



## **DISKRIMINACIJA PRILIKOM ZAPOSŁJAVANJA U CRNOJ GORI**

Podgorica, Decembar 2016. godine



## **Impresum**

### **Izdavač**

NVO 35 mm

### **Za izdavača**

Darko Ivanović

### **Autori**

Boris Raonić

Milan Radović

Zoran Vujičić

Edin Koljenović

*Izradu ovog izvještaja podržala je Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS). Stavovi iznešeni u ovom izvještaju predstavljaju stavove NVO 35mm i ne moraju odražavati mišljenje donatora koji je podržao projekat.*



## **SADRŽAJ**

### **I Uvod**

### **II Pravni koncept zaštite od diskriminacije u Crnoj Gori**

### **III Prethodna istraživanja i informacije**

### **IV Stavovi građana**

### **V Stavovi predstavnika državnih institucija, poslodavaca, nevladinih organizacija i sindikata**

### **VI Zaključci i preporuke**



## I Uvod

Gradanska alijansa (GA) i njeni osnivači Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR) i NVO „35 mm“ od svog osnivanja bave se istraživanjem slučajeva diskriminacije i pružanja besplatne pravne pomoći građanima u slučaju diskriminacije. Izvještaj koji je pred vama predstavlja rezultate i zaključke istraživanja koje je NVO „35 mm“ realizovala od 1. jula do 1. septembra 2016. godine. Istraživanje je podržala Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OSCE).

Cilj istraživanja bio je da se utvrde osnovi i načini diskriminacije prilikom zapošljavanja, najčešći pojavni oblici i obrasci dešavanja ove vrste diskriminacije u praksi, uloga državnih institucija i drugih zainteresovanih strana i identifikovanje ključnih problema u ovoj oblasti.

Tokom istraživanja pronašli smo brojne primjere direktne diskriminacije za koje smatramo da postoji osnovano vjerovanje da nijesu u skladu sa važećom regulativom i oni će biti predstavljeni na sljedećim stranicama.

Rezultati dobijeni ovim istraživanjem predstavljaju osnov za donošenje cijelog seta mjera i planova za unapređenje sistema zapošljavanja, gdje će povećanje transparentnosti i donošenje jasnih procedura biti suštinski. Kako bi se došlo do adekvatnog i društveno prihvatljivog procesa neophodno je povesti raspravu svih zainteresovanih strana.

Za potrebe ovog istraživanja, tim GA koristio je više metodoloških tehnika i samo istraživanje imalo je više faza. Prvo je urađen pregled pravnih standarda. Zatim, realizovani su upitnici sa predstavnicima državnih institucija, nevladinih organizacija, sindikata, poslodava i drugih. Takođe, sprovedeno je anketno ispitivanje građana i urađene su fokus grupe na kojima smo pričali o iskustvu građana prilikom zapošljavanja.

Koristili smo i Zakon o slobodnom pristupu informacijama, kako bi smo dobili podatke od državnih institucija. Prikupljanje podataka trajalo je do 1. septembra 2016. godine.

Na kraju, želimo da se zahvalimo svima na pomoći, saradnji i dostavljanju podataka tokom realizacije ovog istraživanja. Posebnu zahvalnost izražavamo i OSCE-u za podršku na realizaciji projekta i izradi ovog izvještaja.



## II PRAVNI KONCEPT ZAŠTITE OD DISKRIMINACIJE U CRNOJ GORI

### ***(Ne)diskriminacija***

Ogroman broj ljudi širom svijeta svakodnevno se susrijeće sa različitim oblicima diskriminativnog ponašanja. Takav položaj ljudima nerijetko onemogućava da ostvare elementarne životne potrebe, čini njihov život težim od onog koji uživa ostali dio populacije i sprječava učešće u odlučivanju o vitalnim pitanjima od interesa, kako za njih same, tako i za zajednicu u kojoj žive. U takvim okolnostima nije pretenciozno zaključiti da diskriminacija predstavlja negaciju svih temeljnih vrijednosti koje čovjeka čine čovjekom. Međutim, kako definisati samu diskriminaciju? Naoko vrlo banalan problem postaje znatno složeniji upravo zbog činjenice što manjak definicije nerijetko proizvodi dodatne probleme u sferi pravnog regulisanja već priznatih i garantovanih moralnih načela.

Korijen riječi diskriminacija vuče porijeklo iz latinskog jezika '*discriminare*' i označava *razlikovanje, pravljenje razlike, odvajanje*.<sup>1</sup> Svakako da ovakvo značenje nije dovoljno da objasni suštinu ovog društvenog i pravnog fenomena, tim prije što se pojam vezuje praktično za sve oblasti društvenog života i cjelokupnu privatnu sferu čovjeka. Tako se diskriminacija javlja kao poseban oblik društvene aktivnosti usmjerene ka određenoj grupi ili pojedincu, u vidu neprihvatljivog ponašanja na osnovu krajnje arbitrarnog pristupa<sup>2</sup>, kao ograničenje prava i mogućnosti na osnovu pripadnosti rasi ili etničkoj grupi, nedozvoljeno razlikovanje po osnovu starosne dobi, rodne pripadnosti, jezika, vjere, političkog i drugog uvjerenja ili nekog drugog svojstva ličnosti.

### ***Diskriminacija kao dio sistema zaštite ljudskih prava***

U načelu posmatrano, moderni koncept ljudskih prava zasniva se na heterogenosti pravnih izvora i koegzistenciji različitih organizacionih formi u kojima se stvara pravo i vrši zaštita ljudskih prava i sloboda. Daskora uopšteni pravni, politički, filozofski i moralni principi počinju bivati dio savremenih instrumenata u kojima se vrši katalogizacija temeljenih ljudskih prava i sloboda, odnosno ustanovljava poseban pravni poredak u čijem se okviru navedeni principi pravno uobličavaju i nalaze svoje materijalno-pravno uporište u postupcima koji čine odgovarajuće zaštitne mehanizme. Činjenica da evolucija međunarodnog prava ljudskih prava teče uporedo u različitim pravnim sistemima (uključujući i nacionalne pravne poretke) ne dezavuiše zaključak o svojevrsnom vidu harmonizacije pravila, uz istovremeno izbjegavanje kolizije između međunarodnih pravnih normi. Uostalom, o tome svjedoči i činjenica da se u okviru najvećeg broja dokumenata u međunarodnom pravu ljudskih prava može pronaći odredba koja upućuje na zahtjev da se nijedan njihov dio ne može tumačiti tako da derogira već dostignuti nivo ljudskih prava i sloboda, bilo da je to postignuto nacionalnim propisom, bilo da takva činjenica proizilazi iz ranije zaključenih ugovora o ljudskim pravima (npr. *čl.5 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima*, *član 16 Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne*

<sup>1</sup> M. Vujaklija, *Leksikon stranih reči i izraza*, Prosveta - Beograd, 1991, str.227.

<sup>2</sup> V.Spajić-Vrkaš, M.Kukoč, S. Bašić, *Interdisciplinarni rječnik*, Zagreb, 2001, str.111.



*diskriminacije, član 53 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda<sup>3</sup>, član 32 Evropske socijalne povelje, član 53 Povelje o temeljnim pravima EU itd.).*

Pojedini međunarodni dokumenti sadrže sveobuhvatne liste ljudskih prava i sloboda, poput Univerzalne deklaracije o pravima čovjeka UN. Međutim, veći dio ovih dokumenata sadrži djelimične liste, koje često definišemo kao specifične dimenzije ljudskih prava i sloboda. Drugi su opet u okviru svojeg opsega usmjereni na zaštitu specifičnih grupa, odnosno beneficijara, čime se potvrđuje priroda akta i razlozi njegovog donošenja, odnosno zaključenja kada su međunarodni ugovori u pitanju.

