog lica. Aktivna legitimacija koju zakon daje ovim organizacijama i pojedincima u zaštiti prava diskriminiranih lica čini osnov djelovanja na konkretnoj sudskoj zaštiti, a samim tim i izazov u smislu kapaciteta za sprovođenje datih ovlaštenja.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore ima funkciju posebnog tijela za zaštitu od diskriminacije, pri čemu se njegova uloga odnosi na procesnopravnu zaštitu u postupanju po pritužbama, pokretanje i učešće u sudskim postupcima, vršenje funkcije mirenja na osnovu podnijete pritužbe za diskriminaciju, informisanje javnosti, prikupljanje i analizu podataka u vezi sa diskriminacijom, te konačno vođenje posebne evidenciju o podnijetim tužbama i primanje podataka iz posebnih evidencija koje se vode pri državnim organima, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije.

Uloga sudskih tijela i Ustavnog suda Crne Gore je ključni resurs u stvaranju pravno obavezujućih standarda i pravosudne prakse, što su ovlaštenja samim Ustavom data ovim organima. Predmet sudskog postupka i postupka pred Ustavnim sudom jesu sporovi po zahtjevima za zaštitom nekog subjektivnog prava, pri čemu se, osim nacionalnog zakonodavstva i prakse, mora voditi računa o

standardima koji su stvoreni u odlukama Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde EU. Prilikom tumačenja pojedinih instituta i primjene materijalnog prava mogu se i trebaju imati u vidu i odluke drugih sudova, naročito onih iz zemalja članica EU, koji su ovlašćeni da neposredno primijene odgovarajući materijalno-pravni propis iz domena zakonodavstva EU. Osim toga, ovi sudovi imaju i konkretno ovlašćenje da se, bez obzira na hijerarhijski nivo u svojoj zemlji, mogu direktno obratiti Sudu pravde EU sa zahtjevom da traže i dobiju tumačenje pravne norme iz domena prava EU.

Zakon je utvrdio posebnu nadležnost inspekcijskih organa, pri čemu je opštom normom ovlastio inspekcije nadležne za pojedine oblasti da vrše inspekcijski nadzor u odnosu na diskriminaciju. Ovako otvorena zakonska norma s pravom nosi rizik (ne)snalaženja inspekcijskih organa u primjeni zakona, tim prije što se standardi diskriminacije u ovoj fazi razvoja pravnog okvira teško primjenjuju i sprovode čak i od pravosudnih i drugih državnih organa koji imaju konačnu riječ kada je izvršavanje zakona u pitanju.

Najkraće rečeno, ako se pod pojmom inspekcijskog nadzora u oblasti diskriminacije podrazumijeva postupak po prijavi, utvrđivanje postojanja, rješavanje spornog odnosa, nalog za prestanak diskriminatorne radnje i zabrana njenog ponavljanja, te represivna funkcija u smislu primjene sankcija koje stoje na raspolaganju inspekcijskim organima, onda je sasvim izvjesno da se edukaciji inspekcijskih organa mora posvetiti dužna pažnja. U protivnom, ova zakonska norma će ostati samo formalno-pravni izraz koji svoje suštinsko oživotvorenje mora ostvariti u nekom drugom postupku.

Konačno, izbor institucionalnog rješenja u ostvarivanju prava na zaštitu od diskriminacije stvar je potencijalno diskriminisanog lica. Organi kojima je u nadležnost dato ovlašćenje da vrše određene poslove u zaštiti od diskriminacije, prevashodno inspekcijski organi i Zaštitnik ljudskih prava i slobode Crne Gore, ne mogu jednostavno odbaciti nadležnost, a da prije toga ne procijene potrebu postupanja i eventualno upute stranku na odgovarajuće, djelotvornije pravno sredstvo, jer je ovaj vid pravne pouke i zakonom utvrđen kao njihova obaveza. Osim toga, značajan institut u promovisanju i stvaranju uslova za borbu protiv diskriminacije mogu biti i mišljenja, naročito u situacijama graničnih standarda, odnosno onda kada ne postoji potpuno uvjerenje da li je neki akt ili mjera diskriminatorne prirode. Ovo naravno treba biti pravo i ovlašćenje organa i institucija koji se potencijalno i u većem broju mogu naći u situacijama koje je potrebno razgraničiti. U protivnom, ako se radi o svim ostalim strankama kao najširem krugu zainteresovanih lica, takav institut je već sadržan u pravu na pritužbu i obavještenje nekoj stranki, koja i inače jesu sastavni dio djelovanja institucije Zaštitnika.

7.4. Postupci za zaštitu od diskriminacije

U domenu rada Zaštitnika u oblasti diskriminacije zakon utvrđuje mogućnost postupanja po pritužbama, inicira sudski postupak i miješa se u započeti sudski postupak u građanskom sporu. Osim toga, zakonodavac ne isključuje ni mogućnost pokretanja prekršajnog postupka za povrede principa zabrane diskriminacije sadržane u konkretnim zakonima. Konačno, Zaštitnik je ovlašćen da sprovede postupak mirenja između lica koje podnosi pritužbu zbog diskriminacije i organa, privrednog društva, drugog pravnog lica, preduzetnika ili fizičkog lica, na koje se odnosi pritužba zbog diskriminacije.

7.4.1. Rad po pritužbama

Izvršajni period bilježi izvjesne zakonitosti kada su u pitanju područja diskriminacije, pa se tako veliki dio pritužbi odnosi na pristup objektima u javnoj upotrebi, odnosno korišćenje dobara i pružanje usluga. Takođe, jedan broj pritužbi registrovan je u oblasti rada i radnih odnosa, uključujući i povrede prava zasnovane na mobingu, koji je od aprila 2014.godine prestao biti poseban oblik diskriminacije (odredba

brisana iz Zakona). Zaštita od ovog vida uznemiravanja ostvaruje se kroz koncept Zakona o zabrani zlostavljanja na radu (Sl.list CG br.30/12) i mjere koje predviđa ovaj propis.

Primjetno je da se u pogledu odgovornih organa u postupcima diskriminacije okončanim tokom 2014.godine nalazi jedan broj prosvetnih ustanova (uglavnom srednjih škola), dok su u odnosu na podnosioc pritužbi dominirale one podnijete od strane pojedinaca, u znatno većem broju pripadnika muškog pola (72% od ukupnog broja podnijetih individualnih pritužbi). Registrovan je izrazito mali broj pritužbi podnijet od strane grupa (samo tri ili 6,81% od ukupnog broja podnijetih), a u jednom slučaju Zaštitnik je pokrenuo postupak po službenoj dužnosti.

Dominantni diskriminatorni osnov, odnosno lično svojstvo, koje je zapaženo u postupanju po pritužbama tokom ovog izvještajnog perioda, najčešće je zasnovan na nacionalnoj pripadnosti, invaliditetu i seksualnoj orijentaciji. Nešto manje pritužbi bilo je u odnosu na pripadnost polu i starosnoj dobi. Statistički podaci govore da su tokom 2014.godine u radu kod Zaštitnika bile 54 pritužbe, od čega je riješeno 44, a 10 je prenijeto u narednu, 2015. godinu. Pritužbe u radu odnosile su se na diskriminaciju po osnovu seksualne orijentacije (9), po osnovu nacionalne pripadnosti (8), po osnovu invaliditeta (7), po osnovu pretpostavljenog državljanstva i zdravstvenog stanja (17), mobing (5), po osnovu pola (3), po osnovu stečene stručne spreme (2), po osnovu starosne dobi (1) i uznemiravanja (2).

Od ukupno 44 završena predmeta, u jednom predmetu Zaštitnik je utvrdio diskriminaciju i dao mišljenje sa preporukom, u četiri predmeta je otklonjena povreda na koju se podnosilac žalio u pritužbi, u 27 predmeta Zaštitnik nije našao povredu prava, u jednom predmetu Zaštitnik se oglasio nenadležnim, u četiri predmeta Zaštitnik nije postupao iz razloga što podnosilac pritužbe nije dopunio pritužbu u ostavljenom roku, u dva predmeta je podnosilac pritužbe povukao pritužbu, u jednom predmetu je nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak, nakon čega je uslijedila obustava postupka po predmetnoj pritužbi, dok su četiri predmeta završena na drugi način (odlukom o stupanju u parnicu u svojstvu umješača u tri slučaja, a u jednom slučaju Zaštitnik je odlučio da se ne miješa u sudski postupak).

Povrede prava na koje su ukazivale pritužbe za koje je postupak okončan činjene su, odnosno navodno su bile činjene: u pet predmeta aktom, u šest predmeta nepostupanjem i u 33 predmeta radnjom organa, odnosno fizičkog lica na koje se pritužba odnosila.

Iskazani podaci mogu predstavljati značajan indikator u praćenju diskriminacije kao opšte društvene pojave, ali u konačnom treba biti oprezan po pitanju izvlačenja konkretnih zaključaka. Naime, područja diskriminacije i diskriminatorni osnovi zapaženi u pritužbama, u velikoj mjeri mogu biti predodređeni aktivnošću civilnog sektora, odnosno organizacija koje djeluju u specifičnim oblastima. Osim zagovaranja prava, civilni sektor je imao posebno značajnu ulogu u ohrabrivanju podnosilaca pritužbi i stručnom angažovanju kao vidu podrške u ostvarivanju prava na sudsku i drugu zaštitu. To se posebno odnosi na organizacije koje se bave zaštitom prava lica sa invaliditetom (pretežno Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore, ali i drugih nevladinih organizacija) i zaštitom prava LGBT osoba (NVO Forum Progres, LGBTIQ Socijalni centar, LGBTIQ Asocijacija Kvir Montenegro), ne umanjujući značaj kampanja koje su vođene u saradnji i/ili uz podršku državnih institucija.

Osim postupka po pritužbama koji se vodi pred institucijom Zaštitnika, treba imati u vidu da je Zakon o rodnoj ravnopravnosti (Sl.list CG br.30/12) ustanovio poseban mehanizam postupanja po predstavkama, kojima se ukazuje na posrednu ili neposrednu diskriminaciju po osnovu pola, a koje se podnose Ministarstvu za zaštitu ljudskih i manjinskih prava Vlade Crne Gore (čl.25 navedenog Zakona). Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti, koji je utvrdila Vlada Crne

Gore, upućuje na odredbe Zakona o zabrani diskriminacije kada je u pitanju postupak zaštite i ostvarivanje prava lica diskriminiranih po osnovu pola. Usvajanje zakona se očekuje u prvoj polovini 2015.godine.

7.4.2. Sudski postupci za zaštitu od diskriminacije

Registar evidencija sudskih predmeta koji se tiču zaštite od diskriminacije još uvijek nije ustanovljen, bez obzira što je donijet podzakonski akt koji uređuje ovu oblast. Iz istih razloga podaci koji su korišćeni u ovom izvještaju dobijeni su neposredno od sudova, iz čega je izveden zaključak o fazi postupka u kojoj se ti predmeti nalaze, kao i o stvarnoj nadležnosti suda pred kojim se vodi postupak, odnosno utvrditi organ od kojeg je trebalo pribaviti podatke.

Iako ne postoje egzaktni podaci o datumu podnošenja tužbi kojima se inicira parnični postupak u funkciji zaštite od diskriminacije, iz dostavljenih podataka zaključuje se da je u izvještajnom periodu donešena svega jedna meritorna presuda u parničnom postupku koja je postala pravosnažna, dok je jedan postupak okončan povlačenjem tužbe. Navedena pravosnažna presuda je rezultat sudskog postupka za zaštitu od mobinga okončanog odbijanjem tužbenog zahtjeva. U isto vrijeme tokom 2014. godine postignuto je jedno sudsko poravnanje pred Osnovnim sudom u Baru u vezi sa tužbom radi zaštite od diskriminacije. Navedeni podaci se trebaju uzeti u obzir imajući u vidu ukupan broj od 19 parničnih postupaka koji su pred sudovima bili u radu tokom 2014.godine.

Statističke podatke u vezi sa predmetima diskriminacije dostavili su osnovni sudovi u Podgorici, Nikšiću, Bijelom Polju, Pljevljima, Rožajama, Cetinju, Ulcinju, Beranama, Baru, Herceg Novom, Žablaku, Danilovgradu, Plavu, Kolašinu i Kotoru. Prema dostavljenoj statistici, u toku 2014.godine samo su osnovnim sudovima u Podgorici, Pljevljima, Nikšiću, Baru, Herceg Novom i Kotoru podnijete tužbe u vezi diskriminacije. Osnovnom sudu u Podgorici podnijeto je osam tužbi u vezi diskriminacije i mobinga, od kojih nijedan predmet nije pravosnažno okončan; Osnovnom sudu u Pljevljima podnijeta je jedna tužba zbog mobinga, a u tom predmetu je odbijen tužbeni zahtjev i presuda postala pravosnažna; pred Osnovnim sudom u Baru bila su u radu tri postupka u vezi sa diskriminacijom, od kojih je jedan okončan sudskim poravnanjem; Osnovnom sudu u Kotoru podnijete su dvije tužbe u vezi diskriminacije po kojima je postupak još bio u toku; pred Osnovnim sudom u Nikšiću pokrenuta su četiri postupka zbog diskriminacije, od kojih su tri postupka bila u toku, dok je jedan predmet okončan povlačenjem tužbe; i, pred Osnovnim sudom u Herceg Novom pokrenut je i u toku je jedan postupak radi zaštite od diskriminacije.

Posebno treba napomenuti da je tokom 2014. godine Zaštitnik u tri predmeta za zaštitu od diskriminacije u svojstvu umješaka stupio u parnicu na strani lica koja su podnijela tužbu.

Iz navedenih podataka o radu sudova u predmetima zaštite od diskriminacije proizilazi da su u periodu od 01.01. do 31.08.2014.godine vođena tri krivična postupka u vezi sa diskriminatornom radnjom izvršenja krivičnog djela na štetu pripadnika LGBT populacije, dok je prema podacima Vrhovnog državnog tužilaštva u 2014.godini primljeno ukupno 10 krivičnih prijava vezanih za krivična djela sa diskriminatornim elementom.

U isto vrijeme Uprava policije procesuirala je 21 prijavu u vezi diskriminacije, a Vijeće za prekršaje Crne Gore u djelokrugu svojeg rada izvještava o ukupno sedam zahtjeva za vođenje prekršajnog postupka zasnovanog na diskriminatornom osnovu, od kojih su dva okončana pravosnažnim rješenjem.

Područnom organu za prekršaje u Podgorici podnijeto je pet zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka (tri po osnovu nacionalne pripadnosti i dva zbog seksualne orijentacije), od kojih je svih pet

postupaka u toku; pred Područnim organom u Budvi u 2014. godini vođen je i okončan jedan postupak zbog diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije, pri čemu je izrečena novčana kazna; pred Područnim organom u Beranama u 2014. godini vođen je i okončan jedan predmet zbog diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije i izrečena vaspitna mjera- ukor.

Uprava za inspeksijske poslove Crne Gore je izvijestila da je u okviru njene nadležnosti sproveden samo jedan postupak, pri čemu nije data informacija o njegovom ishodu.

Učesnici u postupku, prevashodno lica koja traže zaštitu od diskriminacije, ukazuju na nekoliko ključnih zapažanja koja su od značaja za efikasnu i djelotvornu pravosudnu intervenciju u ovoj oblasti. Naime, ističe se nezadovoljstvo vremenom potrebnim za preduzimanje nekih procesnih radnji (dostavljanje tužbe na odgovor, zakazivanje ročišta) iako je Zakonom o zabrani diskriminacije (čl.24, st.4) ovaj postupak utvrđen kao hitan, a nezadovoljstvo se odnosi i na meritum sudskih odluka kojima se odlučuje o visini naknade nematerijalne štete.

U odnosu na trajanje sudskog postupka i preduzimanje određenih procesnih radnji, mora se napomenuti činjenica da mnogi posebni postupci i zakoni koji definišu svojstva parničnih subjekata sadrže klauzulu hitnosti u postupanju suda. Tako se u parnicama koji se tiču porodičnih odnosa, u radnim sporovima, parnicama zbog smetanja posjeda, uređenja odnosa kod medijskih prava, te zaštite prava stranaka u nekim drugim postupcima propisuje načelo hitnosti u postupanju. Istovremeno, građanski procesni zakoni nalažu poštovanje rigidnih procesnih rokova za sud i stranke, pri čemu se sud i sudija ne mogu osloboditi odgovornosti za kašnjenje, niti to pravdati hitnošću postupanja u drugim predmetima.

Sa druge strane, očigledno je da postoji potreba ažurnog postupanja u predmetima koji se tiču diskriminacije, prevashodno zbog činjenice da oni u sebi sadrže više tužbenih zahtjeva, od kojih su neki usmjereni na utvrđivanje, drugi na zabranu ponavljanja, a treći pak na naknadu štete nastale diskriminatornim ponašanjem. Dakle, iako se ne spori obaveza efikasnog i blagovremenog postupanja, mora se voditi računa i o materijalnopравnim i činjeničnim, a ne samo procesnopравnim aspektima postupka za zaštitu od diskriminacije.

Ono što kao načelo na prvi pogled djeluju jednostavno i očigledno, dodatno se komplikuje teškoćama u dokazivanju diskriminacije kao činjenice. Dosadašnja praksa sudova u Crnoj Gori uglavnom je fokusirana na niz predmeta u kojima je diskriminatorni osnov vidljiv, a radnja, odnosno nečinjenje očigledni, nakon čega ostaje samo dio meritorne presude koji se tiče visine naknade štete proistekle iz diskriminatornog ponašanja. Kako se većina postupaka odnosi na onemogućavanje pristupa objektima u javnoj upotrebi, a podnosioci tužbi su u cjelosti lica sa invaliditetom, to se pravni osnov teško može dovoditi u pitanje (naravno u zavisnosti od pravilno postavljenog tužbenog zahtjeva), pa preostaje određivanje visine naknade, kao tipično pitanje sudske prakse.

Ovo pitanje treba sagledati i u odnosu na praksu međunarodnih sudova i drugih tijela (barem u onoj mjeri u kojoj je to moguće i ukoliko neki objektivni standardi za takvo nešto postoje), imajući u vidu potrebu da se svaki slučaj mora cijeniti sam za sebe po pitanju specifičnih okolnosti svakog od njih, ponašanje stranaka protiv kojih je tužba podnijeta, kao i posljedice koje po podnosioca tužbe proizilaze iz diskriminatornog postupanja.

Prema nekoliko slučajeva koji su izazvali posebnu pažnju javnosti (jedan od njih je bio predmet posebnog dijela izvještaja Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije), može se zaključiti da postoji svojevrsan oportunitizam u predmetima krivičnog gonjenja po službenoj dužnosti u odnosu na djela sa diskriminatornim elementom zasnovanim na rasizmu i sličnom osnovu. Naime, ova djela su

propisana posebnim odredbama Krivičnog zakonika Crne Gore u čl.199 (povreda ugleda naroda, manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica), čl.370 (izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje), te čl.443 (rasna i druga diskriminacija). Navedena su upravo ona krivična djela koja u svojem obilježju sadrže diskriminaciju, odnosno motiv zasnovan na mržnji.

Indikativno je da se još uvijek jedan broj slučajeva kod incidenata sa vjerskim objektima (nasrtaji na imovinu i sknavljenje objekata) kvalifikuje bitno drugačije, kao krivično djelo za koje je posljedica takva da isključuje krivično gonjenje po službenoj dužnosti (nezatna šteta nastala vršenjem krivičnog djela oštećenja tuđe imovine). Na ovaj način se relativizuje samo činjenje krivičnog djela, a očigledno šalje loša poruka o djelovanju pravosudnih institucija kod samog poimanja akta počinjenog iz mržnje.

7.5. Aktivnosti na promociji ljudskih prava

Zaštitnik je i u ovom izvještajnom periodu nastavio praksu dobre komunikacije i saradnje sa civilnim sektorom čija je oblast interesovanja anti-diskriminacija. Na osnovu takvog opredjeljenja, Zaštitnik je, između ostalih, saradivao sa NVO „Građanska alijansa“, Udruženjem mladih sa hendikepom Crne Gore, NVO „Akcija za ljudska prava“, Savezom udruženja paraplegičara Crne Gore, Savezom slijepih Crne Gore, NVO Centrom za ženska prava, NVO „Sigurna ženska kuća“, NVO SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja – Nikšić, NVO „ANIMA - Centar za žensko i mirovno obrazovanje“, NVO CEDEM, NVO „Centar za antidiskriminaciju – Ekvista“, NVO „Juventas“, NVO „Kvir Montenegro“, NVO „Centar za monitoring i istraživanje“ i brojnim institucijama civilnog sektora u Crnoj Gori i šire.

U okviru redovnih aktivnosti ova saradnja je proširena na zajedničke oblasti interesovanja i učešće prigodom raznih događaja u zemlji i inostranstvu:

- Učešće u simulaciji kretanja osoba pomoću kolica i štapa, koju je organizovao Centar za demokratsku tranziciju u saradnji sa Udruženjem mladih sa hendikepom Crne Gore.
- Trening-obuke za zatvorske službenika, kao dio projekta „Izgradnja društva bez torture i nekažnjivosti na Zapadnom Balkanu“, koja se realizuje u saradnji sa NVO Građanska alijansa - Inicijativa mladih za ljudska prava“.
- Na poziv CEMI-ja a uz podršku Evropske unije učešće na okruglom stolu "Besplatna pravna pomoć u Crnoj Gori"
- U organizaciji Saveza udruženja paraplegičara Crne Gore učešće na pres konferenciji na temu "Pravo osoba sa invaliditetom na roditeljstvo"
- Prisustvo svečanosti povodom Međunarodnog dana bijelog štapa, u organizaciji Saveza slijepih Crne Gore i Biblioteke za slijepe
- Učešće u radu Okruglog stola na temu "Krivični zakonik u funkciji zaštite žena u Crnoj Gori", u organizaciji NVO "Sigurna ženska kuća".
- Na poziv Saveza udruženja paraplegičara Crne Gore, prisustvo sportskom događaju, promotivnoj prijateljskoj utakmici košarke u kolicima između reprezentacija Crne Gore i Srbije.
- Učešće na Okruglom stolu „Nasilje u porodici - gdje smo i kako dalje“ koji je realizovao NVO „Centar za ženska prava“.
- Institucija Zaštitnika se od 25.novembra do 10. decembra priključila globalnoj kampanji protiv nasilja nad ženama koja se svake godine obilježava globalno i dala svoj doprinos time što je svoje e-mailove u tom periodu, obojila u narandžasto

Osim navedenih događaja Zaštitnik je imao izlaganje na međunarodnom Simpozijumu o međunarodnom pravu i ljudskim pravima, u organizaciji Vrhovnog suda Crne Gore i Interparlamentarne alijanse za ljudska prava i globalni mir - ICD iz Berlina, održanom na Cetinju 8 i 9.jula, 2014.godine.

U saradnji sa NVO Građanska alijansa, Odborom za ljudska prava Skupštinom Crne Gore, Ministarstvom za ljudska i manjinska prava Vlade Crne Gore i OEBS-om organizovao je obilježavanje 10. decembra, Dana ljudskih prava u svijetu sa fokusom na prava osoba sa invaliditetom.

7.6. Pojedini osnovi diskriminacije

7.6.1. Diskriminacija osoba sa invaliditetom

Status i prava osoba sa invaliditetom, odnosno ograničenja u interakciji sa sredinom u kojoj ostvaruju svoje vitalne potrebe, predstavljaju značajno demokratsko pitanje za svako savremeno društvo, uključujući i Crnu Goru. Crna Gora je 15. jula, 2009. godine ratifikovala Konvenciju UN o pravima osoba sa invaliditetom i Opcioni protokol uz ovu Konvenciju, čime je ovaj međunarodni ugovor postao sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka.

Jedna od najranjivijih društvenih grupa, koja je podložna svim oblicima diskriminacije jesu upravo osobe sa fizičkim, intelektualnim i mentalnim invaliditetom. Najveći problem sa kojim se suočavaju osobe sa invaliditetom jeste niska svijest društva o njihovim pravima, mogućnostima i potrebama. Iako je poslednjih godina postavljen normativni okvir za ostvarivanje i zaštitu prava na ravnopravnost osoba sa invaliditetom, društveni položaj ove vulnerabilne grupe je i dalje nepovoljan. Prije svega, neophodno je preduzeti niz mjera da bi se obezbijedila njihova faktička ravnopravnost i uključivanje u društvene tokove.