Slično ovom pristupu, na nivou unutrašnjeg prava, države najčešće stvaraju sistem prava i sloboda kroz ustavne aranžmane koji sadrže sveobuhvatan katalog ljudskih prava, dok su na nivou zakonskih tekstova za pojedine oblasti rezervisane specifične norme kojima se reguliše materijalnopравни okvir ljudskih prava i sloboda. Osim navedenih, običajna pravna pravila i sudska, odnosno kvazi-sudska praksa čine važan pomoćni izvor prava ljudskih prava.

Kada se sagleda cjelina ovog sistema, treba dodati da se njegovi elementi međusobno ne isključuju, već dopunjavaju u skladu sa nacionalnom pravnom tradicijom i organizacijom vlasti, uz napomenu da se na taj način prava ne mogu derogirati, niti se korisniku, odnosno beneficijaru može pružiti manji nivo zaštite od onog koji predviđaju međunarodni ugovori, odnosno dokumenti posvećeni ljudskim pravima. Nezavisno od sistema, odnosno modela implementacije ljudskih prava i sloboda, tek u cjelini ovog konteksta mogu se shvatiti i primijeniti standardi ljudskih prava kao odgovarajuće pravne norme. Kako navodi S. Gajin, ljudska prava ne predstavljaju puku pravnu apstrakciju, već na prvom mjestu rezevoar posebnih prava i sloboda koji se vezuju za pojedine manifestacije čovjekove egzistencije, kao što su fizički i psihički integritet, izražavanje mišljenja, vjeroispovijest, privatnost i slično.<sup>4</sup>

U takvim okolnostima, anti-diskriminacione klauzule postaju prisutne u svim važnijim međunarodnim ugovorima, čineći ih neodvojivim dijelom materijalnopravnog koncepta ljudskih prava. Zavisno od prirode i sadržine međunarodnog ugovora, one djeluju tako što se vezuju za već ustanovljena prava i slobode ili se utvrđuju kao opšte pravne norme koje se primjenjuju na svako pravo propisano u određenom pravnom okviru (opšta klauzula zabrane diskriminacije poput one sadržane u članu 1 Protokola 12 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima). Međutim, stvarni domet i opseg zaštite od diskriminacije moguće je spoznati tek nakon što se primijene odgovarajući standardi, kreirani kroz sudsku i kvazi-sudsku praksu međunarodnih tijela, te dodatne inpute koje čine norme tzv. mekog prava sa pravno neobavezujućom, ali svakako dopunjujućom sadržinom koja pomaže u određenju prema specifičnim situacijama, vulnerabilnim grupama ili oblastima na koje se odnose.

---

<sup>3</sup> U ovom tekstu, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda naziva se još i Evropska konvencija o ljudskim pravima, a u jednom dijelu teksta Evropska konvencija ili samo Konvencija. U svakom slučaju, gdje god su pomenuti ovi termini, svi se odnose na prvobitno pomenuti izvor prava ljudskih prava Savjeta Evrope

<sup>4</sup> S. Gajin, *Ljudska prava - Pravno-sistemska okvir*, Beograd, 2012, str.17



### **Međunarodni instrumenti u zaštiti od diskriminacije**

Prije nego se navedu najvažniji pravni izvori u kojima je sadržana osnova anti-diskriminacionog prava, treba napomenuti da su oni različiti po svom domašaju i prostornom važenju, a ponekad i po svojoj sadržini. Ovo je prije svega zavisilo od vremenske dimenzije u kojoj je pravni poredak ljudskih prava i sloboda evoluirao, odnosno kretao se ka višim standardima zaštite.

Svakako da su svi moderni instrumenti zaštite ljudskih prava i sloboda inspirisani Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima UN, kao prvim doduše pravno neobavezujućim dokumentom ljudskih prava i sloboda. Međutim, ova deklaracija je kao dio običajnih pravnih pravila već odavno stekao drugačiji status u međunarodnom pravu. Ona u svom tekstu sadrži nekoliko anti-diskriminacionih normi. Tako, član 1 Univerzalna deklaracija propisuje:

“Sva ljudska bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima. Ona su obdarena razumom i svijješću i treba jedni prema drugima da postupaju u duhu bratstva.”

U članu 2 navodi se i sljedeće:

“Svatom pripadaju sva prava i slobode proglašene u ovoj Deklaraciji bez ikakvih razlika u pogledu rase, boje, pola, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugih okolnosti.”

Iz ovih normi izvedeno je još nekoliko klauzula kojima se obezbjeđuje jednakost u odnosu na neka ili sva lična svojstva. Na primjer, to su odredbe o dostupnosti javne službe na ravnopravnoj osnovi, odnosno pravo na jednaku platu za jednaki rad bez ikakve razlike.

*Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima* kroz član 2 obavezuje države članice da poštuju i da jamče prava priznata u ovom Paktu svim pojedincima koji se nalaze na njihovoj teritoriji i potpadaju pod njihovu vlast, bez ikakvog razlikovanja, naročito u pogledu rase, boje kože, spola, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili svakog drugog ubjeđenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugog statusa. Takođe, u članu 3 Pakta stoji da se države članice obavezuju da osiguraju jednako pravo ljudi i žena na uživanje svih političkih i građanskih prava utvrđenih u ovom Paktu. Generalni komentar broj 18<sup>5</sup> Komiteta za ljudska prava UN naglašava da nediskriminacija zajedno sa jednakošću pred zakonom predstavlja temeljni i opšti princip zaštite ljudskih prava, te da član 2 obavezuje ugovornice da pruže zaštitu svakome bez obzira na neko lično svojstvo propisano u ovoj odredbi. Prema ranijem *Generalnom momentaru broj 3* istog tijela, to se ne može postići samo donošenjem zakona, već mjerama koje se preduzimaju u cilju ispunjavanja preciznih i pozitivnih obaveza.

*Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* u članu 2 na sličan način obavezuje države ugovornice da jamče da se prava koja su u njemu proglašena izvršavaju bez ikakve

---

<sup>5</sup> CESCR General Comment No. 18 - *Non-discrimination*, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), pg.195



diskriminacije zasnovane na rasi, boji, polu, jeziku, vjeroispovijesti, političkom ili kakvom drugom mišljenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, imovini, rođenju ili nekom drugom položaju.

Jedan od univerzalnih instrumenata deklarativnog karaktera, *Deklaracija o eliminaciji svih oblika netrpeljivosti i diskriminacije po osnovu vjere ili uvjerenja*,<sup>6</sup> u članu 3 vidi diskriminaciju kao uvredu ljudskog dostojanstva i odstupanje od ključnih načela Povelje UN.

*Konvencija UN o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije*<sup>7</sup> definiše 'rasnu diskriminaciju' kao „svako razlikovanje, isključivanje, organičavanje ili davanje prvenstva koji se zasnivaju na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom porijeklu koji imaju za svrhu ili za rezultat da naruše ili da kompromituju priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uslovima, prava čovjeka i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju ili u svakoj drugoj oblasti javnog života“.

Član 5 Konvencije sadrži obavezu države ugovornice da garantuje uživanje građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i sloboda bez rasne diskriminacije, mada treba uzeti u obzir da prava i slobode pomenute u članu 5 ne čine iscrpnu listu prava i sloboda. Na čelu tih prava i sloboda su prava i slobode koje proističu iz *Povelje Ujedinjenih nacija* i *Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima*, kao što je potvrđeno i u preambuli *Konvencije*. Većina tih prava razrađena je u *međunarodnim paktovima o ljudskim pravima*. Sve države članice su stoga obavezne da priznaju i štite uživanje ljudskih prava, ali način na koji će se te obaveze unijeti u pravne odluke država ugovornica, može se razlikovati od države do države. Član 5 Konvencije, osim što zahtijeva garanciju da će ostvarivanje ljudskih prava biti oslobođeno rasne diskriminacije, sam po sebi ne tvori građanska, politička, ekonomska, socijalna ili kulturna prava, već pretpostavlja postojanje i priznavanje tih prava. Konvencija obavezuje države da zabrane i ukinu rasnu diskriminaciju u uživanju tih ljudskih prava.<sup>8</sup>

*UN Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena* definiše 'diskriminaciju žena' kao svaku razliku, isključenje ili ograničenje u pogledu pola, što ima za posljedicu ili cilj da ugrozi ili onemogući priznanje, ostvarenje ili vršenje od strane žena, ljudskih prava i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, društvenom, kulturnom, građanskom ili drugom polju, bez obzira na njihovo bračno stanje, zasnovano na ravnopravnosti muškaraca i žena. Osim toga u članu 3 Konvencija propisuje da države članice "preduzimaju, u svim oblastima, posebno političkoj, društvenoj, ekonomskoj i kulturnoj, sve prikladne mjere, uključujući zakonodavne, da bi osigurale potpun razvoj i napredak žena, kako bi im se garantovalo ostvarivanje i uživanje prava čovjeka i osnovnih sloboda, ravnopravno sa muškarcima“.

*Deklaracija o pravu na razvoj iz 1986. godine* u članu 6 propisuje da sve države treba da sarađuju u cilju promocije, podsticanja i jačanja opšteg poštovanja i ostvarivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda svih, bez razlike u odnosu na rasu, pol, jezik i vjeru. Nadalje, u članu 8 stoji da države na nacionalnom nivou treba da preduzimaju sve potrebne mjere kako bi ostvarile pravo na razvoj i, *inter alia*, svima osigurale jednak pristup najvažnijim resursima, odgoju i obrazovanju, zdravstvenim uslugama, hrani,

<sup>6</sup> Rezolucija Generalne skupštine UN 36/55 od 25. novembra, 1981. godine

<sup>7</sup> Usvojena i otvorena za potpis i ratifikaciju Rezolucijom Generalne skupštine UN 2106 A (XX) od 21. decembra, 1965, a stupila na snagu 4. januara 1969. godine

<sup>8</sup> *Generalna preporuka broj 20* Komiteta za eliminaciju rasne diskriminacije, document, A/51/18



stanovanju, zaposlenju i pravednoj raspodjeli dohotka, uključujući i djelotvorne mjere, kako bi se osiguralo da žene imaju aktivnu ulogu u procesu razvoja.

*Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom UN i Fakultativni protokol uz Konvenciju* stupili su na snagu 3. maja 2008. godine. Svrha Konvencije je unaprijeđenje i zaštita svih ljudskih prava i osnovnih sloboda osoba sa invaliditetom, odnosno poštovanje urođenog dostojanstva ovih lica. Osim toga, ona je suštinski instrument u funkciji socijalnog razvoja. Konvencija osobe s invaliditetom čini subjektima u ostvarivanju prava, sposobnim da autonomno i slobodno odlučuju o svom životu kao aktivni članovi društva. Iako Konvencija ne daje preciznu definiciju invaliditeta iz njene preambule se zaključuje da je to razvojni proces, koji nastaje u interakciji ovih osoba sa njihovim okruženjem, odnosno prepreka koje postoje u okolini, a koje sprječavaju njihovo potpuno i djelotvorno učešće u društvenim tokovima ravnopravno sa drugim članovima tog društva.

Konvencija je fokusirana na diskriminaciju u različitim situacijama, uključujući i one kada neko lice nije neposredna žrtva, već svoj status izvodi iz neposredne i bliske veze sa osobama sa invaliditetom. U okviru opštih principa naznačenih u članu 3 ove Konvencije, navodi se zabrana diskriminacije, a *Opšti komentar broj 12 Komiteta za prava osoba sa invaliditetom potvrđuje sadržinu člana 12, koji predviđa da su osobe sa invaliditetom jednake sa drugim ljudima*. Član 12 ne propisuje dodatna prava za ljude sa invaliditetom, već jednostavno opisuje specifične elemente koje su države ugovornice dužne da uzmu u obzir kako bi obezbijedile pravo na jednakost pred zakonom za ljude sa invaliditetom, ravnopravno sa drugima.

Jednakost, kao antipod nedozvoljenoj diskriminaciji, u svakom slučaju predstavlja univerzalnu moralnu, političku i pravno filozofsku vrijednost. Ona odražava osnov koncepta distributivne pravde i kao takva daje legitimitet demokratskoj vladavini.<sup>9</sup> Na taj način shvaćen koncept anti-diskriminacije ukorijenjen je u evropskom pravnom nasljeđu, u najširem smislu te riječi. Prije toga treba napomenuti dva šira koncepta ili pristupa u određivanju prema jednakosti i ne-diskriminaciji. To je pristup tzv. *formalne jednakosti*, koji se odnosi na osnovnu ideju da individue u istoj ili sličnoj situaciji treba da budu jednako tretirane. Formalna jednakost se fokusira na jednak tretman zasnovan na sličnosti situacije, bez obzira na širi kontekst u kojemu se takav tretman primjenjuje. Preme ovom pristupu, pravo i praksa vide različit tretman osobe u istim ili sličnim situacijama kao izvor direktne diskriminacije. Formalna jednakost zanemaruje ostale strukturne faktore, koji određenu grupu mogu dovesti u nejednak položaj u odnosu na preostali dio stanovništva.<sup>10</sup>

Suštinska jednakost kao koncept ima značenje po kojemu se osobe u različitim situacijama imaju tretirati različito, što nadalje obuhvata dva koncepta jednakosti – *jednakost rezultata* i *jednakost mogućnosti*. Ovaj prvi podrazumijeva da primijenjene mjere moraju proizvesti jednak rezultat, što u suštini znači da naizgled identičan tretman može u praksi proizvesti različit efekat, odnosno podstaći nejednakost zbog prethodnih ili tekućih diskriminatorskih radnji ili razlika u pristupu društvenim

<sup>9</sup> N. Smith, *Basic Equality and Discrimination - Reconciling Theory and Law*, Ashgate Publishing Limited England, 2011, str.1.

<sup>10</sup> Interights – *Non-discrimination in International Law*, London 2011, str.17.



resursima. Koncept *jednakosti u mogućnostima* sugerije da sve osobe moraju imati jednake mogućnosti u postizanju određenog društvenog benefita, uzimajući u obzir nejednakosti u njihovim startnim pozicijama.<sup>11</sup> Jednakost mogućnosti teži da omogući jednake šanse, ali ne i da proizvede jednak rezultat.

Države koje participiraju u međunarodno-pravnom ugovornom aranžmanu, kod izvršenja takvih ugovora imaju dvostruku obavezu – negativnu i pozitivnu. Negativna obaveza podrazumijeva da se države moraju uzdržati od svih aktivnosti kojima se neka osoba neopravdano dovodi u podređen, odnosno nepovoljan položaj u odnosu na preostali dio stanovništva. Pozitivna obaveza od države traži preduzimanje aktivnih mjera na spriječavanju stanja koje vodi ka diskriminaciji, odnosno kojima se utiče na eliminaciju nedozvoljene diskriminacije ili saniranje njene posljedice (npr. nadoknađuje šteta). Kao što je vidljivo iz čitavog konteksta, diskriminacija u smislu određenog ponašanja ne mora u svakoj situaciji značiti povredu načela, odnosno principa koji je zaštićen međunarodnim i unutrašnjim pravom. Zbog toga se uz pojam diskriminacije vezuje princip nedozvoljenosti, neopravdanosti, nedopuštenosti, kao element bez kojeg nije moguće ustanoviti standard anti-diskriminacije.