Postojeći sistem unapređenja položaja osoba sa invaliditetom zasnovan je na nedovoljnom broju mjera institucionalne podrške, nedovršenoj mreži usluga koje jedva zadovoljavaju njihove osnovne potrebe ili podstiču samostalan život. Siromaštvo po pravilu prati invalidnost i zbog toga je važno, pored razvijanja efikasnih sistema i servisa podrške, kad god je to moguće i odgovarajućim mjerama, podsticati njihovu samostalnost, rehabilitaciju i zapošljavanje.

Ratifikacijom Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, Crna Gora se obavezala da preduzme sve neophodne mjere kako bi osobama sa invaliditetom obezbijedila pristupačnost fizičkog okruženja u cilju samostalnog života i njihovog punog učešća u svim sferama društvenog života. Između ostalog, te mjere se odnose na uklanjanje barijera koje otežavaju pristup objektima u javnoj upotrebi, zgradama, prevoznim sredstvima i drugim infrastrukturnim objektima.

Pristupačno okruženje je uslov za društvenu uključenost osoba sa invaliditetom, te svako odlaganje da se problem pristupačnosti riješi u njihovom najboljem interesu pogoršava njihov položaj, otežava ostvarivanje priznatih prava i narušava princip nediskriminacije i ravnopravnosti pogađajući jednu od temeljnih ljudskih vrijednosti - dostojanstvo. I u ovogodišnjem izvještaju Zaštitnik naglašava da trenutno stanje u pogledu pristupačnosti ni izdaleka nije zadovoljavajuće. Dostupnost svim uslugama i informacijama, pristup javnim dobrima, javnom prevozu i drugim uslugama namijenjenim jednako svim korisnicima čini ključni uslov za ostvarivanje prava lica sa invaliditetom.

Unapređenje položaja osoba sa invaliditetom i njihovo puno uključivanje u društvo zavisi od podrške koju je država dužna da obezbijedi kroz uspostavljanje različitih sistema podrške. Uprkos normativnom okviru kojim je propisano da se prilikom projektovanja i gradnje objekata moraju omogućiti uslovi za nesmetan pristup, kretanje, boravak i rad, odnosno da se prilikom projektovanja i izgradnje novih, kao i rekonstrukcije postojećih objekata mora voditi računa o standardima pristupačnosti osobama sa invaliditetom, to se još uvijek ne ostvaruje, a preventivni i represivni mehanizam skoro da i ne funkcioniše, ako se izuzmu individualni postupci radi naknade štete nastale diskriminatornom radnjom i ponašanjem.

Ova nedosljednost se primarno odnosi na primjenu Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata (Sl.list CG br.51/08, 34/11, 47/11, 35/13, 39/13 i 33/14), kao i nedovoljnoj nadzornoj i kontrolnoj funkciji državnih organa i lokalnih samouprava sa aspekta pristupačnosti, kada je riječ o postupku izgradnje novih i dogradnje ili rekonstrukcije/adaptacije starih objekata.

U kontekstu pristupačnosti objekata, još jedan problem sa kojim se suočavaju osobe sa invaliditetom leži u ostvarivanju prava pred organima vlasti, pa i pristupu pravosudnim institucijama. Mali je broj sudova u Crnoj Gori koji imaju izgrađene kose rampe, odnosno podizno-silazne platforme za korisnike kolica. Čak i u sudovima u kojima postoje kose rampe, korisnici kolica mogu pristupiti samo prizemlju sudske zgrade, odjeljenjima za ovjeru i pisarnicama. Takođe, kod ostvarivanja procesnih prava prepreku čini nepostojanje ovlaštenog sudskog tumača za gestovni govor. Sudovi i organi za prekršaje uz pomoć osposobljenih lica sprovode postupke, a prema nepotvrđenim informacijama radi se na pripremi zakona o gestovnom govoru, što će umnogome pomoći u rješavanju procesnih, ali i drugih prava, kao što je pravo na informisanje pojedinih kategorija u ovoj oblasti (praćenje TV programa i drugih medija).

Kada se to tiče drugih institucija i ove godine ukazujemo na činjenicu da je veliki broj fakulteta i dalje arhitektonski nepristupačan. Mali broj stomatoloških ordinacija u Crnoj Gori su prilagođene potrebama osoba sa invaliditetom, a slična je situacija i sa ginekološkim ordinacijama. Za ostvarivanje jednakih mogućnosti u ostvarivanju prava na obrazovanje osoba sa invaliditetom najznačajnije je obezbjeđenje pristupačnosti zgradama, kako u osnovnim i srednjim, tako i visokoškolskim ustanovama. Pored toga, neophodna je, ne samo adaptacija prostora na način koji omogućava pristup, odnosno ulazak u samu prostornu jedinicu, već i kretanje unutar nje. U skorijoj budućnosti je potrebno obezbijediti odgovarajuće informatičke tehnologije, koje bi studentima sa senzornim i drugim vidom invaliditeta omogućile aktivno učešće u nastavi.

Proces deinstitutionalizacije u evropskim državama se sprovodi duže vrijeme, a posebno od pristupanja Evropske unije Konvenciji o zaštiti prava osoba sa invaliditetom UN. Kada god je to moguće neophodan je premještaj osoba sa invaliditetom iz psihijatrijskih bolnica i ustanova socijalne zaštite, u prirodnu porodičnu i društvenu sredinu (zajednicu), koja bi trebala obezbijediti njihovo socijalno uključivanje i efektivno ostvarivanje njihovih ljudskih prava. U stvari, potrebno je korisnike postupno preusmjeriti sa boravka u institucijama na koncept kućne njege i alternativne javne usluge. Zaštitnik ukazuje da ni ove godine ne postoji pravno, niti psihološko savjetovište za osobe sa invaliditetom, što bi doprinijelo njihovom osnaženju i podizanju društvene svijesti.

Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom UN nalaže državama da osobama sa invaliditetom garantuju ravnopravno uživanje političkih prava, što podrazumijeva aktivno i pasivno biračko pravo. Ostvarivanje ovih prava podrazumijeva i to da osobama sa invaliditetom, prilikom organizovanja i sprovođenja izbora, informacije treba da budu blagovremeno dostupne, a prostor u kojem se izjašnjavaju glasanjem na licu mjesta (biračko mjesto) bude pristupačan. U postojećim okolnostima uključenost osoba s invaliditetom u politički i javni život zajednice veoma je niska. Političke partije u svojim politikama i praksama, sa vrlo rijetkim izuzecima, još uvijek strateški ne predviđaju uključivanje osoba s invaliditetom.

Pravo na rad i zapošljavanje je jedno od osnovnih prava zagwarantovanih Ustavom. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom (Sl.list CG br.49/08,73/10,39/11) propisuje zabranu neposredne i posredne diskriminacije prilikom profesionalne rehabilitacije, zapošljavanja kao i za vrijeme trajanja zaposlenja lica sa invaliditetom. Ovim zakonom je sveobuhvatno regulisano pitanje zapošljavanja, a jedna od specifičnosti koju ovaj zakon predviđa je kvotni sistem

zapošljavanja. Po ovom sistemu poslodavac koji ima između 20 do 50 zaposlenih mora da zaposli najmanje jedno lice sa invaliditetom, a poslodavac koji ima više od 50 zaposlenih mora da zaposli najmanje 5% lica sa invaliditetom u odnosu na ukupan broj zaposlenih. Ukoliko poslodavac ne ispuni navedenu obavezu zapošljavanja lica sa invaliditetom, dužan je da plati poseban doprinos u iznosu od 20% prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori i to za svako lice koje nije zaposlio. Ovaj zakon propisuje i veoma podsticajne subvencije za poslodavce koji zaposle lice sa invaliditetom. Uprkos takvom zakonskom rješenju, nejednakost pri zapošljavanju je i dalje izražena.

Prema nekim podacima i evidenciji Zavoda za zapošljavanje, u Crnoj Gori je svega 2% zaposlenih osoba sa invaliditetom, bez obzira na podsticaje koji se pružaju poslodavcima u ove svrhe. Najveći broj njih je upravo zaposlen u organizacijama osoba sa invaliditetom. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom stupio je na snagu 2011.godine, pa se zaključuje da poslodavci radije plaćaju propisane novčane iznose umjesto da zapošljavaju osobe sa invaliditetom. Pri takvim okolnostima proizilazi da je jedan od načina prevazilaženja problema da se u ulozi poslodavca osobama sa invaliditetom češće javlja država i bude primjer drugim poslodavcima. Osim toga, već duže vrijeme su prisutne primjedbe na način korišćenja sredstava koja su prikupljena iz ovih izvora, odnosno svrhu u koju se ista koriste. U suštini ovih kritika nalazi se potreba transparentnog korišćenja namjenski određenih budžetskih sredstava kojima bi se poboljšao položaj lica sa invaliditetom koja traže zaposlenje, ali i poslodavaca i naročito zaposlenih osoba sa invaliditetom koji takvu podršku očekuju i zaslužuju.

U kontekstu ove politike uključivanje žena sa invaliditetom u programe profesionalne rehabilitacije i mjere aktivne politike zapošljavanja bi trebale da budu prioritet. Na potrebe osoba sa invaliditetom bi trebalo da se gleda kao na sastavni dio društvenog i ekonomskog progresa, a ne kao na njihove „specijalne“ potrebe. Pored svega, bitno je istaći da Crna Gora nema posebnu strategiju stambenog zbrinjavanja osoba sa invaliditetom.

Pritužbe građana ukazuju i na probleme u priznavanju statusa ratnog vojnog invalida i ostvarivanje prava u sistemu socijalne zaštite na osnovu invaliditeta stečenog u ratnim dejstvima tokom devedesetih godina.

Zaštitnik je u izvještajnom periodu imao sedam pritužbi u radu, od kojih su četiri okončane na drugi način (miješanjem u parnični postupak na strani tužioca u tri slučaja, odnosno odlukom da se ne miješa u sudski postupak koji je već pokrenut u jednom slučaju), u jednom je povreda otklonjena u toku postupka, a u jednom slučaju nije nađena povreda prava. Konačno, u jednom predmetu postupak je obustavljen iz razloga što podnosilac u ostavljenom roku, a ni nakon toga nije dopunio pritužbu.

Tokom 2014. godine Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore su stigla dva obavještenja o pokrenutim sudskim postupcima osobe sa invaliditetom i to protiv Glavnog grada Podgorice i protiv Hipo Alpe Adria Banke u Podgorici. Kako iz sadržine tužbi proizilazi, radi se o nedostupnosti prilaza objektima i površinama u javnoj upotrebi licima smanjene pokretljivosti i licima sa invaliditetom. Zaštitnik je procijenio da u oba slučaja postoji osnovanost i pretpostavljena diskriminacija prema grupi lica sa istim ili sličnim svojstvima, pa je saglasno čl.21 Zakona, smatrajući da ima pravni interes, odlučio da u svojstvu umješača stupa u parnicu na stranu tužioca. Vršeci analizu sudskih postupaka, konstatovan je još jedan pokrenuti postupak osobe sa invaliditetom M.I. protiv Uprave za mlade i sport Vlade Crne Gore, pa je Zaštitnik i u tom predmetu iskoristio pravo da stupa u parnicu u svojstvu umješača na strani tužioca. Sva tri postupka u nadležnosti su Osnovnog suda u Podgorici.

Postupajući u okviru nadležnosti propisanih čl. 18 i 21 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", broj 42/11 i 32/14) – kojima je propisano da se Zaštitnik bavi opštim

pitanjima od značaja za zaštitu i unaprjeđenje ljudskih prava i sloboda i ima pravo da inicira donošenje ili izmjenu zakona i/ili drugih propisa radi usklađivanja sa međunarodno priznatim standardima u oblasti ljudskih prava, ova institucija daje i mišljenja na predlog zakona ili drugih propisa. Zaštitnik je dao sedam mišljenja na nacрте i predloge zakona (šest u pismenoj formi i jedno neposredno u radu radne grupe na izradi teksta zakona). U mišljenju na Nacrt Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, naglasio je da odredbu člana 24 Nacrta Zakona treba preformulisati, usklađujući je sa odredbama Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore i odredbama Zakona o zabrani diskriminacije. S tim u vezi, predložena je i moguća formulacija navedene odredbe Nacrta.

Prema mišljenju sadržanom u Izvještaju Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore (06. 02. 2015.godine), tokom protekle godine unaprijeđen je pravni okvir za zaštitu ljudskih prava osoba sa invaliditetom u nekim oblastima i to prije svega izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika i usvajanjem novog Zakona o visokom obrazovanju. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika je zagarantovano tajno glasanje osobama s oštećenim vidom, kao i praćenje emisija sučeljavanja kandidata na javnom servisu osobama s oštećenim sluhom. Usvojenim Zakonom o visokom obrazovanju (14.10.2014. godine) pored promovisanja cilja Zakona koji se tiče obezbjeđivanja uslova za nesmetan pristup visokom obrazovanju, predviđene su i odredbe o upisu po principu afirmativne akcije na osnovne i specijalističke studije, oslobađanje od plaćanja školarine, te provjera znanja na način prilagođen njegovim/njenim obrazovnim potrebama u skladu sa statutom ustanove.

Na sjednici od 10.01.2014. godine, Vlada Crne Gore je usvojila Inicijalni izvještaj o primjeni UN Konvencije o pravima lica sa invaliditetom. Međutim, po stavovima koje je iznijelo Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore, kvalitet izvještavanja i metodologija koja je tom prilikom korištena, kao i vjerodostojnost informacija bili su na jako niskom nivou, dok su izostavljene ključne činjenice koje bi ukazale da domaće zakonodavstvo nije usklađeno sa Konvencijom UN.

Akcioni plan prilagođavanja objekata u javnoj upotrebi za pristup i kretanje lica sa invaliditetom za 2014. godinu, donešen u oktobru 2013. godine, realizovan je samo u dijelu pripreme tehničke dokumentacije za prilagođavanje objekata obuhvaćenim njima, te je dio sredstava namijenjen za konkretne mjere prilagođavanja ostao nepotrošen i vraćen u budžet.

Zbog barijera u pristupu objektima osobe sa invaliditetom imaju veoma sužen izbor obrazovne institucije u kojoj bi se školovale, zaposlenje u državnim institucijama bi bilo svedeno na par (pristupačnih) poslodavaca; zahtjevi za ostvarivanje prava osoba sa invaliditetom ne mogu se lično predati nadležnim institucijama.

Kada je u pitanju zaštita od diskriminacije zbog nepristupačnosti i ona je otežana nepristupačnošću samih objekata sudova. Iako se osobe s invaliditetom svakodnevno obraćaju organizacijama civilnog društva, još uvijek - zbog prethodno navedenih razloga, kao i zbog nesenzibilisanosti i nedovoljne edukacije u pravosuđu u širem smislu, postoji mali broj pokrenutih postupaka za zaštitu od diskriminacije.

U toku 2014. godine predstavnici Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore su vodili četiri sudska postupka za zaštitu od diskriminacije i to protiv Skupštine Crne Gore, Hipo Alpe Adria Banke, Glavnog Grada – Podgorice) i države Crne Gore - Uprave za mlade i sport. Sva četiri postupka su pokrenuta pred Osnovnim sudom u Podgorici.

Tužba protiv Skupštine Crne Gore obuhvatala je četiri situacije potencijalne diskriminacije zbog nepristupačnosti ove institucije, a istom tužbom je traženo utvrđenje diskriminacije, nalog za

preduzimanje mjera kako se diskriminacija ne bi ponovila i naknada nematerijalne štete u iznosu od 10.000 EUR. Presudom Osnovnog suda odbijen je tužbeni zahtjev u dijelu kojim se traži preduzimanje mjera kako se diskriminacija više ne bi ponovila kao neosnovan, a na ime naknade nematerijalne štete zbog pretrpljene diskriminacije Sud je dosudio iznos od 3.000,00 EUR. Krajem aprila na ovu presudu je izjavljena žalba Višem sudu u Podgorici.

Viši sud u Podgorici 5. juna, 2014.godine donio je presudu, kojom je potvrdio odluku Osnovnog suda u Podgorici u pogledu dijela tužbenog zahtjeva koji se odnosi na preduzimanje mjera kako se diskriminacija više ne bi ponovila, a za pretrpljenu povredu časti i ugleda usljed četiri situacije pretpostavljene diskriminacije sud je dosudio ukupan iznos od 1.500 EUR na ime nematerijalne štete, čime je isti prepolovljen u odnosu na presudu Osnovnog suda. Protiv ove presude izjavljena je revizija Vrhovnom sudu, kako bi se iscrpjela sva pravna sredstva u sudskom postupku za zaštitu od diskriminacije.

U postupku protiv Hipo alpe adria banke tužba je podnijeta 10.marta, 2014.godine, u aprilu je tužena dostavila odgovor na tužbu Osnovnom sudu u Podgorici u predmetu koji se tiče diskriminacije M.V. zbog nepristupačnosti njene filijale, za događaj iz decembra 2013. godine. Pripremno ročište je održano u novembru, 2014, dok je prvo ročište za glavnu raspravu održano 24. decembra iste godine. Tužbom je traženo utvrđenje diskriminacije i preduzimanje mjera kako se učinjena diskriminacija ne bi ponovila, kao i naknada nematerijalne štete u iznosu od 3.000EUR.

M.V. je i u martu 2014.godine pretrpio pretpostavljenu diskriminaciju od strane Glavnog Grada – Podgorice, kada je kao koordinator programa za pristupačnost UMHC-a pošao na javnu raspravu o Nacrtu Odluke o postavljanju privremenih objekata za pristup i kretanje lica smanjene pokretljivosti i lica s invaliditetom, održanoj na spratu KIC-a "Budo Tomović" (multimedijalna sala), a koji je nepristupačan. Iako je tužba podnijeta u aprilu, pripremno ročište protiv Glavnog grada održano je u novembru, a ročište za glavnu raspravu u mjesecu decembru iste, 2014.godine. Tužbom je traženo utvrđenje diskriminacije i preduzimanje mjera kako se učinjena diskriminacija ne bi ponovila, kao i naknada nematerijalne štete u iznosu od 5.000 EUR.

Osnovnom sudu u Podgorici 21. jula, 2014.godine podnijeta je tužba za zaštitu od diskriminacije protiv Uprave za mlade i sport i države Crne Gore, zbog diskriminacije koju je M.I. pretrpjela na javnoj raspravi o Radnoj verziji Zakona o mladima održane u multimedijalnoj Sali KIC-a „Budo Tomović“, na spratu do koga vode samo stepenice. Pripremno ročište je održano 10. decembra 2014. godine, a glavna rasprava je zakazana za 30. januar 2015. godine. Tužbom je traženo utvrđenje diskriminacije i preduzimanje mjera kako se učinjena diskriminacija ne bi ponovila, kao i naknada nematerijalne štete u iznosu od od 3.000 EUR.

Rasprava oko pitanja pristupačnosti vodi se praktično od donošenja zakona i podzakonskih akata kojima se reguliše oblast planiranja i izgradnje objekata, nakon što su u ove propise inkorporirane odredbe o obavezi adaptacije investicionih objekata potrebama lica sa invaliditetom. Očigledno je da se civilni sektor iz faze kritike ponašanja transformisao u aktivni subjekat koji svoja prava ostvaruje putem zakonskih ovlašćenja za pokretanje sudskih postupaka, pokušavajući da na taj način skrene pažnju na svoj položaj i probleme sa kojima se suočavaju osobe sa invaliditetom u pristupu objektima u javnoj upotrebi.

Sa stanovišta uloge Zaštitnika procijenjeno je da bi u konkretnim slučajevima trebalo preduzeti mjere za vođenje tzv.strateške litigacije, s tim što se mora uzeti u obzir okolnost da bi pokretanje parnice po službenoj dužnosti bilo komplikovano kada su u pitanju državni organi, jer bi se i na aktivnoj i na pasivnoj strani spora našao isti subjekat parničanja - država. Iz toga je proistekla aktivnost Zaštitnika

putem stupanja u tri parnice u svojstvu umješača (koji nije stranka u postupku, ali ima procesna ovlaštenja za preduzimanje većine procesnih radnji u sporu), što je strateški interes i institucije i stranke na čiju stranu je stupila u parnicu.

Osim navedenih problema, nepristupačnost javnog prevoza i dalje u velikoj mjeri ograničava kretanje osoba s invaliditetom. Problem koji i dalje ostaje neriješen, a prouzrokuje izolaciju i isključenost osoba s invaliditetom iz gotovo svih oblasti je nepostojanje sistemski ustanovljenih servisa podrške. Razlog ovome jednim dijelom treba tražiti u kašnjenju prilikom donošenja podzakonskih akata na osnovu važećeg Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti donešenog u junu 2013. godine.

Primjeri:

1) Opis slučaja: B.M. se obratio pritužbom i dopunom pritužbe koja se odnosi na izjavu poslanika D.A, kojom je počinio akt diskriminacije. U pritužbi i dopuni pritužbe navodi se da je poslanik D.A. u intervjuu jednoj televiziji izjavio: „...da su otvoreni za saradnju sa Demokratskim frontom, jer nijesu neko ko je autističan...“. Podnosilac je smatrao da je termin „autističan“ iskorišćen u pežorativnom smislu i da vrijeda osobe koje boluju od autizma, a da osobe koje boluju od autizma nijesu u stanju da same upute pritužbu, niti da daju punomoćje za zastupanje.

Ispitni postupak: Predstavnik Institucije je nakon prijema pritužbe kontaktirao poslanika D.A. i upoznao ga sa sadržinom pritužbe kao i zahtjevom za izvinjenje autističnim osobama, na šta je poslanik iskazao spremnost. Dana 21.07.2014. godine održana je deseta sjednica prvog redovnog (proljećnjeg) zasjedanja Skupštine Crne Gore u 2014.godini, kada je i razmatran Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2013. godinu. Na pomenutoj sjednici poslanik D.A. je povodom svoje izjave od 24.04.2014. godine, uputio izvinjenje svim autističnim osobama i podnosiocu pritužbe. Posebno ističemo činjenicu da je ovu sjednicu Skupštine Crne Gore direktno prenosio javni servis RTCG1, a samo izvinjenje je emitovano više puta u informativnim emisijama na drugim televizijama.

Ishod postupka: Podnosilac pritužbe je odgovorio u traženom roku i istakao da, s obzirom na upućeno izvinjenje poslanika D.A., nema potrebe za daljim nastavkom postupka. Imajući ovo u vidu, Zaštitnik je zaključio da je izvinjenjem svrha postupanja po pritužbi već ostvarena.

2) Opis slučaja: D.Š se obratio pritužbom na rad Opštine Kolašin - Sekretarijat za opštu upravu, društvene djelatnosti i zajedničke poslove. U pritužbi je između ostalog navedeno da se radi o invalidu I kategorije i korisniku socijalne pomoći, koji živi sa majkom takođe osobom sa invaliditetom, te da žive u neuslovnom prostoru bez vode, uz zakupninu od 40EUR. Podnosilac je naveo da im sami uslovi stanovanja pogoršavaju ionako loše zdravstveno stanje, naglašavajući da su najugroženija porodica u Kolašinu. U svom obraćanju ukazao je da su se godinama obraćali zahtjevima Opštini Kolašin kako bi se njihovo teško stambeno pitanje riješilo, ali su dobili odgovor da će se raspodjela stanova vršiti u skladu sa Odlukom o rješavanju stambenih potreba lica u stanju socijalne potrebe. Nadležni u Opštini Kolašin obavijestili su podnosioca da je već izgrađena zgrada za lica koja žive u neuslovnim stanovima, a da je njima poznato da je već donešena Odluka o raspodjeli stanova kojom su obuhvaćena 24 stana, te da su među registrovanim porodicama i neke koje već imaju nepokretnosti. Konačno, u činjenici da nijesu dobili stan na korišćenje od Opštine Kolašin smatraju da su tim postupkom diskriminirani.

Ispitni postupak: Zaštitnik je po pritužbi pokrenuo ispitni postupak i zatražio izjašnjenje Opštine Kolašin. Kako nije dobio izjašnjenje u traženom roku, Zaštitnik se obratio sa tri urgencije u vezi zahtjeva za izjašnjenje. Opština Kolašin - Sekretarijat za opštu upravu, društvene djelatnosti i zajedničke poslove, u svom izjašnjenju navodi da su tačni podaci da se podnosilac više puta obraćao Opštini Kolašin kako bi se riješilo njegovo stambeno pitanje. Isto tako, potvrđeno je da je Opština Kolašin 2008.

godine donijela Odluku o rješavanju stambenih pitanja lica u stanju socijalne potrebe kojom je u čl.2 propisano da pravo na rješavanje stambenog pitanja imaju lica sa invaliditetom koja imaju prebivalište na teritoriji Opštine Kolašin. Osim toga, u članu 15 pomenute odluke propisano je da se za rješavanje stambenih pitanja za lica u stanju socijalne potrebe obrazuje komisija koja objavljuje oglas i sprovodi postupak dodjele stanova. No, nakon donošenja odluke nije objavljen oglas za rješavanje stambenih pitanja, jer nije ni bilo stanova za raspodjelu. Međutim, završetkom zgrade koja je namijenjena za rješavanje stambenih pitanja lica u stanju socijalne potrebe, nadležnost za raspodjelu prelazi na komisiju, čime će u dogledno vrijeme vjerovatno biti riješeno stambeno pitanje ove porodice.