### ***Evropski pravni okvir***

Kontinuirani razvoj međunarodnog prava ljudskih prava rezultirao je donošenjem većeg broja regionalnih dokumenata koji sadrže anti-diskriminatorne klauzule, bilo po pitanju pojedinih prava koja su sadržana u takvim dokumentima, bilo kao opšte načelo i pravno obavezujući standard za sve oblasti pokrivene nacionalnim zakonodavstvom, kako je to učinjeno u evropskom pravu, odnosno u *Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima (član 14) i njenom Protokolu broj 12*.

Akteri unaprijeđenja evropskog sistema ljudskih prava, odnosno dokumenti nastali kao izraz njihovog djelovanja, savršeno oslikavaju strategiju konvergencije različitih pravnih okvira kao koncepta imanentnog evropskom pravnom nasleđu. Da je to doista tako dovoljno uvjerljivo svjedoče fragmentarni izvodi iz preambularnih odredbi različitih dokumenata evropskog prava:

- U preambuli *Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* zapisano je: „Imajući u vidu da je cilj Savjeta Evrope postizanje većeg jedinstva između njegovih članica i da je očuvanje i razvijanje osnovnih ljudskih prava i sloboda jedan od načina na koji tom cilju treba stremiti...”
- U preambuli *Evropske socijalne povelje* stoji: „Smatrajući da je cilj Savjeta Evrope da postigne veće jedinstvo među svojim članicama radi očuvanja i ostvarivanja ideala i principa koji predstavljaju njihovo zajedničko nasljeđe i radi olakšavanja njihovog ekonomskog i društvenog razvoja, naročito očuvanjem i daljim ostvarivanjem ljudskih prava i osnovnih sloboda...”

---

<sup>11</sup> *Ibid*



Smatrajući da su se u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda potpisanoj u Rimu 4. novembra 1950. godine, i u Protokolu uz tu Konvenciju koji je potpisan u Parizu 20. marta 1952., države članice Savjeta Evrope složile da svom stanovništvu obezbijede građanska i politička prava i slobode navedene u tim dokumentima...

- U Preambuli *Povelje o temeljnim pravima Evropske unije* zapisano je: „Ova Povelja potvrđuje ... prava koja proističu posebno iz ustavnih tradicija i međunarodnih obaveza zajedničkih državama članicama, iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, iz socijalnih povelja koje su usvojile EU i Savjet Evrope, te iz prakse Suda pravde EU i Evropskog suda za ljudska prava...”
- U članu 1 Dodatka uz rezoluciju *Res (2002)8*, kojom se proglašava Statut *Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije* ustanovljava se zadatak ovog tijela koji se odnosi na „borbu protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije, anti-semitizma i netolerancije u većoj Evropi, iz perspektive zaštite ljudskih prava, u svijetlu *Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenih protokola i njoj odgovarajuće sudske prakse*... Ovim će se ostvariti sljedeći ciljevi:
  - o Reforma zakonodavstva, politika i drugih mjera država članica u borbi protiv rasizma, ksenofobije, anti-semitizma i netolerancije, odnosno njihovog uticaja,
  - o Predlaganje daljih aktivnosti na lokalnom, nacionalnom i evropskom nivou...”

Iz navedenog nedvosmisleno proizilazi veza formalno-pravno odvojenih, ali suštinski i u materijalno-pravnom smislu jako povezanih sistema.

Primarni tekst *Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* sadržao je jednu odredbu (član 14) koja je zabranjivala diskriminaciju u odnosu na ostvarivanje prava i sloboda garantovanih odredbama ovog Ugovora. To je značilo da se koncept zabrane diskriminacije zasnovan na Konvenciji ne može proširiti na oblasti koje nijesu njome regulisane, odnosno na prava koja nijesu garantovana samom Konvencijom. Bliže rečeno, član 14 *Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda* nema *samostalnu prirodu (ne egzistira samostalno)*, tj. ne ostavlja mogućnost da se pred *Evropskim sudom za ljudska prava* utvrdi samostalna povreda člana 14. U teoriji se takvo pravo „naziva još i *akcesornim pravom* na jednakost u uživanju supstancijalnih prava i sloboda zajemčenih Konvencijom“. Odlukama *Evropskog suda za ljudska prava* doprinijeto je širenju obima efikasne anti-diskriminatorne zaštite pod okriljem Savjeta Evrope i u okviru *samog konvencijskog prava*.

Zaključivanje dodatnih protokola uz *Evropsku konvenciju o ljudskim pravima* označava evoluciju samog ugovora, ali i put razvoja evropskih standarda u zaštiti ljudskih prava i sloboda. U odnosu na koncept zabrane diskriminacije, naročiti značaj ima zaključivanje *Dodatnog protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima* i to kako sa materijalno-pravnog stanovišta širenja zagarantovanih prava i sloboda, tako i sa aspekta postupka iniciranja i usvajanja ovog Protokola, u kojem su učešće uzela i druga tijela Savjeta Evrope, naročito *Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije*. U međuvremenu,



od stupanja na snagu Konvencije do donošenja Protokola 12, Parlamentarna skupština Savjeta Evrope donijela je ne manje od šest preporuka, tražeći od Komiteta ministara Savjeta Evrope da proširi obim zabrane diskriminacije donošenjem odgovarajućeg dodatnog protokola. Istrajavanje u odbijanju ovakve inicijative pravdano je pravnom nesigurnošću kakvu bi proizvelo donošenje dokumenta o opštoj zabrani diskriminacije zasnovanoj na svim odredbama nacionalnog zakonodavstva.<sup>12</sup> Prema pragmatičarima koji su uvjeravali u opravdanost donošenja novog Protokola, situacija tokom devedesetih godina rezultat je dugogodišnjeg procesa sazrijevanja koncepta anti-diskriminacije pod okriljem Savjeta Evrope. U tom smislu značajnu ulogu je imala evolucija prakse ovog organa, koja ukazuje na to da se u osnovi zaštite od diskriminacije ne nalazi zahtjev za apsolutno identičnim tretmanom, već potreba zaštite od različitog tretmana, kada za to ne postoji objektivno utemeljenje, odnosno opravdan razlog. Drugim riječima, različitost tretmana koja nema legitiman cilj ili koja nema razuman odnos između upotrijebljenog sredstva i cilja koji se želi postići, čini neki akt, odnosno postupanje diskriminatornim.<sup>13</sup>

Treba naglasiti da se, shodno praksi *Evropskog suda za ljudska prava*, državama omogućava široko polje diskrecionog tumačenja (*margin of appreciation*) u pristupu da li je i u kojoj mjeri neko postupanje bilo različito u odnosu na slične situacije i kao takvo bilo opravdano, odnosno dozvoljeno. Širina polja diskrecije će zavisi od više faktora, a posebno okolnosti svakog slučaja, odnosno činjenica u vezi sa svakim konkretnim slučajem.<sup>14</sup> U pratećem izvještaju sa objašnjenjima uz *Protokol broj 12*, navedeno je da član 1 ovog Protokola uz Konvenciju osigurava zaštitu od diskriminacije u slučajevima:

- uživanja svakog prava koje je izričito priznato pojedincu u domaćem zakonodavstvu države ugovornice,
- u uživanju prava koje može derivirati iz neke jasne obaveze javne vlasti po domaćem pravu, kad je javna vlast obavezna po nacionalnom pravu ponašati se na određeni način,
- kad javna vlast ima diskreciono pravo odlučivanja (npr. kad odobrava subvencije),
- kod bilo kojeg drugog činjenja ili nečinjenja javne vlasti (npr. kad pripadnici snaga reda kontrolišu nemire).<sup>15</sup>

Jedan od rijetkih i među prvim slučajevima koji se odnosio na član 1 Protokola 12, bio je predmet *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, u kojemu je Sud konstatovao da ne vidi razlog da odstupa od utvrđenog tumačenja 'diskriminacije' prema članu 14 Konvencije u primjeni istog pojma prema članu 1 Protokola br. 12.<sup>16</sup>

Uzimajući u obzir član 14 Konvencije, kao i član 1 Protokola 12 uz Konvenciju, u cjelini konteksta se konstituiše objektivni pravni poredak koji sadrži standarde zaštite od nedozvoljene diskriminacije. Tako

<sup>12</sup> M. Head, *The Genesis of Protocol No.12 – Non-discrimination: a Human Right*, COE Publishing, 2006., str. 37.

<sup>13</sup> *Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Velike Britanije*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 28. maja 1985.godine, serija A, No.94, stav 72

<sup>14</sup> Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Rasmussen protiv Danske*, Serija A, No. 87, stav 40.

<sup>15</sup> J. Omejec, *Zabrana diskriminacije u praksi Evropskog suda za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 59 (5), godina 2009., str.881

<sup>16</sup> *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 22. decembra 2009. godine, stav 55.



zasnovan pravni okvir primjenjuje se na različitim osnovama diskriminatornog ponašanja koje može biti počinjeno u odnosu na etničko porijeklo, rasu i boju kože, vjeroispovijest, rodnu i pripadnost određenoj manjinskoj grupi, jezik, političko i drugo uvjerenje, seksualnu orijentaciju, status djeteta u odnosu na bračno stanje roditelja (djeca rođena u braku i van braka), imovinski status i socijalno porijeklo, invalidnost i druga lična svojstva.

Sama Konvencija ne sadrži preciznu *definiciju* 'diskriminacije'. Umjesto toga, Evropski sud za ljudska prava u svojoj praksi razvija kriterijume na osnovu kojih se stvaraju standardi (ne)diskriminatornog ponašanja, odnosno zabrane diskriminacije. Tako, u predmetu *Kjeldsen protiv Danske* (1976), Sud u stavu 56 naglašava da član 14 zabranjuje da "diskriminatorni tretman ima za osnov karakteristike ličnosti (*status*) po kome se neke grupe ili pojedinci razlikuju od drugih".

Načelno, Evropski sud za ljudska prava u svojoj praksi promoviše koncept zabrane *direktne diskriminacije* koja se temelji na ideji formalne jednakosti i predstavlja manje povoljno postupanje prema pojedincu ili grupi zasnovano na jednom od zabranjenih osnova.<sup>17</sup> Tako, Sud konstatuje da pojam *diskriminacije* prema značenju člana 14, obuhvata opšte slučajeve gdje su pojedinac ili grupa, bez valjanog opravdanja, tretirani nepovoljnije od drugog pojedinca ili grupe i pored toga što Konvencija ne nalaže povoljniji tretman ovih posljednjih.<sup>18</sup>

Iako je neposredna diskriminacija očigledno obuhvaćena članom 14, Sud još uvijek nije dao preciznu analizu posredne diskriminacije u slučajevima kada su podnosioci predstavljeni tvrdili da su pretrpjeli nesrazmjerne posljedice u odnosu na naizgled neutralne mjere. Posredna diskriminacija događa se onda kada su praksa, pravila, zahtjevi ili uslovi naizgled neutralni, ali nesrazmjerno utiču na određene grupe, osim ukoliko su ta praksa, pravila, zahtjevi ili uslovi *opravdani*.

U predmetu *Hju Džordan protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (2001) Evropski sud sugerije da je posredna diskriminacija obuhvaćena Konvencijom. Podnosilac predstavke u ovom predmetu navodi da su okolnosti u kojima je njegov sin ubijen ukazivale na diskriminaciju. On je, naime, tvrdio da su pripadnici snaga bezbjednosti u periodu od 1969. godine do marta 1994. godine, ubili 357 lica, od kojih su većina bili mladići iz katoličke ili nacionalne (irске) zajednice. Ako se taj podatak uporedi sa podatkom o broju ubijenih pripadnika protestantske zajednice i ako se uzme u obzir činjenica da je bilo relativno malo slučajeva sudskog gonjenja (31) i svega nekoliko izrečenih presuda (četiri do trenutka kada je on podnio predstavku), to jasno ukazuje kako je na djelu bila diskriminatorna upotreba smrtonosne sile i odsustvo pravne zaštite jednog dijela društva, po osnovu nacionalnog porijekla ili veze sa nekom nacionalnom manjinom. Sud nadalje u presudi *Kelly i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (stav 148 presude od 4. avgusta 2001. godine) rezonuje:

"...Tamo gdje opšta politika ili neka mjera ima nesrazmjerno štetan efekat na određenu grupu, *nije isključeno* da se to može smatrati diskriminatornim, uprkos tome što ta politika ili mjera nijesu konkretno usmjerene protiv date grupe. Međutim, iako se statistički pokazuje da je većina ljudi ubijenih od snaga

<sup>17</sup> J. Omejec, str. 919.

<sup>18</sup> *Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Velike Britanije*, stav 82.



bezbjednosti bila iz katoličke ili nacionalističke zajednice, Sud ne smatra da statistika sama po sebi može ukazati na praksu koja bi se mogla klasifikovati kao diskriminatorna u smislu člana 14. Ne postoji dokaz pred Sudom koji bi ga ovlastio da zaključi kako je bilo koje od tih ubistava ... uključivalo nezakonitu ili prekomjernu upotrebu sile...”

Sudska praksa je u nekoliko navrata potvrdila dopuštenost tzv. *pozitivne diskriminacije*, prema kojoj je različito postupanje dozvoljeno, odnosno opravdano, kako bi se određenim grupama osiguralo potpuno uživanje prava garantovanih Konvencijom, a što ne predstavlja povredu člana 14, koji propisuje zabranu diskriminacije. Takve mjere mogu biti usmjerene ka promovisanju jednakosti ili samo ispravljanju činjeničnih nejednakosti, kako je Sud zaključio u *Belgijskom lingvističkom slučaju* (presuda od 23. jula 1968. godine, stav 10).<sup>19</sup>

Diskriminacija je u suštini teško dokaziva pojava, pa je u vezi sa tim potrebno ukazati na pravni i činjenični okvir na osnovu kojeg se ona utvrđuje. Tako *Evropski sud za ljudska prava* koristi test na osnovu kojeg se izvlači zaključak o (ne)postojanju diskriminacije. U svom određenju, ovaj Sud polazi od nekoliko elemenata od kojih je polazni u vezi sa članom 14 pitanje da li se diskriminatorni slučaj može podvesti pod neko od prava garantovanih Konvencijom. Ovo nužno ne zahtijeva da bude i utvrđena povreda nekog od drugih prava garantovanih Konvencijom, ali se samo postojanje diskriminacije mora temeljiti isključivo na kontekstu uživanja nekog od prava garantovanih ovim dokumentom. To znači da pitanje na koje se mora odgovoriti, kao i sporne činjenice iz tog predmeta, moraju biti obuhvaćene područjem materijalnog prava koje je u vezi sa jednom ili više odredbi Konvencije.