Ishod postupka: Imajući u vidu izjašnjenje Opštine Kolašin, Sekretarijata za opštu upravu, društvene djelatnosti i zajedničke poslove, kao i činjenicu da tek treba da bude izvršena raspodjela stanova licima u stanju socijalne potrebe, Zaštitnik je zastao sa postupkomdo objavljivanja oglasa i donošenja odluke komisije o raspodjeli stanova, a podnosioca uputio na podnošenje prijave na oglas, obavještavajući ga o ishodu postupka.

7.6.2. Diskriminacija po osnovu starosne dobi

Zakon zabranjuje diskriminaciju po osnovu starosne dobi. Veliki dio populacije starijih osoba⁴ osjeća se diskriminisan iz razloga nemogućnosti ostvarivanja svojih prava. To se prije svega odnosi na pravo na rad i po osnovu rada, odnosno zapošljavanja i socijalne zaštite osoba koje su proglašene tehnološkim viškom. Poslodavci u državnom i privatnom sektoru rijetko se opredjeljuju da zaposle starija lica, a mnogo češći su slučajevi proglašavanja tehnoloških viškova radi angažovanja mlađe radne snage iz različitih razloga (manji troškovi po osnovu zarada, poreza i doprinosa, itd). Osim toga, starije osobe su više podložne potrebi pružanja zdravstvenih usluga i usluga u oblasti zdravstvenog osiguranja, što je takođe jedan od razloga da poslodavci izbjegavaju njihovo angažovanje. Akcionim planom za realizaciju Strategije razvoja sistema socijalne zaštite starih lica u Crnoj Gori za period 2013-2017 godine predviđene su mjere i aktivnosti koje treba preduzeti u cilju unapređenja zaštite starijih lica kojima je potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite.

U ovom izvještaju naveden je karakterističan slučaj u postupanju Zaštitnika zbog diskriminacije po osnovu starosne dobi.

Opis slučaja: Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, pritužbu na rad Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore je podnio M.M. iz Plava, zbog utvrđivanja diskriminatorskih uslova po osnovu starosne dobi u Pozivu za dostavljanje ponuda, radi zaključivanja ugovora o pružanju stomatološke zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja u 2014. godini, a koji je objavljen u dnevnom listu "Pobjeda" od 16.06.2014. godine. U pritužbi je naveo da je Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore, u dnevnom listu "Pobjeda", uputio Poziv za dostavljanje ponuda radi zaključivanja ugovora o pružanju stomatološke zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja u 2014. godini između tog Fonda i davaoca stomatoloških i ortodontskih usluga za određeno gravitaciono područje Crne Gore, u kome je, kao jedan od uslova za učestvovanje u dijelu dokumentacije i dokaza koje treba dostaviti, u tački 5 predviđeno da "doktor, odnosno medicinska sestra u timu nijesu stariji od 67 godina života".

Na taj način, aktom Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore, tj.navedenim pozivom, počinjena je pretpostavljena diskriminacija po osnovu starosne dobi, jer je onemogućeno zainteresovanim stomatološkim ambulantama da učestvuju na istom ukoliko su doktor, odnosno medicinska sestra u

⁴ Ujedinjene nacije pod pojmom starije osobe imaju u vidu osobe koje su navršile 60 godina života i više (Izvor: <http://www.who.int/healthinfo/survey/ageingdefnolder/en/>)

timu stomatološke ambulante, stariji od 67 godina. Na taj način su jednako diskriminirani stomatološka ambulanta, kao i doktor, odnosno medicinska sestra u timu stomatološke ambulante koji su stariji od 67 godina života.

Ispitni postupak: Zaštitnik je od Uprave za inspeksijske poslove – zdravstvenih inspektora i inspektora rada zatražio da izvrše neposredni inspeksijski pregled u konkretnom slučaju, utvrde činjenično stanje i pravni osnov preduzete radnje poziva, te ukoliko utvrde nepravilnosti preduzmu upravne i/ili druge mjere i postupke, kako bi se eventualne nepravilnosti otklonile i stanje stvari uskladilo sa propisima. Od Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore Zaštitnik je zatražio da se izjasni o podnijetoj pritužbi i njenoj sadržini.

Ishod postupka: Polazeći od utvrđenih činjenica, Ustava Crne Gore, nacionalnog zakonodavstva o zabrani diskriminacije, međunarodnih standarda u zaštiti od diskriminacije, zakona i drugih propisa o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju u Crnoj Gori, Zaštitnik zaključuje:

U tački 5 Poziva, kod određivanja dokumentacije i dokaza koje treba dostaviti uz prijavu, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore dodao je uslov - kriterijum - prema kome se na poziv mogu javiti zainteresovane ambulante u kojima "doktor, odnosno medicinska sestra u timu nijesu stariji od 67 godina života". Ovaj uslov nije propisan zakonom i drugim propisima o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju, niti bilo kojim drugim aktom, odnosno suprotan je i sadržini samog Poziva.

Neprihvatljivi su navodi Fonda da su kao osnov za određivanje navedenog uslova - kriterijuma i dokaza o njegovom ispunjenju poslužili Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti (član 19) i Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti (član 3), kojima je propisano da je lice koje je navršilo 67 godina života nesposobno za rad. Naime, Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti propisano je ostvarivanje prava iz socijalne i dječje zaštite pod uslovima i na način propisan tim zakonom, pa se samo u smislu toga zakona u ostvarivanju prava i obavljanju djelatnosti nesposobnim za rad smatra lice koje je je navršilo 67 godina života. Ova odredba ne može uticati na ostvarivanje prava i obavljanje djelatnosti u oblasti zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja, pa je i pozivanje na ovu odredbu proizvoljno i neprihvatljivo.

Takođe, Zakonom o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti uređena je pravna materija koja se odnosi na zapošljavanje i ostvarivanje prava iz osiguranja od nezaposlenosti, te se u smislu ostvarivanja prava utvrđenih tim zakonom nezaposlenim licem smatra lice od 15 do 67 godina života koje je crnogorski državljanin i stranac sa ličnom radnom dozvolom, a koje se nalazi na evidenciji Zavoda za zapošljavanje Crne Gore kao sposobno ili djelimično sposobno za rad, koje nije zasnovalo radni odnos i koje aktivno traži zaposlenje. Ova norma primjenjuje se u oblasti koja je predmet uređenja navedenog zakona i ne može se dovoditi u vezu sa ostvarivanjem prava i obavljanjem djelatnosti u oblasti zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja.

Pri tome, značajno je naglasiti da Fond nema ovlašćenje da svojim opštim aktom propisuje prava i obaveze za fizička i pravna lica. Uslovi i kriterijumi za zaključivanje ugovora o pružanju zdravstvenih usluga i načinu plaćanja zdravstvenih usluga uređeni su propisima o zdravstvenoj zaštiti, Zakonom o zdravstvenom osiguranju i Pravilnikom o kriterijumima za zaključivanje ugovora o pružanju zdravstvenih usluga i načinu plaćanja zdravstvenih usluga, koji ne propisuju nikakva ograničenja u pogledu mogućnosti zaključivanja ugovora sa davaocem usluga primarne zdravstvene zaštite po osnovu starosne dobi.

Propisujući dodatni uslov - kriterijum pod kojim se na Poziv za dostavljanje ponuda radi zaključivanja ugovora o pružanju stomatološke zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja u 2014.

godini za gravitaciono područje Crne Gore mogu javiti zainteresovane stomatološke ambulante u kojima doktor, odnosno medicinska sestra u timu nijesu stariji od 67 godina života, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore je izvršio neposrednu diskriminaciju po osnovu starosne dobi, jer je opštoj stomatološkoj ambulanti „Stefident“ iz Plava i drugim zainteresovanim stomatološkim ambulantama, osnovanim i organizovanim u skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti onemogućio da - i pored ispunjenja ostalih uslova - ravnopravno sa ostalim stomatološkim ambulantama učestvuju u postupku podnošenja ponuda po Pozivu za zaključenje ugovora o pružanju usluga.

Polazeći od navedenog i činjenice da je Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore ustanovljen u cilju promovisanja vladavine prava, odnosno radi zaštite ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, zakonom, potvrđenim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, Zaštitnik je dao preporuku Fondu da u pozivu za dostavljanje ponuda radi zaključenja ugovora o pružanju stomatološke zdravstvene zaštite iz obaveznog zdravstvenog osiguranja utvrdi jednake uslove prijavljivanja, tako da omogući svim zainteresovanim stomatološkim ambulantama, osnovanim i organizovanim u skladu sa zakonom, da se prijave bez postavljanja diskriminatornih uslova po osnovu starosne dobi, te Zaštitnika obavijesti o mjerama i radnjama koje je preduzeo da bi postupio po preporuci.

7.6.3. Diskriminacija po osnovu pretpostavljene zemlje porijekla i zdravstvenog stanja

Zaštitnik je u 2014. godini imao u radu 17 pritužbi zbog diskriminacije od strane privrednog subjekta u pružanju ugostiteljskih usluga prema gostima/stranim državljanima/azilantima, zbog njihove pretpostavljene države porijekla, odnosno straha od zaraze putem prenošenja virusa ebole. Imajući u vidu specifičnost činjenica i pravni osnov za postupanje, u ovom izvještaju je dat prikaz postupanja po više podnijetih pritužbi, sa posebnim naglaskom na situaciono testiranje, kao vidom utvrđivanja postojanja diskriminacije.

Opis slučaja:

Pritužbe su se odnosile na diskriminatorno postupanje osoblja kafea „Banja“ koji se nalazi u Podgorici, a navodno su učinjene prema tražiocima azila prilikom pružanja ugostiteljskih usluga. U pritužbama je navedeno da je mladić koji radi u kafeu „Banja“ potvrdio da su stolovi u tom kafeu stalno rezervisani zbog žalbi i straha gostiju da im imigranti ne prenesu ebolu. Obzirom da se isti objekat nalazi preko puta Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore i da se početkom novembra 2014. godine, veliki broj imigranata (uglavnom Sirijaca) okupljao ispred Ministarstva tražeći dokumenta za regulisanje statusa u Crnoj Gori, navedeno je da osoblje tog kafea nekoliko dana nije "puštalo" potencijalne azilante u kafić i da su na stolovima u toku čitavog radnog vremena stajali bijeli papiri na kojima je na engleskom jeziku pisalo "RESERVED", čime su tražioci azila navodno bili diskriminisani. Takođe, u nezavisnom dnevniku „Vijesti“ od 7.novembra,2014.godine objavljen je tekst pod naslovom "Rezervisano zbog straha od ebole", u kojem se govori o diskriminatorskom odnosu osoblja kafea „Banja“ prema azilantima. Povodom navedenih pritužbi i novinskog teksta, Zaštitnik je sproveo ispitni postupak i tzv.situaciono testiranje.

Ispitni postupak:

Kod angažovanja lica preko kojih je sproveden ispitni postupak, odnosno situaciono testiranje, ovlašćeni službenici Zaštitnika su objasnili ulogu ovog instituta, način sprovođenja i dobili njihov pristanak za izvršenje radnje dokazivanja na način koji je karakterističan i poznat u situacijama kod dokazivanja diskriminacije. Na osnovu sprovedenog situacionog testiranja od 10. novembra, 2014. godine konstatovano je da su ovlašćeni službenici Zaštitnika bili u kafeu „Banja“, ponašajući se kao

građani - gosti koji žele ugostiteljsku uslugu. Prilikom ulaska u 10,00 časova ujutro u kafeu su bili majka sa svoje dvoje djece za jednim stolom i tri muškarca - tražioca azila za drugim stolom. Konobar je, ne znajući da se sprovodi testiranje - provjera postupanja osoblja kafea u pružanju usluga gostima, prvo poslužio majku sa dvoje djece, zatim ovlašćene službenike Zaštitnika, a nakon toga i drugu grupu azilanata, kojom prilikom je komunikacija vođena na engleskom jeziku. Ovlašćeni službenici Zaštitnika zapazili su da je na jednom stolu postojao papir sa natpisom "RESERVED". Prateći situaciju i ponašanje konobara prema gostima, ovlašćeni službenici Zaštitnika zapazili su da svi gosti dobijaju usluge koje su zahtijevali i da je sa njima vođen pristojan razgovor. U jednom momentu, gost sirijskog porijekla A.H.M. zatražio je pomoć od konobara u vezi sa korišćenjem mobilnog telefona, a ovaj je ljubazno i korektno objasnio korišćenje aplikacije na mobilnom telefonu i način korišćenja Wi-Fi usluge kafea. Prisutnost azilanata u kafeu ovlašćeni službenici Zaštitnika su neposredno prije izlaska iz kafea fotografski diskretno zabilježili.

Poslije završenog testiranja, ovlašćeni službenici Zaštitnika napustili su kafić. Prilikom izlaska zapazili su da drugi azilanti ulaze u kafić. Sačekali su u blizini kafea i diskretno kroz stakleni prozor pratili postupanje osoblja prema njima. Vidjeli su da su i ova lica poslužena na isti način i bez ukazivanja na diskriminatorno ponašanje. Iz izvještaja o obavljenom razgovoru sa službenicima Ministarstva unutrašnjih poslova - Kancelarije za azil od 14. novembra 2014. godine, utvrđeno je da je u periodu od 3 do 7. novembra 2014. godine bio povećan broj prijavi tražioca azila, odnosno da je u evidenciji registrovano 282 zahtjeva - prijava azila (državljeni Sirije, Eritreje, Alžira, Maroka, Kameruna i dr). Isto tako, u dane 8 i 9. novembra 2014. godine (dani vikenda) nije vršen prijem tražilaca azila, a 10. novembra 2014. godine registrovano je 14 zahtjeva za azil. Službenici Ministarstva nakon razgovora, tražiocima azila uručuju brošure (višejezične) o njihovim pravima, odmah im predaju poziv za intervju sa naznakom kada da se jave (obično nakon tri dana od same prijave). Tom prilikom tražiocima azila se uručuju mape Crne Gore sa crvenim oznakama mjesta gdje se nalaze smještaji za tražioce azila i po potrebi im saopštavaju druge informacije. Takođe, nakon prvog razgovora tražiocima azila se uručuje potvrda sa fotografijom koja im služi kao lična isprava tokom daljeg boravka u Crnoj Gori, sve do regulisanja njihovog statusa i izdavanja odgovarajućih ličnih dokumenata.

Iz razgovora sa licima smještenim u Centru za tražioce azila u Spužu i alternativnim smještajima na Vrelima Ribničkim i Koniku od 10. novembra 2014. godine, utvrđeno je da su u Centru zatečena tri lica koja su podnijela zahtjeve za azil 5 i 6. novembra 2014. godine - N.M. i M.O. iz Eritreje i M.F. iz Pakistana. Oni su posredstvom tumača upoznati sa razlozima posjete i razgovora sa ovlašćenim službenicima Zaštitnika. U razgovoru su potvrdili da su prilikom podnošenja zahtjeva za azil vidjeli da tražioci azila slobodno ulaze i koriste usluge u kafeu „Banja“ i da im se uobičajeno pružaju usluge. Osim toga, njima se niko od prisutnih tražioca azila nije žalio da je vraćen iz kafea iz bilo kojih razloga, a M.O. je naveo da je ulazio u kafić i da je uslužen kao i svaki drugi gost, dobijajući i dodatne informacije od osoblja kafea sa kojima se sporazumijevao na engleskom jeziku. Prilikom posjete alternativnim smještajima za tražioce azila na Vrelima Ribničkim i Koniku, ovlašćeni službenici Zaštitnika nijesu zatekli nijednog tražioca azila.

U izjašnjenju N.D. vlasnika kafea „Banja“ iz Podgorice, navedeno je da je ovaj ugostiteljski objekat prikazan u pogrešnom svjetlu iako je od početka rada bio spreman i pruža ugostiteljske usluge svima na jednakoj osnovi. U skladu sa standardima poslovanja ugostiteljski objekat „Banja“ svakodnevno rezerviše za dogovoreni termin pružanja usluga određeni broj stolova (dva do tri stola), a da su u sporne dane početkom novembra tekuće godine rezervisali po jedan, najviše do dva stola koliko je i bilo dogovorenih posjeta kafeu u toku dana. Osoblje kafea „Banja“ prema tom izjašnjenju nikad nikoga nije diskriminisalo i posebno je osjetljivo prema osobama svih različitosti, nastojeći da im na najhumaniji način pruže svoje usluge. Odbacujući sva navedena pisanja i napade na njihov kafić i osoblje, posebno kada se radi o azilantima, uputili su poziv NVO sektoru i Zaštitniku da se lično uvjerekako rade,

naglašavajući da je objekat zbog netačnih medijskih navoda pretrpio veliku štetu i etiketiranje, koje ni jednim svojim postupkom nijesu zaslužili.

Iz obavještenja Uprave za inspekcijske poslove od 27. novembra 2014. godine, proizilazi da nadležni inspektori te uprave - inspektori za turizam, tokom mjeseca novembra 2014. godine nijesu vršili inspekcijski nadzor nad radom kafea "Banja" u Podgorici iz razloga što toj upravi nije podnijeta inicijativa za vršenje nadzora tog kafea.

Ishod postupka:

Situacionim testiranjem koje je sprovedeno u kafeu „Banja“, te intervjuima i opsežnim prikupljanjem informacija iz različitih izvora, utvrđeno je da je osoblje kafea „Banja“, 10. novembra 2014. godine pružalo ugostiteljske usluge osobama koje su dolazile u kafić, uključujući i lica koja su tražila azil, na profesionalan i jednak način, te da nije bilo nejednakog tretmana u postupanju prema tražiocima azila po bilo kom osnovu.

7.7. Mobing

Međunarodna organizacija rada (ILO) definiše mobing kao "uvredljivo ponašanje koje se manifestuje kroz osvetoljubljivi, surovi, zlonamjerni ili ponižavajući pokušaj da se sabotira jedan ili grupa zaposlenih. U mobing spadaju stalne negativne primjedbe ili kritike, koje izoluju neku osobu u socijalnom pogledu, kao i kancelarijski tračevi ili širenje lažnih informacija".

Tokom izvještajnog perioda, Zaštitnik je imao u radu pet predmeta koji se odnose na mobing, po kojima je postupak okončan. U dva predmeta nije utvrđena povreda prava, u dva je obustavljen postupak zato što je otkonjena povreda prava u toku postupka, a u jednom slučaju postupak je obustavljen zbog pokretanja sudskog spora.

U periodu od stupanja na snagu Zakona o zabrani diskriminacije 2010. godine pa do donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije (Sl.list 18/14 od 11.04.2014. godine) institut mobinga je bio paralelno regulisan sa dva zakona i sadržao različite procedure za zaštitu od ovog oblika uznemiravanja. Ovo se konstatuje imajući u vidu stupanje na snagu i procedure propisane Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu ("Sl. list CG", br. 30/12 od 08.06.2012. godine). Međutim, posljednjim izmjenama mobing je brisan iz odredbi Zakona o zabrani diskriminacije, te se samim tim ovlašćenja i ispitni postupak u ovom smislu ograničavaju samo na one situacije kada se mobing vrši prema nekom ličnom svojstvu žrtve povrede, u kom slučaju nema smetnji za ispitni postupak po osnovu diskriminacije.

Imajući u vidu činjenicu da je Zaštitnik institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije, kao i činjenicu da su nadležnosti Zaštitnika ograničene u pogledu ovog instituta, Zaštitnik je postupao po pritužbama koje su sadržale elemente mobinga sve do ustanovljavanja zakonskog ograničenja koje je ovdje navedeno.

U teoriji su prepoznata dva oblika mobinga i to: vertikalni i horizontalni; vertikalni kada nadređeni zlostavlja hijerarhijski podređenog na poslu, a horizontalni kada kolega zlostavlja kolegu na istom nivou ovlašćenja i nadležnosti. U radu na pritužbama po osnovu mobinga, kako ove tako i prethodne godine, svi podnosioci pritužbi su ukazivali isključivo na vertikalni mobing.

U pojedinim slučajevim Zaštitnik je zatražio od inspekcije rada da izvrši inspekcijski nadzor kod poslodavaca radi provjere navoda podnosioca pritužbe i obavještenje o utvrđenom činjeničnom stanju i

preduzetim mjerama. U određenom broju slučajeva podnosiocima pritužbe ukazano je da radi zaštite svojih prava mogu pokrenuti postupak pred nadležnim sudom, jer se u konkretnim slučajevima jedino u sudskom postupku moglo utvrditi relevantno činjenično stanje i donijeti meritorna odluka.

Mobing je relativno nov pravni pojam kod nas, ali već dugo postoji kao društvena pojava. To je problem koji zaslužuje veću pažnju i o kojem se mora govoriti. Činjenica je da je ova pojava zastupljena kako u privatnom, tako i u javnom sektoru, a u stručnoj i laičkoj javnosti prisutno je mišljenje da je mobing ponekad veoma teško dokazati. Osim toga, u društvu tradicionalnih vrijednosti nema uvijek dovoljno senzibiliteta da se shvati činjenica da punoljetna, radno sposobna osoba trpi nasilje na poslu, pritom nemajući snage da to prijavi. Nadalje, žrtve mobinga se nerijetko tretiraju kao krivci, koji su navodnim svojim ponašanjem podstakli nasopstveno uznemiravanje ili zlostavljanje.

Primjeri:

1) Opis slučaja: H.K. je podnio pritužbu na mobing od strane Predsjednika Opštine Pljevlja, iznoseći da je zaposlen u toj Opštini i da je podnio pisani zahtjev za pokretanje postupka za zaštitu od mobinga posredniku, odnosno poslodavcu. Kako ta Opština nije odredila lice koje će posredovati među stranama u slučaju mobinga u skladu sa Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu, podnosilac se obraćao i Ministarstvu rada i socijalnog staranja. Ujedno, Zaštitnik je obaviješten da je podnosilac pritužbe podnio pisani zahtjev i protiv neposrednog rukovodioca, koji nije obavio nikakav razgovor sa njim povodom mobinga. Ukazao je da mu nije obezbijeđen rad na radnom mjestu i radnoj okolini pod uslovima kojima se obezbjeđuje poštovanje njegovog ljudskog dostojanstva, na način što su u njegovu kancelariju smještene još tri novozaposlena lica, protiv njega podnijeta krivična prijava, te da se nad njim vrši mobing kroz pogoršane uslove rada. Osim toga žalio se i da je spriječeno njegovo stručno osposobljavanje, obraćao se neposrednom rukovodiocu R.B. i Glavnom administrator, ali je sve ostalo bez uspjeha.

Ispitni postupak: Zaštitnik je, postupajući po pritužbi, zatražio izjašnjenje od Predsjednika Opštine Pljevlja. Predsjednik je dopisom od 20.03.2014.godine obavijestio Zaštitnika da je podnosilac pritužbe podnio pisani zahtjev za zaštitu od mobinga, ali da ne postoji mobing prema podnosiocu pritužbe, te da su tu činjenicu potvrdili svi oni sa kojima je vođen razgovor. Konkretno, prema navodima službenih lica, nisu utvrđeni postupci, radnje ili nečinjenje koji bi ukazivali na postojanje mobinga. Međutim, kako je izjašnjenje bilo nepotpuno, to je traženo dopunsko izjašnjenje na pojedine navode iz pritužbe.