U slučajevima kada je prekršena neka od temeljnih/samostalnih garancija ljudskih prava, Sud nerijetko odustaje od ispitivanja postojanja diskriminacije, nalazeći dovoljnim utvrđivanje povrede samo tog prava. Na taj način, Sud primjenjuje svojevrсно *načelo subsidijarnosti* člana 14 u odnosu na ostale odredbe Konvencije, odnosno povrede prava koje su garantovane drugim članovima ovog ugovora.<sup>20</sup>

Princip ‘*fundamentalnog značaja slučaja*’ ukazuje da Sud ispituje navodnu povredu člana 14, samo ako ‘*postoji jasna nejednakost u postupanju kod uživanja konvencijskog prava o kojemu je riječ*’. Sljedeći element koji je potrebno utvrditi jeste *nejednakost u postupanju*, što predstavlja “tipičan” zahtjev za zaštitom od diskriminacije. U tu svrhu Sud nastoji pronaći analogiju, vršeći poređenje situacija koje se ispituju u zahtjevu stranke.<sup>21</sup>

Konačno, svako diskriminatorno postupanje po automatizmu ne vodi povredi prava iz člana 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Za takav zaključak potrebno je da bude ispunjen uslov

<sup>19</sup> *Zabrana diskriminacije u skladu s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (članak 14) - Priručnik za odvjetnike*, Intergihts/London UK, 2006., str.12.

<sup>20</sup> Npr. *Airey protiv Irske*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 9. oktobra 1979., stav 29.

<sup>21</sup> *Lithgow i ostali protiv Velike Britanije*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 24. juna 1986.godine, stav 182.



(ne)opravdanosti postupanja i (ne)proporcionalnosti upotrijebljenih sredstava u odnosu na cilj koji se želi postići.<sup>22</sup>

### **Pravo Evropske unije**

Iako formalno-pravno nije bio potvrđen status *Evropske konvencije o ljudskim pravima* u pravu zajednica (Unije), već u prvoj deceniji njegovog razvoja implementacija konvencijskih standarda je započela putem pravnog rezonovanja *Evropskog suda pravde* (*Sud pravde EU*) u primjeni i objašnjenju temeljnih komunitarnih načela, naročito implementacijom tzv. *četiri velike slobode* (sloboda kretanja, uključujući i slobodu privređivanja i poslovnog nastanjivanja, sloboda prometa robe, sloboda pružanja usluga i sloboda kretanja kapitala) i koncepta opštih pravnih načela zajedničkih pravnim tradicijama država članica.

Bitan zaokret u komunitarnoj politici i praksi (bar kada se to tiče pisanih izvora) učinjen je kod donošenja *Ugovora o osnivanju Evropske unije* iz Matrihta (1992. godine), kada se ljudska prava prvi put spominju u ugovorima i eksplicitno poziva na Evropsku konvenciju kroz odredbe člana 6 Ugovora, stav 1 i 2, koje glase:

“Unija je utemeljena na načelima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, te vladavini prava; ova načela su zajednička državama članicama.

Kao svoja opšta pravna načela, Unija poštuje temeljna prava zajamčena *Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda*, potpisanoj u Rimu 4. novembra 1950. godine, kako proizlazi iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama.”

Slijedeći navedena načela, Unija donosi *Povelju o temeljnim pravima*, u formi pravno neobavezujućeg akta, krajem 2000. godine. U ovom dokumentu jasno se izražava odnos prema Konvenciji, koji je nešto ranije iskazan i na Ministarskoj konferenciji o ljudskim pravima, koja je održana 3. novembra 2000. godine, na temu “*Kakva budućnost očekuje ljudska prava u Evropi?*”, kroz Deklaraciju kojom članice Unije:

“...Naglašavaju potrebu (u odnosu prema *Evropskoj povelji o temeljnim pravima*) pronalaženja sredstva kojim bi se izbjegla situacija konkurencije i potencijalnog konflikta sistema zaštite ljudskih prava, koja bi oslabila ukupne napore na zaštiti ljudskih prava u Evropi; Izražavaju težnju da Savjet Evrope objedini sve evropske države i pozove ih na napredak u ostvarivanju demokratije, vladavine prava i ljudskih prava, u cilju većeg jedinstva u područjima ključnim po stabilnost cijelog kontinenta; Reafirmišu vodeći status *Evropske konvencije* kao centralnog konstitutivnog instrumenta evropskog javnog poretka od kojeg zavisi demokratska stabilnost kontinenta.”

---

<sup>22</sup> Slučaj *Državni sindikat belgijske policije protiv Belgije*, presuda Evropskog suda za ljudska prava od 27. oktobra 1975. godine, stav 47-49.



U periodu od 1950. do 1980. godine, *Evropski sud pravde* (*Sud pravde EU*) primjenjivao je neka od opštih pravnih načela u svom radu: pravo na sudsku zaštitu, *načelo jednakog tretmana i ne-diskriminacije*, *načelo proporcionalnosti*, načelo pravne sigurnosti, načelo zaštite legitimnih očekivanja, načelo zaštite temeljnih prava, pravo na odbranu.<sup>23</sup>

Nakon stupanja na snagu *Lisabonskog ugovora* krajem 2009. godine, Povelja dobija novi status i izjednačava se sa ugovorima. Ova specifičnost je posebno izražena, jer se sami tekst Povelje nije našao unutar jednog od dva ugovora koji konstituišu ugovorni pravni poredak Unije (*Ugovor o EU* i *Ugovor o funkcionisanju EU*), već je odredbom člana 6 *Ugovora o EU* priznata pravna jednakost seta prava, sloboda i načela iz *Povelje* sa ostalim ugovorima, pri čemu njene odredbe ne mogu proširiti nadležnost Unije van ugovorom definisanih oblasti. Takođe, ovaj član daje određeni pravni status službenim pojašnjenjima koja su pridodata *Povelji* i u funkciji su njenog tumačenja (u skladu sa njenim Naslovom VII).

Opšti princip i doktrina jednakosti jasno je izražena u predmetu *Suda pravde EU* iz jula 1983. godine<sup>24</sup>, nakon čega je ovaj princip dosljedno primjenjivan i konačno uvršten u tekst sada važećeg *Ugovora o funkcionisanju EU*, koji u prvom dijelu pod naslovom *Principi* (član 10) propisuje da će u definisanju i implementaciji politika i aktivnosti, Unija imati za cilj borbu protiv diskriminacije na osnovu pola, rase ili etničke pripadnosti, vjerospovijesti ili uvjerenja, invalidnosti, starosnog doba i seksualne orijentacije.<sup>25</sup>

U *Drugom dijelu* pod naslovom *Nediskriminacija i državljanstvo Unije*, članom 18 se zabranjuje diskriminacija po osnovu državljanstva. U članu 19 istog dijela stoji da, bez štete po odredbe ugovora kojima se propisuju granice nadležnosti Unije, *Savjet ministara EU*, u skladu sa posebnom zakonskom procedurom i po dobijanju saglasnosti *Evropskog parlamenta*, može preduzeti potrebne mjere u borbi protiv svake diskriminacije zasnovane na polu, rasi ili etničkom porijeklu, religiji ili vjerovanju, hendikepiranosti (invalidnosti), starosti ili seksualnoj orijentaciji.<sup>26</sup>

U *Naslovu IV* (Sloboda kretanja lica, usluga i kapitala, Poglavlje 1/Radna snaga), odnosno članu 45 *Ugovora o funkcionisanju Evropske unije*, zabranjuje se bilo kakva diskriminacija u pogledu slobode kretanja radnika, koja je zasnovana na državljanstvu, a tiče se zapošljavanja, zarade i drugih uslova rada i zaposlenja. Član 157 ovog Ugovora propisuje jednakost plaćanja zarade radnicima oba pola za isti rad ili rad iste vrijednosti, pod kojom se podrazumijeva plata ili osnovna ili minimalna nadnica i sva druga direktna ili indirektna plaćanja u novcu ili naturi, koju isplaćuje poslodavac po osnovu radnog odnosa.<sup>27</sup> Saglasno članu 214 istog Ugovora, operacije humanitarne pomoći sprovodiće se na načelima *nepristrasnosti, neutralnosti i ne-diskriminacije*.

<sup>23</sup> T. Tridimas, *The General Principles of EU Law, Second Edition*, Oxford EC Law Library 2006, str. 6.

<sup>24</sup> Slučaj 152/81 *Ferrario and others v Commission*, presuda od 4. jula 1983. godine

<sup>25</sup> *Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*, Official Journal of the European Union C 115/47 od 9. maja 2008. godine.

<sup>26</sup> M. Janjević, *Konsolidovani ugovor o Evropskoj uniji*, „Službeni glasnik“ Beograd, 2009. str. 65.

<sup>27</sup> *Ibid*, str.121



Teoretičari ukazuju i na četiri osnovne vrijednosti Povelja o temeljnim pravima Evropske unije, koje su sistematizovane u samom njenom tekstu: dostojanstvo, sloboda, jednakost i solidarnost. Poglavlje *Jednakost*, čija se većina odredbi može svrstati u različite dimenzije ljudskih prava (ne-diskriminacija, kulturni, jezički i vjerski diverzitet, jednakost muškaraca i žena, prava djeteta, prava starijih osoba, integracija osoba sa invaliditetom), princip jednakog tretmana vezuje za temeljno načelo prema kojem su *svi jednaki pred zakonom* (član 20 Povelje), dok se princip *zabrane diskriminacije* eksplicitno utvrđuje u odnosu na svojstva kao što su pol, boja kože, etničko ili socijalno porijeklo, genetske karakteristike, jezik, vjeroispovijest i uvjerenje, političko ili drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invalidnost, starosna dob ili seksualna orijentacija (član 21 Povelje).

Sljedeći važan aspekt komunitarnog zakonodavstva čini sadržina dvije direktive: *Direktiva Savjeta ministara EU 2000/43/EC*, kojom se sprovodi princip jednakog tretmana lica bez obzira na rasno ili etničko porijeklo; i *Direktiva Savjeta ministara EU 2000/78/EC*, kojom se uspostavlja opšti okvir za jednak tretman u oblasti zapošljavanja i rada. Obje direktive imaju nesumnjiv značaj, ne samo za razvoj komunitarnog zakonodavstva i njegovu sudsku praksu, već i za standardizaciju načela jednakosti i ne-diskriminacije u nacionalnom i međunarodnom pravnom poretku, uključujući i one oblasti koje nijesu pokrivena ovim direktivama.

Shodno *Direktivi 2000/43/EC* direktna diskriminacija postoji kada se neka osoba tretira manje povoljno od drugih, odnosno kada bi u uporedivim sličnim situacijama bila tako tretirana na temelju pripadnosti rasi ili etničkom porijeklu. Definicija indirektna diskriminacije ukazuje na situaciju kada neko naočigled neutralno pravilo, kriterijum ili praksa dovodi osobu sa određenim rasnim ili etničkim profilom u bitno drugačiji/podređen položaj u odnosu na druge osobe u istoj situaciji, osim ako takvo razlikovanje nema objektivno opravdanje u pogledu cilja koji se želi postići i neophodnosti i srazmjernosti sredstava koja se koriste za postizanje tog cilja.

*Uznemiravanje* na osnovu rasne i etničke pripadnosti takođe je definisano kao vid diskriminacije koje se ogleda u neželjenom ponašanju, sa ciljem zastrašivanja, omalovažavanja, ponižavanja ili vrijeđanja žrtve diskriminacije. Takođe, *navođenje* ili *podstrekavanje* na osnovu rasne ili etničke pripadnosti čini poseban vid diskriminacije.

Slične standarde i definicije sadrži i *Direktiva 2000/78/EC* koja se primjenjuje u oblasti zapošljavanja i rada, a za osnov diskriminacije ima uvjerenje, invalidnost, starosnu dob i seksualnu orijentaciju.

*Sud pravde EU* (ranije Evropski sud pravde) koristio je opšta pravna načela u rezonovanju i argumentaciji presuda koje je donosio već u ranijim fazama svog rada. Na taj način, poštovanje ljudskih prava i sloboda, odnosno bliže standardi *Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda*, već odavno čine izvor presuđenja u radu ovog tijela Unije. Postupajući po takvim tužbama, Sud se u prvo vrijeme oglašavao stvarno nenadležnim po pitanju *ratione materiae*, s obzirom na to da je bio ovlašćen samo da tumači Ugovor i donosi odluke u odnosu na sadržinu osnivačkog Ugovora. Diskontinuitet pravnog rezonovanja i ranije prakse u radu Suda pravde nastupio je već krajem šezdesetih godina prošlog vijeka.



Ispitivanje diskriminatornog slučaja kod direktne diskriminacije u postupku sudske zaštite u komunitarnom pravu je metodološki manje-više slično onom koje sprovodi *Evropski sud za ljudska prava*. Dakle, i u ovom postupku se utvrđuje postojanje diskriminacije kroz nekoliko elemenata. To su prije svega postojanje odgovarajuće norme na kojoj se temelji tužbeni zahtjev stranke, zaštićeno područje diskriminacije koje je kao takvo definisano komunitarnim zakonodavstvom<sup>28</sup>, nepovoljni tretman kojem je stranka izložena u odnosu na ostale korisnike prava, komparator, odnosno uporediv slučaj u istoj ili sličnoj situaciji<sup>29</sup> i konačno (ne)opravdanost postupka u smislu postizanja cilja, upotrijebljenih sredstava i njihove srazmjernosti u odnosu na cilj koji se želi postići.

U odnosu na indirektnu diskriminaciju, prvi identifikujući zahtjev čini postojanje naočigled neutralnog pravila, kriterijuma ili prakse koji se odnosi na svakoga.<sup>30</sup> Sljedeći elemenat odnosi se na *značajan negativni efekat* koji takvo pravilo, kriterijum ili praksa imaju na zaštićenu grupu i dovodi je u bitno nepovoljan položaj od ostalih korisnika istog prava. Kada se to tiče statističkih pokazatelja kojima se dokazuje postojanje nepovoljnog tretmana, Sud pravde EU zahtijeva postojanje činjenica koje dokazuju izrazito veliku disproporciju na štetu pripadnika grupe koji traže zaštitu od diskriminacije.<sup>31</sup>

Konačno, *uznemiravanje ili podstrekavanje na diskriminaciju*, kao dio ponašanja zabranjenog komunitarnim zakonodavstvom, ima znatno manje uporišta u sudskoj praksi Unije. Ovaj vid se ranije tretirao kao oblik direktne diskriminacije, da bi svoje mjesto kao poseban oblik diskriminacije u direktivama dobio prije svega zbog štetnosti posljedica takvog ponašanja, a ne iz razloga što je imao ili ima različito konceptualno značenje. Tako se u *Direktivi EU broj 2006/54/EC*<sup>32</sup>, uznemiravanje definiše kao neželjeno ponašanje u odnosu na osobu određenog pola, koje ima za cilj da povrijedi dostojanstvo neke osobe stvarajući takvu situaciju putem zastrašivanja, neprijatnosti, omalovažavanja ili ponižavanja. Kod *seksualnog uznemiravanja* koje je definisano kao neželjeno verbalno, psihičko ili fizičko ponašanje seksualne prirode, dodatni elemenat je i uvrijedljivost takvog ponašanja u odnosu na žrtvu diskriminacije.