Nakon urgencije, Opština je dostavila dopunsko izjašnjenje, zajedničku izjavu strana u postupku, kao i rješenje o imenovanju posrednika za zaposlene u Opštini, koji će posredovati među stranama u slučaju mobinga. Pored toga, u zajedničkoj izjavi strana u postupku konstatovano je da su se okolnosti u proteklih devet mjeseci izmijenile, pa se sa sigurnošću ne može utvrditi osnovanost zahtjeva podnosioca pritužbe. Osim toga, nova administracija je svojim postupanjem otklonila sve uzroke eventualnog mobinga prethodne administracije prema zaposlenom i obezbijedila maksimalne uslove za nesmetan rad u Opštini Pljevlja, zbog čega su stranke u postupku saglasne da se odustane od daljeg postupka po zahtjevu za zaštitu od mobinga i daljeg postupka pred Zaštitnikom. Obzirom da podnosilac pritužbe nije pretrpio štetu, to nije bilo ni osnova za naknadu štete u smislu člana 10 Zakona o zabrani zlostavljanja na radu. Ova izjava je potpisana od strane podnosioca pritužbe, V.D. Glavnog administratora Opštine Pljevlja i imenovanog posrednika.

Ishod postupka: Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka i pribavljenih izjašnjenja od Opštine Pljevlja i podnosioca pritužbe, proizilazi da je povreda prava na koju je ukazano u pritužbi otklonjena u toku postupka sporazumom stranaka, pa je Zaštitnik obustavio postupak po ovoj pritužbi.

2) Opis slučaja: R.P. je podnio pritužbu na rad direktora JU Srednje pomorske škole u Kotoru, zbog kontinuiranog mobinga u trajanju od sedam godina. U pritužbi se između ostalog navodi da trpi neprestana šikaniranja i degradiranja, smjenjivanje sa mjesta šefa odsijeka i šefa aktiva, kao i oduzimanje 18 časova sa kursa prekvalifikacije sa objašnjenjem da ima više časova nego ostali. Osim toga, iznio je da ga je direktor uslovio rekavši da će ukoliko ne potpiše aneks ugovora biti suspendovan.

Ispitni postupak: Podnosilac pritužbe je u telefonskom razgovoru upućen da u skladu sa Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu podnese pisani zahtjev za pokretanje postupka za zaštitu od mobinga posredniku, odnosno poslodavcu ukoliko nije određen posrednik. Pored mogućnosti pokretanja postupka posredovanja kod poslodavca, upoznat je i sa mogućnošću pokretanja postupka pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova, kao i mogućnošću sudske zaštite. Takođe, podnosiocu pritužbe je traženo da obavijesti Zaštitnika o eventualnom pokretanju postupka posredovanja. Nakon obavještenja o pokretanju postupka posredovanja kod poslodavca, Zaštitnik je zatražio izjašnjenje od direktora škole. Međutim i pored proteka roka ostavljenog za dostavljanje izjašnjenja, direktor isto nije učinio. Kako traženo izjašnjenje nije dostavljeno, Zaštitnik se ponovo, ovog puta urgencijom, obratio sa zahtjevom za izjašnjenje. Direktor škole je naknadno dostavio izjašnjenje na navode pritužbe, kao i izjavu stranke o odustanku od pokretanja postupka za zaštitu od mobinga.

Ishod postupka: Nakon dobijenog izjašnjenja od direktora škole, kontaktiran je podnosilac pritužbe radi potvrđivanja i provjere navoda o odustanku od zahtjeva za pokretanje postupka za zaštitu od mobinga. Podnosilac pritužbe je potvrdio da je zbog izmijenjenih okolnosti nakon pokretanja postupka kod ove ustanove odustao, kako od zahtjeva za pokretanje postupka za zaštitu od mobinga posredniku kod poslodavca, tako i od pritužbe Zaštitniku. O odustanku je potom i pismeno obavijestio Zaštitnika putem elektronske pošte.

S obzirom na činjenicu da je podnosilac odustao od pritužbe, odnosno da su okolnosti slučaja bile takve da ukazuju na istinitost i vjerodostojnost rješenja spornog pitanja, to je Zaštitnik obustavio postupak po ovoj pritužbi.

7.8. Rodna ravnopravnost

Jednakost između žena i muškaraca jedno je od fundamentalnih načela demokratije, ostvarivanja ljudskih prava i sloboda i vladavine prava. Rodna ravnopravnost mora konstantno biti zaštićena i promovisana. Veoma je važno podsticati dalji razvoj i unapređenje rodne ravnopravnosti i u tom pravcu stvarati pravne, ekonomske, političke, kulturološke i druge pretpostavke.

Važan preduslov da se unaprijedi položaj žena i da se postigne rodna ravnopravnost je da se ovo pitanje shvati kao pitanje ljudskih prava i uslova za socijalnu pravdu, a ne kao izolovano "žensko" i samo "žensko" pitanje. Rješavanje problema u oblasti ravnopravnosti polova je jedini način da se izgradi razvijeno i pravedno društvo, a osnaživanje žena i poboljšanje njihovog položaja su preduslovi za održive političke, socijalne, ekonomske, kulturne i ekološke reforme jednog društva.

Crna Gora je stvorila opšti pravni okvir i institucionalne mehanizme za zaštitu rodne ravnopravnosti. Naime, u Ustavu Crne Gore utvrđeno je: "Država jemči ravnopravnost žene i muškarca i razvija politiku jednakih mogućnosti".

Skupština Crne Gore donijela je 2007. godine Zakon o rodnoj ravnopravnosti.

Tokom pripreme ovogodišnjeg izvještaja, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti je (prema Zaštitniku dostupnim informacijama), već bio u fazi usvajanja konačne verzije Nacrta.

U cilju unapređenja normativnog okvira o rodnoj ravnopravnosti, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je nešto ranije podnio inicijativu Skupštini Crne Gore za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika kojim će se obezbjediti da u svakoj grupi od tri kandidata na izbornim listama političkih partija bude najmanje jedan kandidat manje zastupljenog pola. Naime, da bi se obezbjedila veća zastupljenost žena u parlamentu, trebalo je razmotriti mogućnost dopunjavanja sadašnjeg sistema kvota zahtjevom da žene budu kotirane na višim pozicijama na izbornim listama ili bi se pak mogao razmotriti sistem naizmjeničnog navođenja jednog muškarca i jedne žene kao kandidata na izbornim listama. U opciji je bilo i uvođenje kvote od 30% u izbornom zakonodavstvu, kako bi se osiguralo da u svakoj grupi od tri kandidata na izbornim listama političkih partija bude najmanje jedna žena. Nažalost, ova inicijativa nije u cjelosti prihvaćena već je ustanovljeno drugačije rješenje. Naime, prihvaćeno je rješenje da na listi među svaka četiri kandidata prema redosljedu (prva četiri mjesta, druga četiri mjesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po jedan kandidat, pripadnik manje zastupljenog pola.

U ovoj izvještajnoj godini, žene su od ukupno 576 pritužbi Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore žene su podnijele 187 ili 32.47%, što je više nego u prethodnoj godini u kojoj su žene podnijele 150 pritužbi ili 24,54% u odnosu na ukupan broj. Pritužbe su se odnosile na zabranu diskriminacije (11), prava djeteta (62), odugovlačenje sudskog postupka (27), pravo iz radnog odnosa i pravo na rad (21), pravo na pravično i nepristrasno suđenje u svim postupcima i pred različitim organima vlasti (9), pravo iz socijalne zaštite (8), pravo na mirmo uživanje imovine (6), pravo na pravni lijek i djelotvornu zaštitu (6), prava lica lišenih slobode (6), pravo na zdravstvenu zaštitu i pravo na zdravstveno osiguranje (4), pravo na obrazovanje (3), pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje (3), pravo na slobodu i sigurnost ličnosti(3), očigledne zloupotrebe procesnih ovlašćenja (2), pravo na državljanstvo (2), pravo na privatnost (2), pravo na stanovanje (2), stara devizna štednja (2), neizvršavanja sudskih odluka (1), povraćaj imovine (1), pravo iz oblasti preduzetništva (1), pravo na djelotvoran pravni lijek (1), pravo na zdravu životnu sredinu (1), sloboda privređivanja i sloboda preduzetništva (1), zabrana mučenja i sirovog neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja (1), zabrana samovoljnog hapšenja, pritvaranja ili proganjanja (1).

Žene su podnosile pritužbe na rad: javnih službi 59, državnih organa 33, sudova 34, organa lokalnih samouprava 17, tužilaštva 10, policije 7 i ostalih subjekata 27 (privredna društva, finansijske organizacije i slično).

Zaštitnik je, postupajući po pritužbama u okviru svojih ovlašćenja preduzimao mjere i aktivnosti u cilju zaštite ljudskih prava žena. Od ukupnog broja predmeta u radu po pritužbama žena (primljenih u 2014.godini i prenešenih iz prethodne godine), nakon sprovedenog postupka, okončano je 95,07% predmeta.

U šest slučajeva dato je mišljenje sa preporukom radi otklanjanja utvrđene povrede prava. Četiri preporuke su ispoštovane, jedna nije, a za jednu do kraja izvještajnog perioda nije istekao rok predviđen za ispunjenje. U 56 slučajeva povreda je otklonjena u toku postupka, u 34 slučaja podnositeljke pritužbi su upućivane na druga pravna sredstva, a u 14 slučajeva Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje (pritužbe su se odnosile na preispitivanje zakonitosti sudskih odluka, zahtjev za materijalnu i drugu pomoć, povrede prava u drugim državama i sl.). U osam slučajeva pritužbe nijesu dopunjene u ostavljenom roku niti nakon toga, a u šest slučajeva podnositeljke su povukle pritužbe. U tri slučaja Zaštitnik je obustavio postupak jer je nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski

postupak. U jednom slučaju pritužba je ponovljena, a nijesu podnijeti novi dokazi. U 61 slučaju Zaštitnik je utvrdio da nema povrede prava. U toku je postupanje po 10 pritužbi.

Zaštitnik je u dosadašnjem radu uspostavio dobru saradnju sa više nevladinih organizacija koje se bave pitanjima promocije i zaštite ljudskih prava žena.

Takođe, Zaštitnik ima dobru saradnju i sa državnim i drugim organima iz domena rodne ravnopravnosti, Odborom za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore i Odjeljenjem za rodnu ravnopravnost Ministarstva za ljudska i manjinska prava Vlade Crne Gore.

7.8.1. Diskriminacija po osnovu pola

U Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima posebno je naglašen princip jednakog tretmana muškaraca i žena u pogledu pristupa zapošljavanju, uključujući i unapređenje, stručne obuke i uslova rada. Ovaj princip je detaljno objašnjen i razrađen Konvencijom o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, te u dokumentima Savjeta Evrope i pravu Evropske unije.

Primjena principa jednakog tretmana u pogledu pristupa svim vrstama i svim nivoima profesionalne orijentacije, stručne obuke i prekvalifikacije, podrazumjeva obavezu država da preduzmu sve neophodne mjere kako bi se obezbjedilo da svi zakoni, podzakonski akti i administrativni propisi, koji su u suprotnosti sa principima jednakog tretmana budu stavljeni van snage, da sve odredbe koje su u suprotnosti sa principom jednakog tretmana koje su uključene u kolektivne ugovore, individualne ugovore o radu, interna pravila preduzeća ili pravila koja uređuju nezavisna zanimanja i profesije budu ili mogu biti proglašene ništavim i nevažećim ili mogu biti izmijenjene, kao i da profesionalna orijentacija, stručna obuka i prekvalifikacija budu dostupni na osnovu istih kriterijuma i na istim nivoima bez ikakve diskriminacije na osnovu pola. Isti principi su ustanovljeni i kada su u pitanju uslovi koji se odnose na otpuštanje, kriterijume za odabir i uslove zaposlenja, bez obzira na vrstu djelatnosti i nivo profesionalne hijerarhije, uključujući i unapređenje.

Države su dužne da, prije svega svojim zakonima podstaknu poslodavce i one koje su odgovorni za pristup stručnoj obuci, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru, preduzmu mjere radi sprječavanja svih vidova diskriminacije na osnovu pola, te da žene i muškarci poštuju integritet i jednih i drugih. Zaštitnik smatra da je potrebno osnažiti mehanizme za implementaciju ravnopravnosti polova na nacionalnom i lokalnom nivou i unaprijediti njihovo koordinirano djelovanje i saradnju sa civilnim sektorom. Isto tako, treba unaprijediti osiguranje dostupnosti pravde i pravne zaštite ženama u slučajevima povrede njihovih prava i razviti metodologiju prikupljanja podataka o broju i vrstama tužbi za diskriminaciju i njihovom ishodu, uz aktivnosti usmjerene ka podizanju svijesti žena o korišćenju mehanizama pravne zaštite. Neophodno je podizanje građanske svijesti, koja ima za cilj da stvori klimu u kojoj će ljudi postati rodno osjetljivi i prepoznati značaj stvaranja uslova ravnopravnih mogućnosti za žene i muškarce u svim sferama i aktivnostima društvene zajednice.

Ustavom Crne Gore, u poglavlju Ljudska prava i slobode, utvrđeno je da država jemči ravnopravnost žene i muškarca i razvija politiku jednakih mogućnosti. Garancije date najvišim pravnim aktom Crne Gore razrađene su nizom zakona kojima su uređeni radni odnosi, zapošljavanje, penzijsko i invalidsko osiguranje, obrazovanje, zdravstvena i socijalna zaštita, zaštita na radu, porodični odnosi, krivična pravda i dr.

Dosadašnja praksa pokazuje da su žene najviše diskriminisane u oblasti zapošljavanja i to prilikom traženja posla ili na samom poslu, premještajem na niža i manje plaćena radna mjesta. Uprkos

ekonomskoj krizi i velikoj nezaposlenosti, poslodavci moraju biti društveno odgovorni i poštovati antidiskriminacione propise.

Čini se da je diskriminatorna praksa, koja sprečava jednako učešće žena u svim oblastima života i razvoja društva, najčešće prikrivena. Uprkos promjenama u pravnom sistemu u pogledu rodne ravnopravnosti, patrijarhalni obrazac o ženi kao domaćici i majci prevladuje, usmjeravajući ženu ka izolovanoj privatnosti i povlačenju iz javne sfere, kao i sa tržišta rada.

Siromaštvo je jedan od glavnih uzroka kršenja ljudskih prava. Starije žene sa sela, samohrane majke i njihova djeca spadaju u najugroženije grupe stanovništva. Najveći rizik siromaštva javlja se u grupama koje čine domaćice, romkinje, izbjeglice, neobrazovane i nezaposlene, bolesne i žene sa invaliditetom, kao i žene žrtve nasilje.

Zaštitnik je u radu imao tri pritužbe po osnovu pola, od kojih je po jednoj postupak obustavljen zbog saznanja o pokretanju sudskog postupka nakon podnošenja pritužbe, u drugoj je stranka upućena na druga pravna sredstva, a u trećoj je utvrđeno da nije bilo povrede prava.

Primjer:

Opis slučaja: S.P, iz Bara, podnijela je pritužbu zbog postupanja Osnovnog državnog tužilaštva u Baru, u vezi diskriminacije po osnovu pola, nacionalne pripadnosti i materijalne situacije. U pritužbi se navodi da se podnositeljka prijavila na oglas preko Uprave za kadrove za radno mjesto Viši namještenik/ca-kurir-vozač u Osnovnom državnom tužilaštvu u Baru. Iako je ispunjavala sve uslove po oglasu nije primljena u radni odnos, po njenom mišljenju neosnovano je primljen kandidat muškog pola i crnogorske nacionalnosti, a da pri izboru kandidata Osnovno državno tužilaštvo u Baru nije vodilo računa o rodno balansiranoj zastupljenosti, obzirom da se na oglas prijavilo više kandidata muškog pola i ona kao jedina žena. Prema podnositeljki je po njenom kazivanju pri izboru kandidata, favorizovan kandidat koji ima auto, iako to nije traženo oglasom, odnosno nije bio uslov za ocjenu podobnosti kandidata.

Ispitni postupak: Zaštitnik je pokrenuo ispitni postupak po toj pritužbi, zatražio je i dobio izjašnjenje od Osnovnog državnog tužilaštva u kojem se navodi da su spisi predmeta u vezi prijema kurira - vozača u Osnovnom državnom tužilaštvu u Baru po oglasu Uprave za kadrove od 10.02. 2014. godine, za radno mjesto Viši namještenik-kurir-vozač, dostavljeni na nadležnost Komisiji za žalbe Vlade Crne Gore, dana 24.11. 2014. godine iz razloga što je ponositeljka pritužbe izjavila žalbu na odluku tog tužilaštva. Osnovno tužilaštvo je pokrenulo postupak za raspisivanje oglasa preko Uprave za kadrove Crne Gore, koja je raspisala oglas, nakon čega je po prijavljivanju kandidata utvrdila da četiri kandidata formalno pravno ispunjavaju uslove, među kojima i podnositeljka pritužbe. Nadalje, postupak testiranja i bodovanja ne sprovodi tužilaštvo već Uprava za kadrove, a konačnu riječ da li je rješenje zakonito ili ne donosi Komisija za žalbe Vlade Crne Gore pred kojom je postupak u toku.

Ishod postupka: Polazeći od toga, da je podnositeljka pritužbe na odluku Osnovnog državnog tužilaštva u Baru izjavila žalbu nadležnoj Komisiji Vlade Crne Gore i da je postupak u tom predmetu u toku, Zaštitnik je smatrao da je najcjelishodnije sačekati ishod postupka pred Komisijom, u kojem će se utvrditi sve relevantne činjenice od značaja za rješavanje konkretne pravne stvari i o tome donijeti meritorna odluka.

7.8.2. Diskriminacija po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije

Empirijska saznanja ukazuju da poštovanje ljudskih prava i sloboda ne zavisi samo od zakonskog i institucionalnog okvira, već i od nivoa obrazovanja građana/ki i njihove informisanosti, načina razmišljanja, socijalnih stavova, pogleda na svijet, demokratske svijesti, kulture i ukupnog društvenog razvoja. Jednakost pred zakonom i ravnopravnost svih građana/ki, bez obzira na njihove različitosti, jemče najviši pravni akti, ali realne životne situacije su daleko od toga. Neka istraživanja ukazuju da je socijalna distanca građana/ki najveća prema HIV pozitivnim osobama, seksualnim manjinama (LGBT), Romima i osobama sa invaliditetom, kao i da 54% građana/ki ne bi željelo da njihova djeca imaju prijatelje koji su drugačije seksualne orijentacije, odnosno rodnog identiteta. Predrasude i negativni stavovi prema LGBT populaciji, prema rezultatima takvih istraživanja, najčešći su kod starijih osoba, onih sa nižim obrazovanjem, onih koji žive na sjeverozapadu i u ruralnim djelovima Crne Gore. Tolerantniji odnos više pokazuju mladi, urbani, visokoobrazovani i žene.

U prethodnim izvještajima Zaštitnika, akcenat je stavljen na slobodu okupljanja i preporuke organima da osiguraju osnovna prava LGBT osoba, uključujući slobodu izražavanja i slobodu udruživanja, te da ista budu poštovana u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava. Sudeći po broju podnešenih prijavama može se reći da je stanje u poslednjih godinu dana prilično napredovalo. Iskustvo govori da je i policija svakako postala profesionalnija u zaštiti LGBT osoba od nasilja.

Prema relevantnim izvorima, LGBT populacija obuhvata 3-6% ukupne svjetske populacije. Crna Gora još uvijek obiluje stereotipima i predrasudama, a posebno kada se govori o ovim osobama. Do prije nekoliko godina bili su rijetki slučajevi prijavljivanja nasilja čiji je motiv bila mržnja prema osobama drugačije seksualne orijentacije, pa je samo neprijavlivanje ukazivalo na pogrešan zaključak. Međutim od kada je ova grupa postala vidljivija i od kada je organizovana prva crnogorska Povorka ponosa, jula 2013. godine, a potom i druga oktobra 2013. godine, primijećen je visok stepen homofobije u društvu.

Povorka ponosa održana u novembru 2014. godine prošla je bez incidenata i uz dobru asistenciju policije. Generalno je prepoznat i pozdravljen napredak Crne Gore u oblasti zaštite prava pripadnika LGBT populacije. Primjetno je da postoji politička volja za organizovanje i održavanje ovakvog skupa, na kojem je, osim Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore i Zamjenika Zaštitnika, bio prisutan još jedan broj visokih državnih funkcionera i funkcionera lokalne samouprave. Podatak dobijen od Uprave policije govori o broju od 26 podnijetih prijava zbog diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije, što u poređenju sa brojem podnešenih prijava prethodnih godina ukazuje na znatno umanjeње.

Zaštitnik je javno dao konkretnu podršku LGBT zajednici i njihovim zalaganjima za ostvarivanje osnovnih ljudskih prava i prihvaćenost društvene zajednice. Napravljen je značajan napredak povodom spremnosti Vlade da izgradi strategiju zajedno sa LGBT zajednicom. Međutim, još mnogo toga treba uraditi da bi se osiguralo ovoj populaciji da u budućnosti živi život bez straha.

Pripadnici LGBT zajednice u Crnoj Gori su pod udarom svih oblika verbalnog i fizičkog nasilja. Oni su žrtve napada, prijetnji, uvreda i mržnje samo zbog svog seksualnog ili rodnog identiteta. Karakteristično je i to da su jedina manjinska grupa kojoj se prijeti fizičkim napadima kada javno istupaju, traže svoja prava ili ukazuju na probleme. Ti problemi nijesu vezani samo za duboko ukorijenjene predrasude, netrpeljivost i široko rasprostranjenu diskriminaciju, već se sa njima suočavaju i zagovornici ljudskih prava koji rade u korist zaštite prava LGBT osoba. Podsjećamo na činjenicu da je jedan od najznačajnijih LGBT aktivista morao napustiti zemlju i tražiti azil upravo zbog nesigurnog okruženja i prijetnji koje su mu bile upućivane u kontinuitetu. Zaštitnik je javno osudio napad na prostorije NVO LGBT Forum Progres u Podgorici, ocijenivši da bi policija i drugi državni organi trebali brzo i djelotvorno postupati u cilju otkrivanja počinioca ovog nedjela.

Ukazujemo i u ovom izvještaju na važnost uključivanja LGBT prava u programe obrazovnog sistema. Dobijanjem pravilnih informacija, moguće je pravilno i postepeno otklanjati homofobiju, pa je od ključne važnosti da se ova tema na pravi način integriše u obrazovne programe. Preporučuju se takođe metodi osnaživanja odgovarajućih servisa podrške i savjetovašta.

U izvještajnom periodu u radu je bilo devet pritužbi zbog diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije, od kojih je u dva slučaja otklonjena povreda u toku postupka, u dva nije utvrđena povreda prava, u jednom slučaju Zaštitnik je obustavio postupak po obavještenju da je pokrenut sudski postupak, jedna pritužba je povučena, u jednom slučaju Zaštitnik nije postupao jer pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon toga. Postupak u dvije pritužbe nije završen.

Primjeri:

1) Opis slučaja: D.A, se obratio sa pritužbom koja se odnosi na rad AD „Luke Kotor“. U pritužbi je navedeno da Vladina LGBT strategija predviđa promociju i razvoj LGBT turizma, zbog čega su kontaktirali „Luka Kotor“ i agenciju DOO „KOTORMAR“, dostavljajući priloženo pismo i upitnik kako bi uzeli učešća u anketi/istraživanju. Naglašavajući da su više puta zvali na broj telefona zadužene osobe, ali da im se nije niko javljao, pokušali su nakon toga poslati poruku na isti broj telefona da bi kontakt osobi objasnili razlog obraćanja. Ista kontakt osoba je krajnje neljubazno komunicirala, nakon čega je prekinut razgovor, a uz pritužbu Zaštitniku dostavljena je skenirana prepiska kontakt osobe i podnosioca pritužbe.

Ispitni postupak: Zaštitnik je nakon prijema ove pritužbe sproveo ispitni postupak i zatražio izjašnjenje od AD „Luka Kotor“. U svom izjašnjenju ovlašćena lica su navela da je u Luka Kotor prošle godine uplovio kruzer „Celebrity Silhouette“ sa 2.409 putnika pripadnika LGBT populacije, te da niko od njih, kao ni članovi posade, nije imao ni najmanju primjedbu bilo koje vrste. U tom smislu Luka Kotor, poštujući različita seksualna i ostala opredjeljenja svojih gostiju, predstavlja svojevrsnu turističku kapiju Crne Gore za turiste iz cijelog svijeta. Nakon dobijenog izjašnjenja, institucija Zaštitnika je zatražila dopunu izjašnjenja sa zahtjevom za izjašnjenje na posebne okolnosti ovog slučaja i ponašanje službenika u konkretnoj situaciji. U dopuni izjašnjenja AD „Luka Kotor“ istaknuto je da je došlo do nesporazuma u komunikaciju među zaposlenima, odnosno da je jedan dio iskusnijih kolega bio odsutan, pa su podnosioca pritužbe zaposleni upućivali na nadređene. AD „Luka Kotor“ je iskazala žaljenje zbog nastalog nesporazuma i dostavila popunjen upitnik u prilogu.

Ishod postupka: Imajući u vidu, izjašnjenje, dopunu izjašnjenja AD „Luka Kotor“ kao i priloženi upitnik koji je dostavljen na uvid, proizilazi da je AD „Luka Kotor“ otklonila povredu prava na koju je ukazivano u pritužbi, pa je Zaštitnik obustavio postupak.

2) Opis slučaja: S.M, iz Bara, podnio je pritužbu zbog diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije od strane Gimnazije u Baru. U pritužbi se u bitnom navodi da je podnosilac pritužbe od strane aktuelnih učenika i aktuelnog nastavnog kadra Gimnazije u Baru informisan da su učenici IV razreda uputili zahtjev pedagogici škole, g-đi S.V, da se fotografije koje je podnosilac pritužbe svojevremeno načinio, a bile su izložene u holu škole, uklone. Fotografije su prebačene u kancelariju pedagogice, a podnosilac pritužbe smatra da je i sam kompromis čin diskriminacije, tim prije što je g-đa S.V. jedna od autorki školskog udžbenika koji promovise društveno prihvatanje LGBT osoba i takav akt dodatno iznenađuje.

Ispitni postupak: Postupajući po ovoj pritužbi sproveden je ispitni postupak i zatraženo izjašnjenje na navode iz pritužbe od Gimnazije u Baru. Dostavljeno je izjašnjenje u kojem se - između ostalog navodi -

da je podnosilac pritužbe podnio tužbu Osnovnom sudu u Baru zbog diskriminacije. Pored toga, podnosilac pritužbe je poslao e-mail u kojem se navodi da odustaje od pritužbe kao i dopune pritužbe.

Ishod postupka: S obzirom da je pokrenut sudski postupak, i da je podnosilac odustao od pritužbe, to je Zaštitnik obustavio postupak po ovoj pritužbi.

7.9. Nasilje u porodici

Nasilje u porodici predstavlja svako djelo fizičkog, seksualnog, psihičkog ili ekonomskog nasilja do kojeg dođe u porodici ili domaćinstvu odnosno između bivših ili sadašnjih supružnika ili partnera, nezavisno od toga da li učinilac dijeli ili je dijelio domaćinstvo sa žrtvom. Nasilje nad ženama predstavlja kršenje ljudskih prava i oblik diskriminacije nad ženama, kao i sva djela rodno zasnovanog nasilja koja dovode ili mogu da dovedu do fizičke, seksualne, psihičke ili ekonomske povrede ili patnje za žene, obuhvatajući i prijetnje takvim djelima, prinudu ili arbitrarno lišavanje slobode, bilo u javnosti ili u privatnom životu.

Crna Gora je jedna od prvih država koje su potpisale i ratifikovale Konvenciju Savjeta Evrope o suzbijanju nasilja u porodici i nasilja nad ženama (Istanbulska konvencija) koja je stupila na snagu 1. avgusta, 2014. godine, čime je preuzela obavezu da mijenja zakone, uvede praktične mjere i obezbijedi resurse za efikasnu prevenciju i sprječavanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Ova tzv. Istanbulska konvencija, predstavlja prvi pravnoobavezujući instrument u oblasti nasilja nad ženama i nasilja u porodici u Evropi. Treba reći da su žene u najvećem broju žrtve porodičnog i seksualnog nasilja, žene u prosjeku primaju nižu platu od muškaraca, žene su nedovoljno zastupljene na rukovodećim mjestima, žene pripadnice manjinskih naroda su okviru posebnih rizičnih grupa, naročito Romkinje i Egipćanke su dvostruko diskriminisane.

U Informaciji Ministarstva za ljudska i manjinska prava (17. februar 2015.g.) u vezi sa slučajevima nasilja u porodici u 2014. godini navodi se da je bilo 187 krivičnih i 1.087 prekršajnih prijava u radu policije Crne Gore po osnovu nasilja u porodici (na dan 31.11.2014.); 119 predmeta u radu Tužilaštva (na dan 23.11.2014.); 414 predmeta u radu centara za socijalni rad (na dan 01.12.2014.); 1.119 predmeta u radu Vijeća za prekršaje Crne Gore (na dan 01.12.2014.); 222 predmeta na radu sudova u Crnoj Gori (na dan 18.12.2014.); ukupno 113 optužnih predloga i 2 optužnice u radu Državnog tužilaštva. Sudovi su od ukupnog broja predmeta riješili 133, od čega pravosnažno 92 predmeta, a izrekli su 107 kazni, od čega 78 pravosnažnih. Organi za prekršaje su od ukupnog broja predmeta u radu tokom 2014. godine riješili 590 predmeta po osnovu nasilja u porodici.

Imajući u vidu da je jedan broj podataka zasnovan na informacijama prije isteka izvještajnog perioda 2014. godine (novembar, početak ili sredina decembra), a da podaci naknadno nijesu dostavljani, Zaštitnik u ovom Izvještaju navodi podatke koje je dobio na uvid kroz Izvještaj o ostvarivanju Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti za 2014. godine Uprave policije od 6. marta, 2015. godine. Prema ovom Izvještaju, broj registrovanih krivičnih djela nasilje u porodici i porodičnoj zajednici u 2014. godini iznosi 205, a u poređenju sa prethodnom godinom veći je za 12%. Tužiocima su procesuirane 204 krivične prijave kojima je prijavljeno 210 lica, od kojih 88% muškaraca. Među procesuiranim licima su povratnici 74 lica ili 35% koji su prethodno procesuirani kao počinioci ovih krivičnih djela.

Žrtava nasilja u porodici i porodičnoj zajednici je 231 lice, od kojih 158 žena i 16 maloljetnih lica.

Službenici Uprave policije u 2014. godini podnijeli su nadležnom organu za prekršaje 1.249 zahtjeva za vođenje prekršajnog postupka zbog izvršenih 1.347 prekršaja iz člana 36 Zakona o zaštiti od nasilja

u porodici (različiti oblici nasilja). Navedeni broj prekršaja učinjen je od strane 1.336 izvršilaca, od kojih je je 1.103 muškog pola, a 233 je ženskog pola.

Broj žrtava izvršenih prekršaja iznosi 1.372, od kojih je 472 muškog, a 900 ženskog pola.

Policijski službenici su u skladu sa članom 28 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, u 22 slučaja naredili učiniocu nasilja udaljenje ili zabranu vraćanja u stan ili drugi prostor za stanovanje, a u skladu sa čl.37 podnijeli 39 prijava za zanemarivanje.

Područni organi za prekršaje su licima osumnjičenim za nasilje u porodici izrekli 76 zaštitnih mjera, za čije je izvršenje nadležna policija i to :

- 33 udaljenja iz stana ili drugog prostora za stanovanje,
- 8 mjera zabrane približavanja,
- 35 zabrana uznemiravanja i uhođenja.

Registровано je i 31 krivično djelo protiv polne slobode: 11 nedozvoljene polne radnje, devet posredovanje u vršenju prostitucije, pet silovanje, tri obljava nad djetetom i po jedno krivično djelo obljava zloupotrebom položaja, posredovanje u vršenju prostitucije u produženom trajanju i prikazivanje pornografskog materijala djeci i proizvodnja i posjedovanje dječije pornografije. Krivična djela protiv polne slobode procesuirana su tužiocima podnošenjem 21 krivične prijave, kojima je obuhvaćeno 27 lica.

U izvještaju nevladinih organizacija Centar za ženska prava i Sigurna ženska kuća iz Podgorice i SOS Telefon za žene i djecu žrtve nasilja iz Nikšića pod nazivom "Zaštita i pristup pravdi žena žrtava nasilja u porodičnom kontekstu"⁵ (novembar 2014.godine) navodi se da je nasilje u porodici široko rasprostranjeni oblik kršenja ljudskih prava u Crnoj Gori. Prema rezultatima „Studije o nasilju u porodici i nasilju nad ženama u Crnoj Gori“, koju je sproveo UNDP 2012.godine, 92% anketiranih građana smatra da postoji nasilje u porodici. Samo u 2013. godini registrovano je 1.350 žrtava nasilja u porodici.

Prema tom Izvještaju, navedene nevladine organizacije sprovele su monitoring poštovanja ljudskih prava žena žrtava nasilja u porodici u Podgorici i Nikšiću u periodu od avgusta 2013. do jula 2014. godine. Istraživači/ce su pored direktnog praćenja više od 30 sudskih postupaka i 200 institucionalnih procedura u vezi sa nasiljem, informacije pribavili/e i kroz intervju sa žrtvama nasilje u porodici koje su se obraćale Centru za ženska prava, Sigurnoj ženskoj kući i SOS telefonu za žene i djecu žrtve nasilja - Nikšić, a kojih je u 2013. godini bilo ukupno 655. Intervjui su obavljani i sa predstavnicima organa za prekršaje i policije u Podgorici i Nikšiću, kao i kroz pismenu i usmenu komunikaciju sa predstavnicima drugih relevantnih društvenih institucija.

U Izvještaju ovih nevladinih organizacija se konstatuje da su ključni nalazi praćenja predmeta iz krivičnog postupka u vezi nasilja u porodici razlog za zabrinutost, jer izostaje fizička zaštita žrtava u toku, a najčešće i po okončanju postupka.

Nepoštovanje načela hitnosti, trajanje krivičnog postupka, nedostatak fizičke zaštite za žrtve i činjenica da veliki broj žrtava nije upoznat sa procedurama, samo su neki od ključnih razloga za gubitak povjerenja u državne institucije i povlačenje žrtava iz daljeg učešća u postupku. Monitoring je pokazao

⁵ Zahvaljujući kolegincama iz navedenih nevladinih organizacija i autorki ovog izvještaja Maji Raičević, te saradnicama na projektu Ani Jaredić, Tanji Markuš, Miri Saveljić, Jovani Hajduković, Nataši Međedović i Dijani Pištalo, dostavljeni su podaci koji su izvorno sadržani u istoimenoj publikaciji urađenoj uz podršku Biroa za borbu protiv međunarodne trgovine drogom i sprovođenje zakona (INA) Vlade SAD i uz pomoć Ambasade SAD u Podgorici

da nijedna institucija ne vrši procjenu rizika, te da ne postoje odgovarajući upitnici/protokoli koji bi olakšali institucijama vršenje jedne takve procjene. To u značajnoj mjeri sprječava efikasnu zaštitu žrtava i prevenciju nasilja.

Monitoring je isto tako pokazao da policija ne evidentira sve prijave koje je žrtva nasilja podnijela, posebno ako je nasilje prijavila pozivom natelefon broj 122, pa čak ni sve koje je podnijela lično, usmenim putem, naročito one koje su rezultirale upozorenjem policije učiniocu nasilja, najčešće bez kontakta sa tužiocem. Upozorenje je najčešće usmeno i bez ikakve službene zabilješke koja bi bila dostupna kao dokaz u slučaju da žrtva ponovo prijavi nasilje. Takvo postupanje direktno utiče na blažu kvalifikaciju djela u slučaju ponovne prijave, samim tim i na blažu kaznenu politiku.

Na blagu kaznenu politiku ukazuju i dostupni statistički podaci – evidentna je tendencija izricanja uslovnih kazni (66%), a veliki je i broj odbijajućih i oslobađajućih presuda (52%) u 2013. godini. To dovodi u pitanje svrhu prijavljivanja nasilja – kako opštu prevenciju tj. sprječavanje počinitelaca u ponavljanju djela, tako i pristup pravdi i zaštitu žrtava, ali i društvenu osudu nasilja.

Blaga kaznena politika ukazuje na to da na institucionalnom nivou postoji duboko nerazumijevanje prirode ovog problema i situacija u kojima može doći do nasilja, kao i njegovih posljedica po žrtve, članove porodice i društvo u cjelini.

Posebno je važna uloga centara za socijalni rad kao institucija zaduženih za koordinaciju aktivnosti zaštite od nasilja, a često uključenih u izradu mišljenja o vršenju roditeljskog prava u brakorazvodnim parnicama. Primijećeno je da centri za socijalni rad, prilikom izrade takvog mišljenja, nedovoljno pažnje poklanjaju posledicama koje ponašanje nasilnog roditelja ima po djecu. To nerijetko utiče na neadekvatnu odluku suda u pogledu kontakta djece sa nasilnim roditeljem, omogućavajući mu da manipulira djecom i kontroliše žrtvu, umanjujući tako efekte preduzetih mjera za zaštitu.

U više slučajeva koji su bili predmet monitoringa, napravljen je propust i uslovna osuda nije opozvana kad osuđeno lice ponovi prestup. Slična situacija se dešava i kod kršenja zaštitnih mjera propisanih Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici. To se dešava zbog izostanka nadzora nad poštovanjem uslovne osude ili zaštitnih mjera i slabe koordinacije između institucija odgovornih za zaštitu od nasilja.

Osim toga, odsustvo postupaka za nepoštovanje zaštitnih mjera, ukazuje da policija kao nadležni organ, ne vrši potpuni nadzor nad zaštitnim mjerama i propušta da samoinicijativno informiše tužilaštvo u slučaju njihovog nepoštovanja.

Primijećeno je da ishod većine prijava za nasilje zavisi od volje žrtve da učestvuje u postupku i da je čest slučaj da policija i tužilaštvo odustaju od procesuiranja predmeta ukoliko se žrtva povuče iz postupka. U jednom od slučajeva koji su praćeni, žrtva je pod pritiskom nasilnika odustala od prijave. Iako se radilo o predmetu sa izraženim stepenom nasilja (o čemu je postojala i medicinska dokumentacija) predmet je obustavljen, a protiv žrtve je pokrenut postupak zbog davanje lažnog iskaza, a prema žrtvi nasilja upotrijebljen institut odloženog gonjenja.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore u izvještajnom periodu imao je u radu jednu pritužbu u vezi nasilja u porodici.

Primjer:

Opis slučaja: E.M. iz Ulcinja je podnijela pritužbu na rad organa policije i navela da je rođena u Peći kao dijete razvedenih roditelja, a da je otac uzeo kod sebe u Ulcinj kad je imala nešto više od dvije godine. Živjela je u kućnoj zajednici sa babom, djedom, stricem i tetkom, a nakon babine smrti ostala je

da živi sa dvije tetke, stricem i strinom koji su je psički maltretirali. Nijesu joj dozvoljavali majčine posjete, a sa ocem je 2005. godine napustila porodičnu kuću i uselila se u drugu kuću na Velikoj Plaži. Rodbina je stalno pokušavala da je istjera iz očeve kuće, a sve to je prijavila ispostavi policije u Ulcinju, koja navodno nije postupila po njenim prijavama, niti preduzimala zakonske mjere da je zaštite od nasilnog ponašanja.

Ispitni postupak: Postupajući po pritužbi, Zaštitnik je zatražio i dobio izjašnjenje od Uprave policije Crne Gore u kojem se navodi da je odjeljenju bezbjednosti Ulcinj M.B. (tetka podnositeljke) podnijela prijavu da je imala prepirku sa bratom M.N. (njenim ocem) oko vlasništva nad imovinom. Sa akterima konflikta je obavljen razgovor od strane službenika koji ih je upozorio da se ne svađaju, a da imovinske sporove riješe putem suda. O tom slučaju upoznat je i zamjenik Osnovnog državnog tužioca u Ulcinju, koji se izjasnio da u prijavljenim radnjama nema elemenata krivičnog djela.

Ishod postupka: Na osnovu prikupljenih informacija i činjenica do kojih je došao, Zaštitnik nije mogao utvrditi povredu prava na koje podnositeljka ukazuje u pritužbi, jer je Odjeljenje bezbjednosti Ulcinj postupilo po svim njenim podnijetim prijavama i preduzelo neophodne mjere i radnje u skladu sa svojim zakonskim ovlaštenjima.

7.10. Prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica

Za potrebe izrade ovog izvještaja, Zaštitnik se obratio svim nacionalnim savjetima, radi dobijanja stvarne slike i pravog stanja u oblasti manjinskih prava. U ovom izvještaju Zaštitnik je obradio sve prispjele informacije od savjeta koji su ih dostavili i prenio ih u najviše mogućem izvornom sadržaju, želeći prije svega da uvaži njihovu percepciju o stepenu ostvarivanja Ustavom garantovanih i zakonom uređenih prava i obaveza.

Srpski nacionalni savjet u svom izjašnjenju navodi da srpska nacionalna zajednica, zahvaljujući diskriminatorskom odnosu aktuelne vlasti i neangažovanju političkih predstavnika Srba prema statusu i potrebama srpskog naroda u Crnoj Gori, nema mogućnost da ostvari stečena i legitimna prava, bilo kao relativno većinska nacionalna zajednica ili kao manjinski narod u Crnoj Gori, pa se može reći da je srpska nacionalna zajednica jedina zajednica koja još uvijek nema riješen ustavnopravni status u samostalnoj državi Crnoj Gori. Od trenutka formiranja Srpskog savjeta radikalno se krenulo u izmjene i dopune Zakona o manjinskim pravima i slobodama i Pravilnika o raspodjeli sredstava iz Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, na štetu srpskog naroda⁶.

Odredba Zakona o manjinskim pravima i slobodama o raspodjeli sredstava Fonda za manjine promijenjena je da Srbi u Crnoj Gori ne bi za svoje projekte očuvanja nacionalnog identiteta dobijali sredstva u skladu sa njihovim procentom učešća u ukupnom stanovništvu. Ističu da se kroz izmjene pravilnika Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, srpska nacionalna zajednica dovodi u poziciju da iz minimalnog budžeta Fonda za očuvanje nacionalnog identiteta dobija od sedam do deset puta manje sredstava od drugih manjinskih naroda s obzirom na učešće u ukupnom broju stanovništva.

⁶ Nakon presude Upravnog suda br. 2096/13, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava pozvalo je Srpski nacionalni savjet da preduzme neophodne radnje u pravcu registrovanju Srpskog savjeta, a u skladu sa Zakonom o manjinskim pravima i slobodama („Sl. list RCG“, br. 31/06, 51/06 i 38/07 i „Sl. list Crne Gore“, br. 02/11), Pravilima za izbore članova savjeta manjinskog naroda ili druge manjinske nacionalne zajednice („Sl. list Crne Gore“, br. 12/139 i Pravilnika o obrascu i načinu vođenja evidencije savjeta („Sl. list Crne Gore“, br. 37/08). Srpski nacionalni savjet je postupio po uputstvima Ministarstva za ljudska i manjinska prava, pa je saglasno s tim uveden u Registar nacionalnih savjeta pod rednim brojem 01-510/14, od 25.02.2014. godine. (Izvor: Izvještaj o razvoju i zaštiti prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u 2014. godini Ministarstva za ljudska i manjinska prava Vlade Crne Gore, <http://www.gov.me/biblioteka/izvjestaji>)

Pored toga, prema informaciji iz ovog Savjeta, protivustavnim dogovorom vlasti i opozicije onemogućena je jedino predstavnicima srpske nacionalne zajednice adekvatna zastupljenost po principu afirmativne akcije u Parlamentu Crne Gore. Smatraju da je nepravедno izbačena iz zakona odredba da navedena prava ne mogu koristiti nacionalne zajednice koje su u ukupnom stanovništvu Crne Gore zastupljene preko 15 %, što je očigledno slučaj samo sa Srbima. Poseban problem srpskog naroda u Crnoj Gori je njegova zastupljenost u državnim institucijama i lokalnoj samoupravi. Srbi su zastupljeni u državnim organima i organima državne uprave sa samo 7,30%, što je drastično kršenje Ustava, kojim se garantuje srazmjerna zastupljenost. Ako se ima u vidu činjenica da u Opštini Pljevlja, prema poslednjem popisu, 56 % stanovništva čine Srbi, među članovima upravnih odbora preduzeća i ustanova u Skupštini opštine Pljevlja od 35 članova ovih tijela, samo jedno je lice srpske nacionalnosti. Sličan je slučaj i u drugim lokalnim samoupravama u Crnoj Gori. Poseban vid diskriminacije, prema nalazu ovog Savjeta, srpski narod u Crnoj Gori trpi zbog toga što su potpuno zanemareni srpski jezik i ćirilčno pismo, srpska književnost i srpska nacionalna istorija.

Bošnjački savjet u Crnoj Gori između ostalog ističe da je njihov generalni stav i mišljenje da se položaj bošnjačkog naroda u poslednjih deset do petnaest godina popravlja i to naročito na sjeveru Crne Gore, gdje živi najveći procenat ove populacije. Zakonodavni okvir zaštite prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori je prilično dobar. Savjet izražava zadovoljstvo što je u bošnjački narod posebno naveden u preambuli Ustava Crne Gore kao slobodan i ravnopravan sa ostalim građanima/kama, te što je bošnjačkom jeziku garantovan status jednog od jezika u službenoj upotrebi.

U ostvarivanju svojih prava Bošnjački savjet insistira na dosljednoj primjeni člana 79 Ustava Crne Gore, kojim je utvrđen set posebnih prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, a shodno toj odredbi očekuju značajno popravljane položaja Bošnjaka u Crnoj Gori. Dodaju da je Bošnjačka stranka poslednjih gotovo 10 godina djelovanja na političkoj sceni Crne Gore dala značajan doprinos popravljaju položaja Bošnjaka u Crnoj Gori, kako kroz djelovanje u zakonodavnoj vlasti preko poslanika i odbornika, tako i kroz djelovanje u izvršnoj vlasti preko svojeg predstavnika u Vladi Crne Gore. Pored onoga što je urađeno, ističu da mnogo toga nije urađeno i da predstoji mukotrpan rad u narednom periodu. Napominju da, sa sredstvima koja se opredjeljuju iz Budžeta Crne Gore Savjet ne mogu da organizuju rad na zadovoljavajućem nivou.

Činjenica je da se položaj Bošnjaka u Crnoj Gori u poslednje vrijeme popravlja, ali je daleko da se može reći da je na zadovoljavajućem nivou. To potvrđuje i informacija Vlade Crne Gore - Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, o zastupljenosti u strukturi zapošljenih u državnoj upravi, izvršnoj i sudskoj vlasti, koja pokazuje da je Bošnjaka znatno manje od njihovog broja u strukturi stanovništva, a kao primjer navode situaciju u Ministarstvu odbrane i u Ministarstvu unutrašnjih poslova, naročito na rukovodećim mjestima. Posebno je zabrinjavajuće stanje u strukturi rukovodećeg kadra, a kao primjer ističu se jedinice Bijelo Polje i Berane, koji pokrivaju prostor gdje živi značajan broj Bošnjaka, gdje nema rukovodioca bošnjačke nacionalnosti ili su oni pak u zabrinjavajuće malom procentu.

Bošnjački savjet upućuje kritike programskoj i uređivačkoj politici Televizije Crne Gore i zanemarljivom vremenu emitovanja programa koje se posvećuje promociji kulture, tradicije, običaja, spomenika kulture i drugih sadržaja koji promovišu Bošnjake u Crnoj Gori. Zabrinjavaju i sadržaji u udžbenicima koji vrijeđaju pripadnike islamske vjeroispovijesti, posebno Bošnjake, na čemu treba raditi što prije, a što će biti moguće postići upošljavanjem Bošnjaka u Zavod za školstvo i komisije koje odobravaju upotrebu udžbenika, posebno iz književnosti i istorije. Dodaju da Bošnjacima u dijaspori prijete opasnost od gubljenja identiteta i potpune asimilacije sa većinskim narodima u zemljama gdje se nalaze, pa im je potrebna znatno veća pomoć od države u cilju uspostavljanja tješnje saradnje sa dijasporom, kako bi

im pomogli da sačuvaju identitet. Ocjenjuje se da je napravljena velika greška na zadnjem popisu stanovništva 2011. godine, kada nije omogućen popis bošnjačkog stanovništva u dijaspori.

Hrvatsko nacionalno vijeće Crne Gore u svom izjašnjenju navodi da su, generalno gledano, zadovoljni sa ostvarivanjem manjinskih prava hrvatskog naroda u Crnoj Gori. Naime, hrvatski narod je upisan u Ustav Crne Gore, hrvatski jezik je u službenoj upotrebi, a osobni dokumenti mogu se izdavati i na hrvatskom jeziku. Pored toga zastupljeni su i u Parlamentu Crne Gore, kao i u Vladi Crne Gore s mjestom ministrice bez portfelja i mjestom pomoćnice ministra za ljudska i manjinska prava, dok su na lokalnoj razini zastupljeni sa četiri odbornika u Tivtu i jednim u Kotoru. Kao nacionalna zajednica zastupljeni su sa dva člana u Upravnom odboru Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava, te s jednim članom u Upravnom odboru Centra za očuvanje i razvoj kulture nacionanih manjina u Crnoj Gori. Takođe, u Crnoj Gori djeluje veći broj hrvatskih nevladinih udruga, od kojih posebno Hrvatska krovna zajednica „Dux Croatorum“, koja je ujedno i vlasnik i osnivač prvog elektronskog medija u Crnoj Gori - Radija „Dux“, koji uz potporu države funkcionira već šest godina. Hrvatsko građansko društvo Crne Gore djeluje već petnaest godina, a ono je između drugih aktivnosti i osnivač hrvatskog tiskanoga medija „Hrvatskoga glasnika“. U Crnoj Gori djeluje i hrvatska škola gdje se nastava odvija na hrvatskom jeziku i pokriva hrvatski jezik i kulturu.

Hrvatsko nacionalno vijeće ima primjedbe na pisanje jednog dnevnog lista koji prema njima neosnovano targetira hrvatsku manjinu, a državno regulatorno tijelo ne obraća pažnju na sinkroniziranu akciju toga medija prema organiziranom dijelu hrvatske zajednice u Crnoj Gori, o čemu svjedoče brojni negativni napisi i članci popraćeni osobnim fotografijama u proteklih nekoliko godina, kao i na medijsku hajku usmjerenu prema svima onima koji podržavaju aktuelnu vlast⁷.

Romski savjet u svom izjašnjenju ocjenjuje da je stanje romske zajednice i dalje veoma teško. Problemi Roma u Crnoj Gori su izuzetno složeni i kompleksni, kao što su i dalje veliki broj djece, koja još uvijek nisu uključena u redovno školsko i predškolsko obrazovanje; mali procenat djece koja uspješno završavaju osnovnu i srednju školu; činjenica da je problem stanovanja izuzetno izražen kod pripadnika romske nacionalne zajednice; da mnogi Romi u Crnoj Gori nemaju adekvatan smještajni prostor; da mnogi od njih i dalje žive u ne higijenskim uslovima života, često bez struje i vode (uglavnom su to trošne barake, locirane na mjestima izvan oka javnosti); da u pogledu zapošljavanja kod romske zajednice nije evidentiran nikakav napredak; da se poslednjih godina kod romske populacije bilježi pad ionako lošeg procenta zaposlenosti; da Romi uglavnom rade u komunalnom sektoru, održavaju higijenu, sakupljaju sekundarne sirovine i obavljaju teške fizičke poslove; da se radi o slabo plaćenim poslovima koje drugi obično izbjegavaju, što dodatno podstiče predrasude; da nepotpuni podaci Uprave za kadrove pokazuju da Roma nema zaposlenih u organima lokalne uprave; da prema podacima Zavoda za zapošljavanje Crne Gore Romi - pored lica sa invaliditetom, spadaju među dvije najugroženije kategorije kada je u pitanju njihovo zapošljavanje; da se, kad su Romi u pitanju, nedosljedno primenjuje princip afirmativne akcije.

U ovom Savjetu smatraju da Strategija za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori za period 2012-2016.godine koju je usvojila Vlada Crne Gore, nije ispunila očekivanja Roma; da su neophodne određene systemske promjene u realizaciji ciljeva strategije; da je neophodan ojačan i kvalitetan monitoring realizacije Strategije koju inače realizuje Ministarstvo za ljudska i manjinska prava; da politički ne participiraju u institucijama pravno-političkog sistema Crne Gore, obzirom da im je to sistemski onemogućeno, jer za njih ne važi afirmativna akcija i postoje različiti aršini u zaštiti manjinskih prava. Konkretno, za Rome ne važi koficijent prolaznosti za poslanike kao što je za hrvatsku manjinu,

⁷ U javnosti je ovaj problem već prepoznat kao konflikt Vijeća sa dnevnim listom „Vijesti“, pri čemu ovaj Izvještaj i institucija Zaštitnika želi zadržati potpuno neutralan stav i samo navodi ono što je Hrvatsko nacionalno vijeće u svom dopisu iznijelo kao relevantno

iako imaju slično učešće u strukturi stanovništva Crne Gore (oko 1%), tako da Roma nema u crnogorskom parlamentu, ali ni u lokalnim parlamentima.

Problematično je i pitanje regulisanja lične dokumentacije za pripadnike romske zajednice od vitalnog značaja, jer je to preduslov za inkluziju i ostvarivanja osnovnih ljudskih prava. Oko 200 pripadnika RE zajednica još uvijek se suočava sa problemom nedostatka lične dokumentacije i isto toliko djece koje još nije upisano u matične knjige rođenih, o kojim podacima, dobijenim na osnovu istraživanja Romskog savjeta, su obavješteni nadležni državni organi Crne Gore. Ova lica se tretiraju kao „pravno nevidljiva lica“, nisu upisani u matične knjige rođenih, nemaju lične karte, zdravstvene i radne knjižice, vozačke dozvole, pasoše, niti druga identifikaciona dokumenta.

Prema mišljenju Romskog savjeta, raseljeni Romi i Egipćani sa Kosova moraju biti briga ne samo crnogorskih institucija, nego i međunarodnih, ali i kosovskih institucija. Zato je neophodno obaviti opsežne konsultacije crnogorskih i kosovskih institucija uz posredovanje međunarodne zajednice u cilju pronalazjenja najoptimalnijeg rješenja za izbjegle Rome i Egipćane koji su nastanjeni u Crnoj Gori. Raseljenim licima treba obezbjediti održiv povratak, što podrazumijeva ekonomske i bezbjedonosne garancije, ali samo ako oni to žele, odnosno kao posljednju mogućnost, bez ikakve prisile ili bilo kakvih uslovljavanja. Raseljena lica su ljudi koji su na Kosovu uglavnom izgubili sve što su imali, a ne postoje saznanja da je ijedna opština u Crnoj Gori za period 2014-2015. godine, predvidjela da aktuelnim budžetom dio sredstava odvoji za realizaciju ciljeva iz akcionih planova vezanih za ove probleme.

Savjet Roma ukazuje i na određene postignute pozitivne rezultate u poboljšanju položaja Roma u Crnoj Gori. Na primjer, u oblasti obrazovanja ima izvjesnih pomaka, broj srednjoškolaca je svake godine u stalnom porastu. Broj studenata upisanih na Univerzitet je takođe u porastu, a i broj djece uključene u redovno školsko obrazovanje je u porastu.

Romski kulturni centar je zaživio (osim Romskog muzeja), već dugi niz godina Romi su uspjeli da obezbijede značajan broj književnih djela iz romskog književnog stvaralaštva na način što su formirali romsku biblioteku, koja postoji u okviru Romskog kulturnog centra. Zahvaljajući razumijevanju i podršci Fonda, pri kraju su sa štampanjem i objavljivanjem dva nova broja romskog časopisa „Alav“. Osnovan je i Romski radio. Time je informisanje romske populacije u Crnoj Gori bitno poboljšano. Romski savjet u okviru svojih aktivnosti svih ovih godina organizuje proslavu Svjetskog dana Roma – 8.aprila.

U kontekstu izvještaja o stanju manjinskih prava i sloboda, potrebno je napomenuti da postojeći zakonodavni okvir nudi opšte norme u zaštiti ljudskih prava i sloboda. Međutim, pitanje ostvarljivosti i primjene zakonskih principa uvijek ostavlja prostor za razmišljanje o načinu izvršavanja zakona i sprovođenju zakonskih instituta na realan životni odnos. U tom smislu evidentno je da i sami Zakon o manjinskim pravima i slobodama strukturira ustavne garancije o pravima manjina u tzv. tri stuba, na kojima počiva ovaj zakonski okvir. To su ustanovljavanje strategije manjinske politike kao okvirnog političkog akta izvršne vlasti na kojemu počiva političko opredjeljenje za djelovanje državnih (primarno Vlade) i drugih institucija, konstituisanje savjeta nacionalnih manjina i drugih manjinskih zajednica i osnivanje, odnosno rad Fonda za očuvanje i razvoj nacionalnih, odnosno etničkih posebnosti manjina i njihovih pripadnika u oblasti nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta.

Evidentno je da ovaj sistemski zakon ne pokriva sve elemente pravnog sistema u kojima se ostvaruju prava manjina, te da je odredba čl.40 ovog Zakona u najmanju ruku diskutabilna, jer ukazuje na hijerarhijski odnos akata iste pravne snage, na način što propisuje obavezu usaglašavanja drugih zakona sa ovim zakonskim aktom. Podsjećamo da osnovno ustavno načelo sa tim u vezi propisuje da zakon mora biti saglasan samo sa Ustavom, a drugi propis sa Ustavom i zakonom. Dakle, sama činjenica što Zakon o manjinskim pravima i slobodama otvara pitanje konkurencije akata iste pravne

snage opravdava potrebu zakonodavne intervencije u ovom ili linearno u svim drugim zakonima, na način što bi se propisi ujednačavali, a ne nikako usaglašavali.

Vlada Crne Gore je očigledno svjesna potrebe sagledavanja stanja po pitanju srazmjerne zastupljenosti na radu u organima državne i lokalne samouprave i objektivnog nesklada u odnosu na statističke demografske podatke. Međutim, ostaje dilema u pogledu načina rješavanja problema, naročito ako se ima u vidu postojeći status službenika i namještenika regulisan posebnim propisima i opštim propisom o radu, pa se postavlja otvoreno pitanje kako obezbijediti uslove za srazmjerno zapošljavanje, a pri tome ne zadirati u srž prava onih koji su već zaposleni u državnoj upravi. Prema podacima iz Informacije o zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u državnim organima i organima državne uprave Ministarstva za ljudska i manjinska prava Vlade Crne Gore za 2014.godinu⁸, može se izvući zaključak o evidentnoj nesrazmjeri u velikoj većini državnih i drugih organa javne vlasti, dok u ukupnom broju zaposlenih službenika i namještenika statistika govori o sljedećem: Crnogoraca je 5.590 (82,11%), Srba 497 (7,30%), Albanaca 90 (1,32%), Bošnjaka 333 (4,89%), Muslimana 149 (2,19%), Roma 2 (0,03%), Hrvata 27 (0,40), ostalih 24 (0,35%) i nije se izjasnilo 96 (1,41%).

U pogledu jačanja uloge institucija za zaštitu manjinskih prava postoje oprečna mišljenja, naročito kada je u pitanju uloga i rad Fonda. Dok jedan broj predstavnika civilnog sektora kritikuje rad Fonda, uglavnom na bazi izvještaja Državne revizorske institucije, predstavnici manjinskih savjeta i naročito članovi Upravnog odbora Fonda ukazuju na njegovu izuzetno značajnu ulogu u očuvanju identiteta nacionalnih manjina i doprinosa razvoju i očuvanju manjinskih prava i sloboda.

U svakom slučaju, opšti je utisak da se zakonodavnom intervencijom mora ojačati institucionalna podloga, regulisati egzistencijalna pitanja u radu savjeta nacionalnih manjina, ukloniti sumnje u moguću konflikt interesa, a o pitanju organizacije i načina rada savjeta nacionalnih manjina pronaći odgovarajući model zasnovan na najkorisnijem rješenju za manjinsku populaciju, pri tome što više se uzdržavajući od zadiranja u koncept autonomije manjinskih savjeta da kreiraju i ustanove takav model. Osim toga, potrebno je dodatno podsticati ulogu nacionalnih savjeta u kreiranju politike od interesa za sopstvenu zajednicu i shodno tome preispitati model i stepen izdvajanja sredstava za njihov rad, uključujući i pravo na odgovarajući procenat iz državnog budžeta koji omogućava njihovo nesmetano djelovanje.

Zaštitnik podsjeća na inicijativu koju je dao u prethodnom izvještajnom periodu (maj, 2013.godine), a koja se odnosila na zakonodavnu intervenciju u dijelu regulisanja pitanja koja se odnose na sastav i izbor članova savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, te status, nadležnosti, način organizacije rada i odlučivanja u Fondu za očuvanje i razvoj nacionalnih, odnosno etničkih posebnosti manjina i njihovih pripadnika.

Istovremeno, stepen ustanovljenih prava mora biti praćen ustanovljavanjem obaveza i jasno definisanom institucionalnom pozicijom, kao i odgovornošću manjinskih savjeta u ostvarivanju zakonom propisane funkcije. U tom smislu se mora voditi računa da kreirana rješenja imaju odgovarajuću društvenu podlogu, uvažiti interes države i društva kao cjeline i budu u funkciji održivosti na duži rok.

7.10.1. Diskriminacija po osnovu nacionalne pripadnosti

Ustavom Crne Gore utvrđeno je:

„Zabrana je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu“.

⁸ Izvor: <http://www.minmanj.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

Iako Crna Gora u pravnom poretku ima Zakon o zabrani diskriminacije, sama činjenica postojanja zakonskih pravila o zabrani diskriminacije u nekom Ustavu ili zakonu još uvijek ne čini diskriminaciju u stvarnosti zabranjenom, a još manje eliminisanom. Pored normativnih pretpostavki, to zavisi i od opšte društvene klime, političke i pravne kulture, građanske svijesti, ljudskih resursa, funkcionisanje pravne države i vladavine prava.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u izvještajnom periodu imao u radu osam pritužbi, koje su se odnosile na diskriminaciju po osnovu nacionalne pripadnosti.

Po oblasti društvenih odnosa, pritužbe su se odnosile: pravo na rad (3), državljanstvo(1), medije(2), fejsbuk profil (1), i ostalo(1).

Pritužbe su se odnosile na rad Ministarstva unutrašnjih poslova, Osnovnog i Višeg suda u Bijelom Polju, Ispostavu policije u Ulcinju, Zavoda za zapošljavanje i Uprava za kadrove Crne Gore, funkcionera Opštine Bar, Skala radija iz Kotora, te Dnevnog lista "Informer" u Podgorici.

U dva slučaja Zaštitnik je utvrdio da nema povrede prava; u jednom slučaju nakon podnošenja pritužbe, podnosilac je pokrenuo sudski postupak; u jednom slučaju pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku, a ni nakon isteka roka; u jednom slučaju podnosilac je povukao pritužbu; u jednom slučaju, Zaštitnik je pritužbu dostavio Višem državnom tužilaštvu u Podgorici na nadležno postupanje; u jednom slučaju ispitni postupak je još u toku.

Primjeri:

1) Opis slučaja: S. Z. iz Nikšića, podnio je pritužbu koja se odnosi na rad Zavoda za zapošljavanje Crne Gore i Uprave za kadrove Crne Gore, zbog diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti.

U pritužbi se navodi da je podnosilac doktor ekonomskih nauka i da je kao nezaposleno lice na evidenciji Biroa rada u Nikšiću od 2008.godine; da je učestvovao na mnogim konkursima radi zaposlenja, ali je odbijen zbog nacionalne pripadnosti i time diskriminisan; da je na svim konkursima bio kandidat sa najvišim referencama; da je na konkursu od 13.05.2013. godine koji je raspisala Uprava za kadrove, u prijavi naznačio nacionalnost za višeg savjetnika III-mlađi revizor; da je u pomenutom konkursu propisano visoko obrazovanje, radno iskustvo od jedne godine, i položen stručni ispit za rad u državnim organima; da na pomenutom konkursu nije bodovano to što je jedini kandidat sa naučnim zvanjem, što jedini od kandidata ima položen ispit za državnog revizora, što ima najviše radnog staža među kandidatima, da je ostvario minimum bodova na usmenom intervjuu i na praktičnom dijelu rada; da izvještaj o ocjenjivanju kandidata broj: 02-1596/6 Podgorica od 19. 07. 2013. godine koji se nalazi na sajtu www.uzk.co.me, nosi naziv "Zadnja verzija", što po njegovom mišljenju implicira na favorizovanje pojedinih kandidata.

Ispitni postupak: Zaštitnik je postupajući po pritužbi sproveo ispitni postupak, zatražio i dobio izjašnjenje Uprave za kadrove i Zavoda za zapošljavanje Crne Gore.

U izjašnjenju Zavoda za zapošljavanje Crne Gore - Podgorica između ostalog se navodi da je prvi put prijavljen na evidenciji kod Biroa rada Nikšić 17.12.1998. godine; da je od 01.10. 1999 do 01.05.2002. godine bio zaposlen u kompaniji "Neksan" na određeno vrijeme; da je od 01.05. 2002 do 31.08. 2007. godine zaposlen u Zavodu za ispitivanje građevinskog materijala, a da je od 27. 08. 2009. godine do 11.12.2009. godine radio na Fakultetu za menadžment u Beranama. Dana 08.04.2010. godine ponovo se prijavljuje radi regulisanja prava na zdravstvenu zaštitu i koje je ostvario istog dana. U planu

zapošljavanja koji je rađen 26.11.2012. godine stoji njegova izjava da će aplicirati na Univerzitetu CG i da ima planove koje će lično realizovati, bez pomoći Biroa rada.

Uprava za kadrove Crne Gore u svom izjašnjenju, između ostalog navodi: da je Uprava za kadrove u periodu od 01.01.2013. godine objavila dva oglasa na koja se prijavio kandidat S.Z; da je Uprava za kadrove dana 13.05.2013.godine objavila oglas za potrebe Državne revizorske institucije za radno mjesto Viši savjetnik III -mlađi revizor; da se prijavio na pomenuti konkurs i da je ispunio uslove istog, zadovoljivši u postupku provjere sposobnosti, nakon čega je uvršten na rang listu za izbor kandidata. Na Odluku o izboru kandidata za rad u Državnoj revizorskoj instituciji uložio je žalbu Komisiji Vlade Crne Gore, zbog povrede u postupanju i bodovanju od strane Uprave za kadrove. Komisija za žalbe je razmotrila osporenu odluku i žalbu odbila kao neosnovanu, jer izborom nije povrijeđen zakon na štetu žalioaca. Uprava za kadrove je dana 30.09.2013. godine objavila javni oglas za potrebe Državne revizorske institucije, a podnosilac se je prijavio na navedeni oglas, ali nije pristupio postupku provjere sposobnosti.

Ishod postupka: Na osnovu ispitnog postupka, cijeneći utvrđene činjenice i dostavljenu dokumentaciju, Zaštitnik nije utvrdio diskriminatorno ponašanje prema podnosiocu pritužbe od strane Zavoda za zapošljavanje i Uprave za kadrove Crne Gore.

2) Opis slučaja: Pritužbu je podnio R.C. Izvršni direktor NVO Likuid Crne Gore, na postupak S.M, funkcionera Opštine Bar, te navodne diskriminatorne radnje učinjene putem interneta širenjem mržnje po nacionalnoj osnovi prema Jevrejima. Konkretno, postupak se tiče javno dostupne komunikacije na društvenoj mreži Facebook, u kojoj S.H. na nedvosmislen način i direktno označava pripadnike jednog naroda kao „najveće zlo, ubice i zlikovce koji ubijaju djecu Palestine“. Ovaj slučaj se ima posmatrati u okolnostima dostupnosti izjave širem krugu korisnika, bez obzira što je ista dostavljena na privatnom profilu. Okolnosti su tim prije teže ako se ima u vidu da je data u kontekstu djelovanja jedne države, a krivica pripisuje cijelom narodu. Konačno, ona po svemu čini pretpostavljeni čin antisemitizma.

Ispitni postupak: Zaštitnik je navedenu pritužbu sa pratećom dokumentacijom dostavio Višem državnom tužilaštvu u Podgorici na postupanje i o tome je obavjestio podnosioca pritužbe.

Ishod postupka: Više Državno tužilaštvo u Podgorici je obavijestilo Zaštitnika da je ocijenilo izjavu S.H., objavljenu na facebook profilu imenovanog i našlo da u istoj nema elemenata bilo kojeg krivičnog djela za koje se goni po službenoj dužnosti. Tužilac je umjesto toga podnio zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv S.H.

7.11. Raseljena i interno raseljena lica u Crnoj Gori

Crna Gora se već duži vremenski period suočava sa problemom zbrinjavanja raseljenih i interno raseljenih lica, posljedicom raspada bivše SFRJ i izbijanja oružanih sukoba na teritoriji bivše Jugoslavije. U tom smislu država je pružila utočište i već dvije decenije zbrinjava raseljena lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljena lica sa Kosova.

Prema informacijama Uprave za zbrinjavanje izbjeglica pri Ministarstvu rada i socijalnog staranja Vlade Crne Gore dobijenim u povodu izrade ovog izvještaja, u martu 2014.godine formiran je Operativni tim sastavljen od predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP), Uprave policije (UP), Ministarstva rada i socijalnog staranja (MRSS), Uprave za zbrinjavanje izbjeglica (UZZI), UNHCR i NVO Pravni centar, na osnovu prethodno potpisanog Memoranduma o saradnji. Tokom niza sastanaka održanih u 2014.godini. Operativni tim je analizirao situaciju u vezi sa procedurom podnošenja zahtjeva za regulisanje pravnog statusa raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori i radio na otklanjanu identifikovanih prepreka u ovom procesu. Na osnovu preporuka Operativnog tima od septembra 2014.

godine pojednostavljena je procedura za podnošenje zahtjeva za status stranca čime se omogućava svim raseljenim i interno raseljenim licima (I/RL) da zahtjev za status stranca podnesu samo na osnovu I/RL legitimacije i potvrde o tom statusu.

Izmjenama i dopunama Zakona o strancima rok za podnošenja zahtjeva za regulisanje statusa je produžen do kraja 2014. godine.

Prema podacima MUP-a Crne Gore od 7. novembra 2009. godine (od kada je stupio na snagu Zakon o dopunama Zakona o strancima) do 31. decembra 2014. godine 14.000 lica je podnijelo zahtjev za status stranca sa stalnim nastanjenjem ili privremenim boravkom u Crnoj Gori. Od tog broja riješeno je 10.989 zahtjeva, dok je 3.011 zahtjeva u proceduri.

Zajedničkoj komisiji MRSS, UZZI, MUP-a i UNHCR-a se od maja 2014. godine do kraja novembra 2014. godine obratilo 240 lica sa molbom za ponovno sticanje I/RL statusa. Od 240 zahtjeva 84 je odobreno, 135 je odbijeno, a 21 lice je još u proceduri.

Do kraja 2013. godine Vlada Crne Gore je, uz podršku UNHCR-a i OEBS-a, za pripadnike I/RL populacije organizovala 20 posjeta Republici Kosovo i jednu Republici Srbiji, kako bi im se omogućilo da pribave dokumenta neophodna za regulisanje pravnog statusa u Crnoj Gori. Tokom 2014. godine nije bilo takvih posjeta opštinama porijekla, obzirom da se počeo implementirati sporazum između Crne Gore i Republike Kosovo o naknadnom upisu u matične registre Kosova za I/RL koja žive u Crnoj Gori. Na osnovu tog sporazuma mobilni timovi MUP-a Kosova su, uz podršku UNHCR-a, OEBS-a i NVO Pravni centar, tri puta bili u Crnoj Gori (maj, septembar/oktobar, decembar) kako bi intervjuisali zainteresovana lica i pomogli im u pribavljanju potrebne dokumentacije iz te države.

Tokom 2014. godine, UNHCR i njegov partner NVO Pravni centar su MUP-u Crne Gore i MUP-u Kosova predali liste od ukupno 959 I/RL koja žive u Crnoj Gori, a imaju potrebu za dokumentima sa Kosova. Saradnjom MUP-a Crne Gore i MUP-a Kosova i radom mobilnih timova MUP-a Kosova u Crnoj Gori, od ovog broja je intervjuisano 801 lice, kojima je nakon toga pribavljeno 477 izvoda iz registra rođenih, 84 lične karte i izdato 157 pasoša. Saradnja dva MUP-a će se nastaviti i u 2015. godini.

Kroz Regionalni stambeni program za Crnu Goru, predviđeno je obezbjeđenje sredstava za rješavanje stambenog pitanja za 6.063 lica (1.177 domaćinstava) koja spadaju u najranjivije kategorije (lica smještena u neformalnim kolektivnim centrima i ugrožena lica u privatnom smještaju, sa posebnim osvrtom na Kamp Konik). U avgustu 2013. godine pripremljeni su kriterijumi za odabir korisnika za potrebe Regionalnog stambenog programa, koji su zasnovani na UNHCR-ovim kriterijumima ugroženosti.

Crna Gora je u okviru Regionalnog stambenog programa u januaru 2013. godine, kandidovala „Pilot Projekat- Nikšić“ izgradnja 62 stambene jedinice, čija ukupna vrijednost iznosi 2.780.000.00 EUR. U cilju implementacije projekta glavni građevinski projekat sa revizijom završen je 28.01.2014.godine. Dozvola za izgradnju izdata je od strane opštine Nikšić, a potpisan je i Grant sporazum o finansiranju sa Razvojnou bankom Savjeta Evrope.

Skupština donatora je u oktobru 2013. godine odobrila „Projekat Kamp Konik“ kojim je predviđena izgradnja 120 stambenih jedinica, ukupne vrijednosti 7.374.135,00 EUR (sredstva granta 5.993.785.00 EUR). Pripremljen je Projektni zadatak, a u toku je usaglašavanje idejnog rješenja, nakon čega će se pristupiti izradi glavnog građevinskog projekta. Potpisan je Grant sporazum o finansiranju sa Razvojnou bankom Savjeta Evrope 7. oktobra 2014. godine.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja formiralo je Komisiju za odabir korisnika za dodjelu montažnih kuća i dodjelu građevinskog materijala. Raspisan je javni poziv za dodjelu montažnih kuća i dodjelu građevinskog materijala, a u toku je selekcija budućih korisnika. Ovaj projekat će biti kandidovan u toku 2015. godine. Ministarstvo rada i socijalnog staranja je u junu 2014. godine formiralo Komisiju za odabir i selekciju korisnika za opštine Herceg Novi, Berane i Podgoricu - kamp Konik, koja je utvrdila preliminarnu listu korisnika. U toku jula i avgusta, u saradnji sa UNHCR-om i OEBS-om, raspisan je javni poziv za opštinu Herceg Novi.

U septembru 2014. godine Ministarstvo rada i socijalnog staranja kandidovalo je projekat izgradnje 32 stana u Herceg Novom, čija je ukupna vrijednost 1.908.325,00 EUR, sredstva Granta su 1.535.361,57 EUR, a kontribucija lokalne jedinice je 372.963,55 EUR.

Realizacijom projekta izgradnje 94 stambene jedinice u Beranama trajno bi se riješilo pitanje stanovnika koji borave u kolektivnim centrima Rudeš I i Rudeš II u Beranama. Ukupna vrijednost ovog projekta je 3.866.518 EUR, sredstva granta su 3.666.900 EUR, a kontribucija lokalne jedinice 199.618 EUR.

Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova - Direktorata za upravne unutrašnje poslove dobijenih povodom izrade ovog izvještaja, konstatuje se da su u periodu od 7. novembra, 2009. godine (datum stupanja na snagu Zakona o dopunama Zakona o strancima), zaključno sa 31. decembrom, 2014. godine, raseljena i interno raseljena lica podnijela ukupno 14.000 zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja i privremenog boravka u trajanju do tri godine. Od ovog broja riješeno je 10.989 zahtjeva, dok je po 3.011 zahtjeva postupak u toku. Ako odvojimo ove podatke na raseljena, interno raseljena lica i privremeni boravak stranaca do tri godine ovi podaci izgledaju ovako:

Raseljena lica

U periodu od 7. novembra 2009. godine, zaključno sa 31. decembrom 2014. godine, raseljena lica su podnijela ukupno 4.669 zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja. Od ovog broja, riješeno je 4.279 zahtjeva, dok je po 390 zahtjeva postupak u toku.

Interno raseljena lica

U periodu od 7. novembra, 2009. godine, zaključno sa 31. decembrom, 2014. godine, interno raseljena lica su podnijela ukupno 7.892 zahtjeva za odobravanje stalnog nastanjenja. Od ovog broja riješeno je 6.277 zahtjeva, dok je po 1.615 zahtjeva postupak u toku.

Privremeni boravak do tri godine - raseljena lica

U periodu od 7. novembra, 2009. godine, zaključno sa 31. decembrom, 2014. godine, raseljena lica su podnijela ukupno 300 zahtjeva za odobravanje privremenog boravka do tri godine. Od ovog broja riješeno je 199 zahtjeva, dok je po 101 zahtjevu postupak u toku.

Privremeni boravak do tri godine - interno raseljena lica

U periodu od 7. novembra 2009. godine, zaključno sa 31. decembrom 2014. godine, interno raseljena lica su podnijela ukupno 1.139 zahtjeva za odobravanje privremenog boravka do tri godine. Od ovog broja riješeno je 234 zahtjeva, dok je po 905 zahtjeva postupak u toku.

Iz priloženih podataka može se zaključiti da su učinjeni značajni napori u rješavanju statusa ove kategorije. Međutim, i pored toga ostaje bojazan neregulisanog statusa u odnosu na jedan broj lica koja nijesu koristila ukazane mogućnosti iz različitih razloga. Sa druge strane nužna je koordinirana regionalna aktivnost kako bi se spriječile moguće zloupotrebe, odnosno resursi umjesto na prave korisnike bespotrebno trošili na ona lica koja ne žele ili su na drugi način regulisali status, a da o tome nijesu obavijestili nadležne organe i članice operativnog tima.

Koordinirana aktivnost potrebna je i radi utvrđivanja stvarnog broja stranaca sa neregulisanim statusom u Crnoj Gori, uz napomenu da je ovo jedna od tipičnih oblasti koja se tradicionalno smatra javnopravnim domenom i diskrecionim ovlašćenjem države da je uredi u skladu sa međunarodnim standardima i principom očuvanja njenih nacionalnih interesa. Lica koja nijesu iskoristila prava stranaca proizašla iz zakonodavnog okvira u Crnoj Gori ne smiju biti tretirana u suprotnosti sa međunarodnim pravom i u svakom konkretnom slučaju mora im se omogućiti odgovarajuća procedura i djelotvorna pravna sredstva u zaštiti njihovih prava.

7.12. Ocjena stanja i komentari

U izvještajnom periodu izvršena je djelimična reforma zakonodavstva i jačanje institucionalne osnove u domenu zaštite od diskriminacije. Istovremeno sa zakonodavnom djelatnošću vršena je edukacija u organima državne uprave i lokalne samouprave koja je trebala osnažiti donosiocima odluka u vršenju inspekcijskih poslova i nadležnosti sudova za prekršaje. U institucionalnom smislu stvorene su pretpostavke za dalje snaženje institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, a u procesnom smislu obezbijeđene dodatne garancije kroz preciziranje i produblivanje nadležnosti Zaštitnika u okiru postojećeg obima poslova.

Sistem zaštite od diskriminacije nije zaokružen samo osnovnim sistemskim rješenjem - Zakonom o zabrani diskriminacije. Njega dodatno čine i oni zakoni kojima je uređena zaštita pojedinih ranjivih grupa, ponajprije Zakon o zabrani diskriminacije osoba sa invaliditetom i Zakon o rodnoj ravnopravnosti, a period tokom prve polovine 2014.godine uslovio je svojevrsni dualizam i preklapanje nadležnosti Zaštitnika sa institucionalnim i procesnim rješenjima u zaštiti od mobinga koji su ustanovljeni Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu.

Ovaj izvještajni period je bio vrijeme institucionalne konsolidacije i promjena u personalnoj strukturi institucije Zaštitnika. No uprkos tome, najveći broj pritužbi u radu iz oblasti diskriminacije je okončan. Imajući u vidu ukupan broj pritužbi po osnovu diskriminacije u radu tokom 2014.godine, Zaštitnik je okončao postupak u 81,48% predmeta, a ostatak prenio u narednu poslovnu godinu. Potrebno je napomenuti da je i ovaj procenat relativan, ako se ima u vidu da je jedan broj pritužbi podnijen krajem prethodne kalendarske godine.

U odnosu na postupke pred Zaštitnikom, potrebno je istaći da se primjećuje izvjestan stepen nepoznavanja suštine diskriminacije kao pravnog pojma od strane podnosilaca/teljki pritužbi i drugih stranaka. Osim toga, čini se da još uvijek nije stvorena odgovarajuća slika o ulozi Zaštitnika u sudskim postupcima za zaštitu od diskriminacije, jer je i dalje izraženo očekivanje da je Zaštitnik, a ne sud, posljednje sredstvo u ostvarivanju prava na zaštitu. Osim toga, iskustvo iz rada po pritužbama govori da su očekivanja podnosilaca/teljki više zasnovana na pravičnosti, nego na pravu kao materijalnopravnom izvoru postupanja institucije. Iz takvog pristupa nužno proizilazi potreba da se još jednom ukaže na činjenicu da Zaštitnik, osim načela pravičnosti, u svom radu primjenjuje pravo i zakonske norme, uključujući i praksu nacionalnih i međunarodnih sudova kao dio unutrašnjeg pravnog poretka, shodno Ustavu Crne Gore. Tako se i u odnosu na rad sudova mora naglasiti zakonska

obaveza nemiješanja Zaštitnika, osim u jednom dijelu ovlašćenja usmjerenih na zaštitu i očuvanje konkretnih procesnih prava (nepostupanje, odugovlačenje postupka, neizvršavanje sudske odluke).

Ova napomena proizilazi iz jednog broja predmeta u kojima je od Zaštitnika traženo iniciranje postupka i meritorno odlučivanje u predmetu po kojem je sudski postupak još u toku, a da se pri tome zanemaruje imperativna obaveza ove institucije da obustavi postupak odmah po saznanju da teče sudski postupak u istoj pravnoj stvari (načelo litispendencije). Ista obaveza nemiješanja u rad sudova postoji za slučaj pravosnažno presuđene stvari, u kom slučaju za instituciju Zaštitnika kod meritorne sudske odluke postoji načelo presuđene stvari, odnosno obaveze da poštuje meritornu odluku suda u konkretnoj pravoj stvari, a naročito u predmetima u kojima se utvrđuje postojanje diskriminacije.

Krivičnopravni postupci i krivično gonjenje u oblasti diskriminacije predstavlja izuzetak. Ukoliko se pogleda struktura prijavljenih djela u oblasti diskriminacije po osnovu nacionalne i vjerske pripadnosti i ishod po ovim prijavama, uočava se da isti najčešće završavaju u domenu prekršajne procedure i materijalnog prava koje se primjenjuje u ovoj oblasti. Krivično gonjenje se najčešće relativizuje, a posebno brine činjenica da se krivična djela u ovoj oblasti diskriminacije, naročito ona zasnovana na mržnji kao obilježju krivičnog djela, ili ne kvalifikuju na taj način ili pak krivično ne gone po službenoj dužnosti.

Ako se kroz broj pritužbi podnijet Zaštitniku može ocijeniti stanje u određenoj oblasti ili u odnosu na pojedine kategorije, onda se zaključuje da je diskriminacija još uvijek jako izražena u odnosu na lica sa invaliditetom, LGBTIQ⁹ osobe, pripadnice ženskog pola i pojedine etničke grupe, primarno populaciju Roma i Egipćana.

U odnosu na postupak sudske zaštite, uočava se značajna aktivnost organizacija koje zagovaraju prava osoba sa invaliditetom u građanskim postupcima (primarno Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore), odnosno organizacija koje zagovaraju prava LGBTIQ osoba u krivičnim i prekršajnim postupcima (koje su već pomenute u ovom Izvještaju). U oba slučaja, kada se to tiče utvrđivanja odgovarajućih standarda presuđenja (utvrđivanje tzv.prikrivene diskriminacije i visine naknade za pretrpljenu nematerijalnu štetu), čini se da sudovi još uvijek „traže“ odgovarajuća rješenja. To se naročito odnosi na standard primjene načela obrnutog tereta dokazivanja, odnosno trenutak kada ova obaveza prelazi na tuženog u parničnom postupku. Osim toga, činjenica je da se u konkurenciji različitih hitnih procedura unutar parničnog postupka mora povesti računa o prioritetima, kako ionako rigidni procesni rokovi propisani u mnogim postupcima (dostavljanje tužbe na odgovor, zakazivanje ročišta, rok za izradu presude i sl.) ne bi bili smetnja za hitno postupanje u predmetima za zaštitu od diskriminacije.

Tokom ovog izvještajnog perioda ponavlja se praksa u najmanju ruku sporog reagovanja, nekad i opstrukcije pojedinih organa protiv kojih su podnijete pritužbe u vezi sa diskriminacijom. Institucija Zaštitnika nastoji da putem čestih urgencija obezbijedi blagovremenost u postupanju, mada doista postoje evidentni primjeri ignorisanja ovakve intervencije. Tim povodom potrebno je istaći da odredba čl.15 važećeg Zakona o prekršajima onemogućava Zaštitnika da pokrene postupak protiv državnog organa (državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave i lokalne uprave ne mogu biti odgovorni za prekršaj), te jedino preostaje mogućnost okončanja postupka na osnovu raspoloživih činjenica i dokaza, odnosno obavještenje neposredno višeg organa, obavještenje javnosti i podnošenje posebnog izvještaja u posebno izraženim okolnostima svakog slučaja. Svakako da će jedan od

⁹ Ova skraćena, kao već prihvaćena u djelovanju međunarodnih organizacija, obuhvata populaciju lezbejki, gejeva, biseksualne, transrodne i interseksualne osobe i tzv.questioning osobe, odnosno one koje još uvijek preispituju svoju seksualnu orijentaciju

primarnih zadataka institucije u narednom periodu biti upravo insistiranje na odgovornosti za nepoštovanje zahtjeva Zaštitnika.

Prava osoba sa invaliditetom postaju sistemski problem u dijelu pristupačnosti objekata u javnoj upotrebi, pa se s pravom postavlja pitanje načina rješavanja. Osobe ove populacije insistiraju na poštovanju propisa i nalaze da im je u ovom trenutku pravosudna zaštita jedini način da izraze svoje nezadovoljstvo pasivnim držanjem subjekata odlučivanja. Iskustva u radu Zaštitnika govore o izvjesnom stepenu, ponekad i potpunom nerazumijevanju i ignoranciji kada je u pitanju izvršavanje zakona i ostvarivanje prava osoba sa invaliditetom. Ako je zakonodavac propustio da analizira društvenu i materijalnu podlogu za izvršavanje zakona kojima se omogućava ostvarivanje prava ovih osoba, to nikako ne može osloboditi odgovornosti nadležne institucije, niti predodrediti drugačiju ulogu i postupanje pravosudnih i inspekcijskih organa od one koja im je zakonom povjerena. Čini se da se kroz dosadašnje postupke malo insistira na posredovanju i pronalaženju objektivno mogućih i blagovremenih rješenja, pri čemu se od ove procedure ne može očekivati oslobađanje od obaveza pravnih i fizičkih lica u onim oblastima, koje predstavljaju minimum garancija dostojanstva lica sa invaliditetom i pristup njihovim vitalnim potrebama.

Isto tako, osim uslova koji se tiču fizičkih prepreka pristupačnosti objektima u javnoj upotrebi, problemi se ogledaju i u nedostupnosti pojedinih sadržaja slabovidim i osobama oštećenog sluha prilikom korišćenja saobraćajnica i u bezbjednom kretanju preko infrastrukturnih objekata (obilježivači, trake, signalni uređaji na svjetlosnoj signalizaciji i slično).

Senzibilisanje društva u cjelosti treba biti zadatak državnih organa, a podsticaj i način na koji se to čini može biti različit. Očigledno je da predrasude u određenim slučajevima prevazilaze i zdravu poslovnu logiku, a čitave oblasti od interesa za rad i život ove populacije bivaju nedostupne. U tom smislu posebno se ukazuje na obavezu stvaranja uslova pristupačnosti u zdravstvenim, obrazovnim i pravosudnim institucijama, u kojima se ostvaruje značajan broj i obim prava zasnovan na Ustavu i zakonima države. Osim toga, i Izvještaj o napretku Crne Gore u pristupanju EU za 2014.godinu¹⁰ naglašava nedostatak intervencije na planu realizacije programa olakšavanja pristupa naznačenim javnim ustanovama. Prema tom dokumentu nijedna od 13 zgrada koje su označene kao prioritetni objekti nije adaptirana.

Kada je u pitanju diskriminacija po osnovu starosne dobi (60 godina starosti više), treba reći da se ona velikim dijelom ogleda u socijalnom statusu i radnom tretmanu, gdje je nejednak tretman i zapažen. To se posebno odnosi na ruralna područja i ranjive grupe unutar ove starosne strukture (seoska domaćinstva, žene u ruralnim područjima). U pogledu tržišta rada postoji posebno izražen problem, jer je ova kategorija marginalizovana, teško zapošljiva, a Zaštitniku su pružene informacije da se ova grupa najčešće izlaže proglašenju tehnološkim viškom i time posebnom socijalnom riziku.

Jedan broj pritužbi odnosio se na pretpostavljenu zemlju porijekla i u vezi sa tim diskriminaciju po osnovu pretpostavljenog zdravstvenog stanja. Obzirom da je problem proistekao i koincidira sa većim brojem tražilaca azila u određenom vremenskom periodu kada je bio prisutan strah od širenja infekcije virusom ebole, treba istaći da u konkretnim predmetima nije nađena diskriminacija. Međutim, imajući u vidu trend rasta zahtjeva za azil, ranjivost ove grupe, jezičke barijere i izloženost rizicima prilikom boravka u državi prijema, kao i mogući rizik nerazumijevanja i netolerancije prema ovim licima od strane lokalnog stanovništva, potrebno je obratiti posebnu pažnju na situacije u kojima se ova lica nalaze, naročito tokom faze odlučivanja po zahtjevu za azil. Osim toga, za očekivati je da se njihov

¹⁰ COM(2014)700, 8.oktobar,2014.godine

status još više poboljša predstojećim usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o azilu, naročito po pitanju sudske zaštite njihovih prava.

Položaj raseljenih interno raseljenih lica dolazi u fokus zbog dosljedne primjene Zakona o strancima (Sl.list CG br. 82/08, 72/09, 32/11, 53/11, 27/13 i 61/13) i rješavanja statusa lica koja se nalaze u situacijama definisanim ovim Zakonom. Najveći rizik ostaje za ona lica koja nijesu uspjela riješiti statusna pitanja u zemlji porijekla, niti na drugi način mogu dokazati svojstva koja Zakon traži kako bi se regulisao njihov status u Crnoj Gori. U tom smislu potrebno je ažurirati baze podataka i uporediti podatke iz različitih izvora, istovremeno jačajući saradnju sa državama u okruženju koje su involvirane u ovaj proces.

Mobing je oblast uređena posebnim Zakonom. Ono što je karakteristika dosadašnjeg rada Zaštitnika u ovoj oblasti jeste evidentan osjećaj povrede dostojanstva koji se javlja kod podnosilaca pritužbe. Interesantno je i to da je jedan broj postupaka okončan povlačenjem, nakon što su se stranke izjasnile da su postigle sporazum po spornom pitanju. Zbog toga je uputno ukazati na potrebu primjene određenih iskustava iz rada ove institucije, ali i na postojanje pojave koja, izgleda, sve više uzima maha. U tom smislu je nužno odrediti standarde dokazivanja u postojanju mobinga i u onim slučajevima kada se postupak vodi pred posrednikom, odnosno Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova.

Rodna ravnopravnost predstavlja jednu od oblasti rada Zaštitnika za koju postoje i egzaktni podaci i ustanovljena praksa ponašanja različitih aktera u društvu. Posljedice rodne neravnopravnosti ogledaju se u brojnim sektorima društvenog djelovanja, a pripadnice ženskog pola se čine posebno neravnopravnima u oblastima političkog djelovanja, angažovanja na rukovodećim mjestima, nivoa zarada u određenim sektorima privređivanja i na ukupnom nivou. Možda je najveći izraz diskriminacije nedostatak priznanja tzv.neformalnog rada, kako u zakonodavstvu, tako i u društvenoj stvarnosti. Žene su posebno diskriminisane unutar tzv.ranjivih grupa, u kojima trpe dvostruku i višestruku diskriminaciju. Homofobičnost se i dalje zadržava kao posebna karakteristika odnosa prema pripadnicima LGBTIQ populacije. Kontinuirane homofobične poruke, prijetnje i nasrtaji na fizički i psihički integritet i imovinu, izopštenost iz porodičnog okruženja, društvena izolacija i lična nesigurnost osnovne su karakteristike društvenog odnosa prema ovoj populaciji. Sa druge strane, dobro organizovan civilni sektor u zagovaranju prava ove grupe nastoji da svojim radom osnaži položaj njenih pripadnika i stvori osnovne pretpostavke za uživanje temeljnih prava i sloboda. U tim aktivnostima nesumnjivo je da najveću podršku pruža Uprava policije Crne Gore i da je ovaj organ našao načina da se institucionalno poveže sa LGBTIQ civilnim sektorom u njihovoj zaštiti. Očigledno je da se na pozitivnim iskustvima ovog organa mogu tražiti modeli saradnje sa civilnim sektorom, a jedan od njih je svakako formiranje timova povjerenja, na čemu se radilo tokom 2014.godine.

Nasilje u porodici je još jedna od oblasti koja se najčešće karakteriše odnosom prema najnezaštićenijim članovima porodičnog domaćinstva, porodične zajednice ili drugih oblika povezivanja koje zakon prepoznaje kao sastavnu vezu obilježja krivičnih i prekršajnih delikata u ovoj oblasti. Ovaj fenomen i odnosi koji ga karakterišu upućuju na prisutne stereotipe po kojima je nasilje u porodici „porodična stvar“, a posljedice koje ono ima treba ostaviti državnim organima, civilnom sektoru ili nekom drugom društvenom činiocu. Osim toga, ni organi koji sprovode zakon ili donose odluke u sudskim postupcima još uvijek nijesu u dovoljnoj mjeri senzibilisani da do kraja sprovedu odluke državnih autoriteta odluke, bilo da se one tiču meritornog presuđenja, bilo da su određene u formi zaštitne mjere kojom se obezbjeđuje sigurnost žrtava nasilja u porodici. Iako su žrtve nasilja u porodici uglavnom žene i djeca, noviji podaci i istraživanja, kao i predmeti u radu Zaštitnika ukazuju da se u tom svojstvu javljaju i članovi porodice sa bližim ili daljim rodbinskim vezama, zavisno od posebnih okolnosti, te pripadnici LGBTIQ populacije kao posljedice izopštavanja iz porodičnog i šireg rodbinskog okruženja.

Nasiljem se u smislu Zakona o zaštiti od porodičnog nasilja (Sl.list CG br.46/10, 40/11) smatra povreda fizičkog, psihičkog, polnog ili ekonomskog integriteta, mentalnog zdravlja i spokojsva drugog člana porodice (čl.2 Zakona). Oblik zlostavljanja, odnosno nasilničkog ponašanja može biti različit i ogledati se u fizičkom i psihičkom nasilju, posrednom i neposrednom činjenju, uznemiravanju i ugrožavanju, uzrokovanim aktivnim ili pasivnim ponašanjem (zanemarivanjem ili propuštanjem staranja). Zakonom je propisan niz zaštitnih mjera kao što je udaljenje iz stana ili drugog prostora za stanovanje, zabrana približavanja, zabrana uznemiravanja i/ili uhođenja, obavezno liječenje od zavisnosti i obavezni psihosocijalni tretman.

Mjere koje je potrebno preduzeti su različite i raznovrsne, ali je nesumnjiva činjenica da se represivnim aparatom mora zaustaviti trend, naročito kod povratnika u vršenju ovih delikata kojih nije malo. U očekivanju potpune ili maksimalno moguće implementacije svih mjera, potrebno je analizirati učinak dosadašnjeg perioda izvršavanja zakona i utvrditi konkretne mjere za poboljšanje onih mjera koje se pokazuju neefikasnim ili neodgovarajućim. Uz to posebnu pažnju treba posvetiti žrtvama porodičnog nasilja, jer su one osobe na koje se prevaljuje sav teret, pa i onda kada se sankcija izriče samom počiniocu.

Oblast manjinskih prava i sloboda, kada su u pitanju manjinski narodi i druge manjinske zajednice, karakteriše intenzivna aktivnost savjeta koji su zakonom prepoznati kao vid predstavničke demokratije, koja stoji na raspolaganju manjinama u formiranju politike ostvarivanja prava pojedinaca i kolektiviteta koji im pripadaju. Ustavne garancije promovišu set prava koji izvorno pripadaju manjinskim narodima i drugim manjinskim zajednicama. U pokušaju da što vjerodostojnije iskaže njihovo viđenje stanja stvari, Zaštitnik je naveo najbitnije karakteristike koncepta zaštite manjinskih prava i sloboda na koje su savjeti ukazivali, barem oni koji su se odazvali pozivu da daju svoje inpute za ovaj Izvještaj.

Zavisno od etniciteta kojemu pripadaju, predstavnici savjeta (osim jednog) iskazali su određeni napredak u ostvarivanju prava. Očigledni nedostaci uočeni su u pogledu srazmjerne zastupljenosti u državnim i organima lokalne samouprave, a potrebu čvršće podrške države vide u načinu daljeg institucionalnog jačanja savjeta i prava njihovih matičnih naroda i zajednica.

Takođe, u odnosu na opšti stav o manjinskim pravima u državi i društvu uočava se potreba za jasnim pozicioniranjem Fonda za očuvanje i razvoj nacionalnih, odnosno etničkih posebnosti manjina i njihovih pripadnika preko kojeg se vrši finansiranje projekata od značaja za pripadnike manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica. Osim toga, poseban akcenat se stavlja na aktivnije učesće države u vidu materijalne podrške za razvoj manjinskih prava i sloboda, naročito Romske zajednice kao najranjivije u Crnoj Gori. Isto tako, izražena je potreba jačanja materijalne osnove za rad savjeta, koja bi se sagledala nezavisno od načina finansiranja i djelovanja Fonda.

Tokom 2014.godine predstavnici savjeta su inicirali konačno određenje po pitanju definisanja manjina i njihovog statusa u Crnoj Gori, jačanja uloge savjeta i načina uticaja na postupak donošenja odluka o pravima i obavezama koje se tiču njih samih. Sva ova pitanja, uključujući i neka identitetska (nacionalni simboli, vjerska prava, upotreba jezika i pisma), očekuju odgovor u zakonodavnoj intervenciji, u kojoj još uvijek nije bilo bitnijih pomaka, ukoliko se ne računa predlog djelimičnih izmjena i dopuna Zakona o manjinskim pravima i slobodama koji se nalazi u skupštinskoj proceduri.

Konačno, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore ukazuje na veoma ograničen broj implementiranih preporuka koje je dao u izvještajima za 2012. i 2013.godinu¹¹ i poziva državne organe, organe državne uprave i lokalne samouprave, organizacije koje vrše javna ovlašćenja, te pravna i

¹¹ Izvještaji se mogu naći na web-portalu: www.ombudsman.co.me/izvjestaji.php

fizička lica na koja se odnose, da pristupe implementaciji datih preporuka, zato što se njihov najveći broj odnosi na obaveze koje su kao takve zakonom propisane, jasne i održive, odnosno od suštinske su važnosti za sistem zaštite od diskriminacije.

VIII OCJENE I ZAKLJUČCI



Građani su se i 2014. godini najviše žalili na rad organa javne uprave (organi državne uprave, organi lokalne uprave, javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja).

Postupajući po pritužbama Zaštitnik je zapazio da su i dalje prisutne slabosti u radu javne uprave, koje se nepovoljno odražavaju na brzo i jednostavno ostvarivanje prava građana i drugih subjekata.

Naime, organi javne uprave često ne odlučuju o zahtjevima građana ili neopravdano dugo vode postupak. U nekim slučajevima organi donose više puta istu ili sličnu odluku o određenom zahtjevu (tzv. "ping pong" odlučivanje), iako je neposredno viši organ po žalbi ili sud po tužbi u upravnom sporu utvrdio određene nepravilnosti ili nezakonitosti i naložio njihovo otklanjanje. Iz tih razloga građani su prinuđeni da više puta osporavaju u upravnom postupku ili upravnom sporu takve upravne akte, izlažu se materijalnim troškovima i dugo čekaju zakonitu odluku.

Poseban oblik nezakonitog ponašanja organa javne uprave predstavlja tzv. "ćutanje uprave". Radi se o nepostupanju organa po zahtjevima građana, odnosno ignorisanju njihovih zahtjeva i povredi njihovog ljudskog dostojanstva.

Dugim trajanjem upravnih postupaka, nepostupanjem po zahtjevima građana, nepoštovanjem stavova i mišljenja drugostepenog organa ili upravnog suda, krše se ustavna načela i načela dobre uprave, ispoljava se arbitrarnost, dovodi u pitanje ostvarivanje prava i sloboda građana, principa pravne sigurnosti i jednakosti građana pred zakonom.

Zaštitnik i u ovom izvještaju naglašava da je potrebno osposobiti organe javne uprave za zakonito i meritorno rješavanje po žalbama, kako bi se obezbijedilo da se predmeti ne vraćaju više puta na ponovni postupak, kao i uspostaviti sistem odgovornosti za eventualno nepoštovanje zakona od strane službenika javne uprave.

Zaštitnik smatra da i dalje treba raditi na reformi javne uprave i na njenoj dobroj organizaciji, da bi se obezbijedilo da organi javne uprave u postupanju u upravnim stvarima striktno poštuju načela dobre uprave, kako bi građani svoja prava mogli ostvariti i zaštititi brzo i efikasno.



Pritužbe građana na rad sudova u 2014 godini u porastu su u odnosu na prethodnu godinu. Međutim, njihovo učešće u broju svih primljenih pritužbi je smanjeno za 16,31%, što predstavlja nastavak trenda koji Zaštitnik bilježi poslednjih godina. Po svojoj strukturi najveći broj ovih pritužbi odnosio se na suđenje u razumnom roku. Zabilježen je i znatan broj pritužbi u kojima su podnosioci, nezadovoljni sudskim odlukama, tražili od Zaštitnika da preispita zakonitost tih odluka.

Smanjenje učešća broja pritužbi koje se odnose na rad sudova u ukupnom broju podnijetih pritužbi, rezultat je rasta ažurnosti sudova i njihovog angažovanja na rješavanju starih predmeta. Takođe, evidentan je rast ažurnosti sudova u rješavanju starih predmeta. Međutim, u njihovom radu još uvijek ima predmeta u kojima postupci traju više godina, zbog višestrukog ukidanja odluka i drugih razloga, što nije u skladu sa pravom na suđenje u razumnom roku i stavovima Evropskog suda za ljudska prava.

Zaštitnik smatra da je u cilju stvaranja sistema efikasnog pravosuđa, u kojem će problem zaostalih predmeta biti riješen i koje će biti osposobljeno da ne proizvodi nove zaostatke, neophodno nastaviti sa organizacionim, kadrovskim i materijalnim jačanjem sudova.



Unaprijeđen je zakonski okvir za ostvarivanje funkcije Zaštitnika kao NPM-a, kroz jasnije definisanje procedura za postupanje i transparentniji način obrazovanja stručnog Radnog tijela.

Zaštita prava lica lišenih slobode je unaprijeđena. U poređenju sa prethodnom godinom, u kojoj je podnijeto najviše pritužbi zbog prava na zdravstvenu zaštitu u ZIKS-u, ove godine je zabilježeno smanjenje ovih pritužbi za 64%. Zdravstvena služba ZIKS-a je kadrovski ojačana, a odnos Uprave je odgovorniji.

Unapređeni su materijalni uslovi u ZIKS-u, ali još uvijek postoji potreba za daljim ulaganjima i unapređenjem materijalnih uslova u Istražnom zatvoru u Bijelom Polju i u KPD-omu Podgorica u paviljonu A, dok je prenaseljenost i dalje prisutna u paviljonima A,B,F i poluotvorenom odjeljenju.

I ove godine može se konstatovati da se slučajevi torture pojavljuju kao pojedinačni i izolovani.

Postupak po molbama za uslovni otpust je unaprijeđen, što ukazuje da je preporuka Zaštitnika, data u Izvještaju o radu za 2012.godinu ispoštovana.

Zaštitnik kao NPM konstatuje da prostorije za zadržavanje Uprave policije još uvijek nisu upodobljene Evropskim standardima i da preporuke Zaštitnika koje zahtijevaju veća materijalna ulaganja (adaptacija, rekonstrukcija ili dogradnja u prostorijama za zadržavanje), nijesu ispunjene.



U ostvarivanju prava djeteta, zapaža se određeni napredak u oblastima koje su ključne za razvoj i unapređivanje prava i položaja djeteta. Napredak je ostvaren kroz započete reforme socijalne i dječije zaštite, reforme u oblasti obrazovanja i reforme maloljetničkog pravosuđa. Sprovedenje reformi bi trebalo ubrzati stvaranjem uslova za doslednu primjenu Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, donošenje podzakonskih akata i uspostavljanja standarda usluga u ovoj oblasti. Potrebno je razvijati sistem obrazovanja koji će obezbijediti unapređenje sticanja praktičnih znanja i koji će dati odgovor na stvaranje kvalitetnijeg odnosa između učenika i nastavnika. Reforme koje su sprovedene u pravosudnom sistemu i zaživjele u krivičnim postupcima, trebalo bi proširiti i na djecu koja su uključena u upravnim i građanskim postupcima, kako bi njihov pristup pravdi bio adekvatan preporučenim standardima. Nasilje nad djecom je i dalje prisutno u našem društvu zato je neophodno unapređenje postupanja nadležnih službi i razvijanja različitih servisa podrške djeci koja trpe nasilje ili su u riziku. Ostvarivanje prava djeteta na zdravstvenu zaštitu nameće se kao prioritet i neophodno je preduzimanje aktivnosti na jačanju kapaciteta zdravstvenih ustanova, kako bi se svakom djetetu obezbijedila adekvatna i dostupna zdravstvena zaštita.



Stvarajući pravni okvir za poštovanje načela rodne ravnopravnosti, Crna Gora je podigla standarde zaštite temeljnih prava u dijelu koji se tiče zakonodavstva. Međutimi, suštinska ravnopravnost i materijalizacija principa kroz uočljivi efekat u društvu još uvijek traži dodatno angažovanje države i

društva u cjelini. Ravnopravnost polova u velikoj mjeri još uvijek je stvar načela, a ne dokazane prakse. Da bi se situacija promijenila nužne su promjene u društvenoj svijesti i načinu razmišljanja o ulozi žene u globalnom društvu, koja za razliku od ranijih obaveza sada sve više biva značajan ekonomski faktor unutar porodice i šire društvene zajednice. Ukoliko je kroz određene indikatore i moguće doći do relevantnih činjenica o (ne)jednakosti polova (uglavnom na temelju statistike), onda se svakako više pažnje mora posvetiti njenom tzv. neformalnom radu i rizicima kojima se žene izlažu u vremenu ekonomskih kriza i zaostajanja u procesu tranzicije.



Zaštita prava manjinskih naroda i drugih manjinskih zajednica je jedan od ključnih ustavnopravnih principa na kojima se temelji nacionalni pravni poredak. Oživotvorenje manjinskih prava i sloboda u postojećem zakonodavnom okviru nije stvar samo jednog zakona, niti samo jedne manjinske zajednice. Suština poretka je zaštita prava svih manjina, zasnovana na maksimumu materijalnih mogućnosti države, modelu institucionalnog organizovanja i djelovanja na politike od interesa za manjine u Crnoj Gori i očuvanju identiteta svake manjine i manjinske zajednice koja se profilise u pravnom i političkom prostoru Crne Gore.

U odnosu na prava koja se garantuju i štite, odnosno koja pripadaju manjinskim narodima i drugim manjinskim zajednicama, ukazuje se na nesrazmjernost u javnim službama, potrebu dogradnje odgovarajućeg zakonodavnog okvira i rješavanje pitanja finansiranja institucionalne podrške manjinama u Crnoj Gori, kao i rješavanje ključnih identitetskih pitanja koja su u funkciji zaštite prava manjina. Sa druge strane, nužna je i odgovarajuća reakcija na incidentalne pojave vjerske mržnje i netolerancije, uključujući i mjere krivičnog progona, naročito u očiglednim slučajevima i onda kada se za njih traži jasna i nedvosmislena intervencija države.



Invaliditet je procjenjiv u interakciji sa sredinom u kojoj takva osoba ostvaruje svoje vitalne funkcije, pa se i iz takvog zaključka nameće utisak da su država i društvo oni koji drže liniju spajanja tri društvena dobra – ljudski život i dostojanstvo osoba sa invaliditetom, materijalne potencijale države i društva i solidarnost, odnosno podršku ugroženim kategorijama. Osobe sa invaliditetom u Crnoj Gori evidentno pomjeraju granice svojeg djelovanja i sebi stvaraju prostor koji se do sada teško otvarao.

Postojeći trenutak doista traži potrebu da se insistira na dosljednom poštovanju prava za osobe sa invaliditetom, jednako kao i za sve druge kategorije koje su zbog svojih fizičkih i psihičkih predispozicija u stanju da budu „više videne i da se čuju“. To ne može biti razlog za inertno ponašanje države, niti za uskraćivanje onoliko prava, koliko ovoj kategoriji po prirodi čovjeka pripadaju, uključujući i način na koji se ta prava mogu ostvariti - bilo putem ostvarenih rješenja, bilo putem sudskih i drugih postupaka u kojima se ta prava ostvaruju prinudnim putem (prekršajnom ili građanskopravnom sankcijom).



Homofobija, naslijeđeni stereotipi, predrasude i nasilni trendovi karakterišu odnos prema pripadnicima različitih seksualnih opredjeljenja, odnosno LGBTIQ osobama. Osim tradicionalnih konzervativnih shvatanja prisutnih u velikom dijelu društva, veliki problem predstavlja homogenizacija organizacija i pojedinaca na homofobnoj osnovi, koja uslovljava širu društvenu netoleranciju na prava ove kategorije. Reakcija mora biti jedinstvena, institucionalna i vaninstitucionalna, kreirana u svim segmentima društva – od porodice do države kao cjelovitog aparata. Izostanak poštovanja ljudskih prava i sloboda prema ovoj populaciji mora pratiti odgovarajuća reakcija državnih organa, kako na planu njihove zaštite, tako i

po pitanju represivnih mjera zasnovanih na djelovanju pravosuđa i mjera prinude. Skoro izvjesno se nameće utisak da se u nasilnom odnosu prema ovim osobama krije struktura koja nasilje posmatra kao jedini odgovor na sva društvena dešavanja koja nijesu po ukusu onoga ko percipira takvu pojavu.



Stanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kao i mjere koje se preduzimaju od strane nadležnih organa u cilju njihovog obezbjeđivanja i dalje je ispod standarda koje propisuju potvrđeni i objavljeni međunarodni dokumenti u ovoj oblasti.

Veliki broj građana i dalje živi na ivici siromaštva i u stanju socijalne potrebe. Mnogi građani dugo čekaju na zaposlenje, često se i lako ostaje bez posla, naročito u privatnom sektoru, a ima i zaposlenih koji ne primaju zarade. I dalje je posebno težak položaj ranjivih grupa i pojedinaca, kao što su stara lica, lica sa invaliditetom i Romi.

Ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u velikoj mjeri zavisi od ekonomske razvijenosti države i raspoloživih sredstava, te da se ne mogu ostvariti odjednom ili u kratkom roku. Međutim, po mišljenju Zaštitnika, država je dužna da preduzme sve što je u njenoj moći na planu stvaranja uslova za ostvarivanje ovih prava saglasno potvrđenim i objavljenim međunarodnim dokumentima.

Država je u obavezi da stalno vodi računa i preduzima mjere za stvaranje uslova i obezbjeđivanje potrebnog nivoa ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Takođe, svoj doprinos za ostvarivanje što većeg nivoa ovih prava i u što većem obimu treba da daju lokalna samouprava i privredni subjekti.



Povrede prava na imovinu i mirno uživanje imovine, posljedica su različitih oblika ometanja građana u mirnom uživanju imovine, kao što su: izgradnja objekata bez građevinske dozvole, uzurpacija zemljišta, neblagovremeno rješavanje zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole, upis prava na nepokretnosti, nepostupanje urbanističke i građevinske inspekcije i slično.

Po mišljenju Zaštitnika, povrede ovih prava nastale su uglavnom zbog nedonošenja ili neblagovremenog donošenja urbanističkih planova, nedosljedne primjene propisa i nepreduzimanja odgovarajućih mjera kojima bi se suzbilo ponašanje koje dovodi do povrede prava građana.

Neophodno je da nadležni državni organi i organi javne uprave intenziviraju aktivnosti na donošenju urbanističkih planova, da se pri tome obezbijedi puno poštovanje urbanističkih i građevinskih standarda i dosljedno sprovođenje tih planova. Takođe je potrebno da navedeni organi dosljedno primjenjuju propise koji se odnose na pravo svojine, urbanizam, izgradnju objekata, inspekcijski nadzor i izvršni postupak.



I pored zabilježenog rasta okončanih postupaka po zahtjevima za povraćaj imovinskih prava i obeštećenje, evidentno je da regionalne komisije za povraćaj i obeštećenje i dalje imaju u radu veliki broj predmeta po kojima postupak nije okončan. Polazeći od toga i činjenice da je od početka primjene Zakona o povraćaju imovinskih prava i obeštećenju, zaključno sa 31.12.2014. godine, riješeno 61,03% zahtjeva, neophodno je da komisije za povraćaj i obeštećenje ubrzaju svoj rad po preostalim predmetima, pri čemu ubrzani tempo rješavanja predmeta ne smije uticati na kvalitet odluka i efikasnost. Takođe je neophodno da Ministarstvo finansija obezbijedi odgovarajući broj stručnih

saradnika za ažurno obavljanje stručnih poslova za potrebe komisija za povraćaj i obeštećenje srazmjerno broju predmeta u radu.



Crna Gora je unaprijedila normativni i institucionalni okvir u oblasti zaštite životne sredine, ali ekološka svijest građana još uvijek nije dovoljno razvijena. Povrede prava na zdravu životnu sredinu i u izvještajnoj godini su uglavnom posljedica nedosljedne primjene propisa iz oblasti urbanizma, građevinarstva i prostornog planiranja, odlaganja komunalnog otpada, zagađivanja vazduha i prekomjerne buke.

Neophodno je da se obezbijedi dosljedno poštovanje propisa u oblasti: planiranja i uređenja prostora; zaštite od buke; integrisanog sprječavanja i kontrole zagađivanja; upravljanja otpadom; zaštite vazduha i praćenja njegovog kvaliteta; procjene uticaja na životnu sredinu i zaštite prirode.



Stanje u sistemu ljudskih prava i sloboda tokom 2014.godine karakterisano je brojnim reformskim procesima i izvjesnim napretkom u odnosu na prethodni izvještajni period. Međutim, ovaj pravni i politički okvir ne može se posmatrati izolovano u odnosu na sve društvene promjene, a naročito u odnosu na proces pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. U takvim okolnostima očekuje se veći stepen odgovornosti za preuzete međunarodne obaveze i poštovanje međunarodnih i nacionalnih standarda prava ljudskih prava. Zbog toga su zahtjevi državnim organima sve veći, očekivanja građana takođe, a obaveze državnih organa podignute na znatno viši nivo praćen ocjenom o obimu i kvalitetu učinjenog. Pri tome posebno treba imati u vidu ranjive kategorije i one čija je ugroženost vidljivija, a potrebe veće i/ili drugačije u odnosu na ostatak stanovništva. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore je, u okviru svojih ovlašćenja i nadležnosti, ovim Izvještajem uvažio pluralizam mišljenja, posebno ukazao na najosjetljivije elemente sistema, određene nedostatke i dao preporuke radi poboljšanja stanja i unapređenja ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori.

IX O INSTITUCIJI I FINANSIJSKIM SREDSTVIMA

U toku izvještajne godine usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Pored ostalog unaprijeđena je i finansijska samostalnost i nezavisnost institucije kroz ovlaštenje Zaštitnika da samostalno raspolaže opredijeljenim sredstvima po Zakonu o budžetu. Međutim, utvrđivanje dinamike trošenja sredstva Zaštitnika, tokom budžetske godine, i dalje je ostalo u nadležnosti Ministarstva finansija, što nije u skladu sa Pariškim principima, za nezavisnost Nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava.

Shodno obavezi utvrđenoj novim izmjenama Zakona, donešena su nova Pravila o radu i novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore, na koji je nadležni Administrativni odbor Skupštine Crne Gore dao je pozitivno mišljenje. Slijedeći preporuke eksperata Evropske Komisije potpunije su definisani pojedini poslovi i procedure, Stručna služba je transformisana u Službu Zaštitnika, utvrđena su nova zvanja, uslovi za ta zvanja i preciziran opis poslova pojedinih radnih mjesta: Generalnog/ne sekretara/ke, glavnih savjetnika/ca Zaštitnika/ce i savjetnika/ce Zaštitnika/ce. Ove novine predstavljaju usaglašavanje sa novim zakonskim rješenjima.

U odnosu na brojnost kadra nije bilo povećanja, Pravilnik i dalje predviđa ukupno 33 službenička i namještenička radna mjesta. Trenutno je u Službi zaposleno 20 službenika i namještenika, radni prostor je u potpunosti iskorišćen i prije osnivanja novih mehanizama. Naš zahtjev za obezbjeđenjem dodatnog radnog prostora za rad novih mehanizama, upućen više puta Ministarstvu finansija, još uvijek nije realizovan. S tim u vezi, napominjemo da nije ispoštovan standard da Nacionalni mehanizam za prevenciju torture ima fizički odvojen radni prostor, naravno svakako u okviru Institucije.

Tokom 2014 godine popunjeno je jedno slobodno savjetničko mjesto, a jedan službenik sa visokom spremom zadužen za poslove finansija, sporazumom je raskinuo radni odnos i napustio instituciju. Pred sam kraj izvještajne godine imenovana su dva zamjenika/ca.

U toku izvještajne godine Zaštitnik je raspisao oglas za popunu pet (5) slobodnih radnih mjesta, ali je pimiđen samo jedan savjetnik, koji je ostvario pozitivan rezultat u postupku testiranja kod Uprave za kadrove. Ostali kandidati nisu zadovoljili na testiranju, tako da ostala oglašena radna mjesta nisu mogla biti popunjena.

Dinamika zapošljavanja utvrđena Akcionim planom za poglavlje 23 - temeljna prava predviđala je: u 2013. godini 1 službenik(nije realizovano), u 2014. godini 3 službenika, u 2015. godini 4 službenika i u 2016. godini 3 službenika. U međuvremenu pretrpjela je izmjene tako da nova dinamika predviđa: za 2015 godinu prijem 4 nova službenika, za 2016 godinu 4 službenika i za 2017 godinu 3 službenika.

Zakonom o budžetu za 2014. godinu, u razdjelu Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, opredijeljena su sredstva u ukupnom iznosu od 526 160,26 €, što je za 2 764,06 € manje nego za prethodnu godinu.

Realizacija planiranog budžeta za 2014. godinu ostvarena je sa 80%.

Ministartvo finansija otpustilo je ukupno 517 261,26 €, a ukupno utrošena sredstva za funkcionisanje institucije Zaštitnika u 2014. godini iznosila su 422 558,10 €, od toga za:

411	Bruto zarade i doprinose na teret poslodavca	333 891,44
412	Ostala lična primanja	22 497,74
413	Rashodi za materijal i usluge	59 688,99
414	Tekuće održavanje	1 118,21
419	Ostali izdaci	5 361,71
Ukupno:		422 558,10

Za sprovođenje istraživanja i realizaciju projekata u oblasti prava djeteta, ukupno je utrošeno 2.742,92€, koja su obezbijedena iz donacija.

Planirana sredstva za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca se nijesu iskoristila u iznosu od 69.305,20 €, što čini 17% planiranih sredstava za ovu namjenu. Ova ušteda uzrokovana je upražnjenim savjetničkim radnim mjestima i upražnjenim mjestima dva zamjenika. S tim u vezi, strogo namjenskim korištenjem planiranih i otpuštenih sredstava Zaštitnik je ostvario uštede i na drugim pozicijama, odnosno nisu utrošena sredstva planirana za aktivnosti savjetnika čiji prijem nije uspio i zamjenika koji, kako je već rečeno, imenovani na kraju budžetske godine, u ukupnom iznosu od 25 397,96€.

U odnosu na opredijeljena finasijska sredstva poređenja radi, Zakonom o Budžetu za 2011. godinu, kada je Zaštitnik dobio dvije nove nadležnosti, iznos opredijeljenih sredstava je uvećan za 29%, odnosno 111.842,65€ u odnosu na prethodnu godinu, što je bio ukupan iznos sredstava predviđen za dva nova mehanizma zajedno, za plate i aktivnosti. Ako znamo da na bruto plate odlazi oko 80% sredstava to znači da je za aktivnosti dva nova mehanizma bilo opredijeljeno svega 22.358,53 €, za godinu dana. Za 2012. godinu opredijeljeno je 544.210,44 €, a rebalansom Budžeta je umanjeno na 531.324,32 €, da bi ukupna opredijeljena sredstva za 2013. godinu bila ponovo umanjena na 528.924,32€. Na kraju 2014. godine donešen je Zakon o Budžetu za 2015. godinu i sredstva za instituciju Zaštitnika opredijeljena su u iznosu od 531.457,54 €.