Kod naznačene *Direktive* potvrđen je još jedan princip imanentan pravu ljudskih prava, a to je načelo tzv. *pozitivnih obaveza* (*positive action*), koje zahtijeva od države da preduzme ili usvoji sve mjere kojima se u praksi obezbjeđuje puna jednakost muškaraca i žena u odnosu na rad i radno okruženje (član 3 Direktive 2006/54/EC).

---

<sup>28</sup> Evropski sud pravde, *Maruko v. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, predmet C-267/06 [2008] ECR I-1757, 1. april 2008. godine

<sup>29</sup> Vidjeti slučaj Evropskog suda pravde, *Allonby v. Accrington and Rossendale College*, predmet C-256/01 [2004] ECR I-873, 13. januar 2004. godine

<sup>30</sup> Evropski sud pravde, *Hilde Schönheit v. Stadt Frankfurt am Main* i *Silvia Becker v. Land Hessen*, spojeni predmeti C-4/02 i C-5/02 [2003] ECR I-12575, 23. oktobar 2003. godine

<sup>31</sup> European Union Agency for Fundamental Rights/European Court of Human Rights - Council of Europe, *Handbook on European Non-discrimination Law* - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011., str. 30.

<sup>32</sup> Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast) (5. jul 2006. godine), član 2.



### ***Unutrašnje pravo u Crnoj Gori***

Diskriminacija je u pravnom sistemu Crne Gore zabranjena, primarno Ustavom, te različitim međunarodnim ugovorima koji postupkom ratifikacije i objavljivanja postaju sastavni dio nacionalnog pravnog poretka, imaju primat nad zakonima i neposredno se primjenjuju kada neki odnos regulišu drugačije od nacionalnih zakona (član 9 Ustava Crne Gore). Međunarodnopravni okvir, kao dio pravnog poretka Crne Gore, sadrži praktično sve važnije međunarodne ugovore koji su u direktnoj vezi sa diskriminacijom ili pak u svojim tekstovima sadrže tzv. anti-diskriminacionu klauzulu, odnosno klauzulu jednakosti u primjeni svih odredbi konkretnog ugovora. Većini takvih ugovora Crna Gora je pristupila odmah nakon sticanja nezavisnosti, dok je u narednim godinama sve do danas tekla dinamična međunarodna aktivnost države na zaključivanju i ratifikaciji drugih ugovora koji su već bili ili su pak nastali nakon 2006. godine. U red ovih dokumenata svrstava se i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskim zajednicama (EU) kao važan izvor prava za sve nacionalne institucije, bez obzira na neka tumačenja koja osporavaju pravnu prirodu ovog akta uz obrazloženje da se obaveze koje on predviđa i njihov uticaj na nacionalno pravo vezuju za sam čin pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.

### ***Pravni okvir nediskriminacije u Crnoj Gori***

Crnogorski pravni poredak konstituišu norme domaćeg zakonodavstva i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora koji se neposredno primjenjuju kada neki odnos uređuju drugačije od nacionalnih zakona (član 9 Ustava Crne Gore<sup>33</sup>). Osim toga, Ustav u članu 17 propisuje da se prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma, te da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Prethodno, Ustav zabranjuje izazivanje ili podsticanje mržnje ili netrpeljivosti po bilo kom osnovu, kao i svaku neposrednu ili posrednu diskriminaciju, po bilo kom osnovu (član 8 Ustava). Neće se smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju.

Osim navedenih, Ustav u članu 18 jemči ravnopravnost žene i muškarca i naglašava obavezu razvijanja politike jednakih mogućnosti. Takođe, Ustav svakome garantuje pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda. Za razliku od uporednih iskustava, te koncepta ljudskog dostojanstva koji je imanentan *Povelji o temeljnim pravima Evropske unije*, Ustav Crne Gore ovaj institut vezuje samo za psihički i fizički integritet ličnosti u dijelu garancija protiv arbitrarnog lišenja slobode, zaštite od torture i zabrane ropstva, odnosno ropškog položaja.

Imajući u vidu nesamostalan karakter klauzula o zaštiti od diskriminacije, treba naglasiti da se čitav spektar prava garantovanih Ustavom i međunarodnim ugovorima može obuhvatiti jedinstvenom

---

<sup>33</sup> Ustav je objavljen u "Službenom listu CG", br. 1/2007 sa amandmanima I do XVI "Službeni list CG" br. 38/2013.



klauzulom nediskriminacije, kada je u pitanju njihovo ostvarivanje u unutrašnjem pravu od strane osoba sa nekim posebnim ličnim svojstvom. Uostalom, to i jeste kvalitet koji je donijet usvajanjem *Dodatnog protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* koji propisuje opštu zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu, kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, veroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu, i to kod ostvarivanja svakog prava koje kao takvo predviđa zakon (propisano zakonom).

Antidiskriminacione klauzule, odnosno klauzule o jednakosti nijesu apsolutna novina koja je proistekla iz ustavnih reformi ili inoviranja zakonodavnih akata u novije vrijeme. Takve odredbe postojale su u jednom broju zakona i ranije. Međutim, niti je administrativna, niti pak sudska praksa potvrdila valjanost, cjelishodnost, upotrebnu vrijednost ili kvalitet takvih rješenja. Tako su antidiskriminacione klauzule postojale u obrazovnim zakonima, propisima u oblasti zdravstva i zdravstvene zaštite, rada i zapošljavanja, itd. Te odredbe u zakonima postoje i danas i predstavljaju norme *lex specialis* zakonodavstva, koje dopunjavaju ili bi barem trebale dopunjavati odredbe sistemskih zakona.

U osnovi, prvi sistemski tekst koji se na sveobuhvatan i opšti način bavio pitanjem jednakosti zasnovanom na nekom ličnom svojstvu bio je Zakon o rodnoj ravnopravnosti<sup>34</sup>. Ovim Zakonom instaliran je koncept rodne ravnopravnosti koji podrazumijeva ravnopravno učešće žena i muškaraca, kao i lica drugačijih rodnih identiteta u svim oblastima javnog i privatnog sektora, jednak položaj i jednake mogućnosti za ostvarivanje svih prava i sloboda i korišćenje ličnih znanja i sposobnosti za razvoj društva, kao i ostvarivanje jednake koristi od rezultata rada (član 2 Zakona).

Prema ovom Zakonu, državni organi, organi državne uprave i lokalne samouprave, javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, kao i privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici/ce dužni su da, radi postizanja rodne ravnopravnosti, u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka, kao i preduzimanja aktivnosti iz svoje nadležnosti ocjenjuju i vrijednuju uticaj tih odluka i aktivnosti na položaj žena i muškaraca.

Treba napomenuti da posljednje izmjene ovog Zakona sadrže upućujuće norme kojima se ukazuje na postupak zaštite, propisan opštim Zakonom o zabrani diskriminacije, a u dijelu institucionalne nadležnosti upućuje na instituciju Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore.

Zakon takođe daje definicije pola, roda, jednakih mogućnosti, nejednakog tretmana, neposredne i posredne diskriminacije po osnovu pola, nasilja po osnovu pola, uznemiravanja po osnovu pola i seksualnog uznemiravanja. Ključni aspekt ovog Zakona je obaveza preduzimanja opštih i posebnih mjera za postizanje rodne ravnopravnosti. To pretpostavlja činjenicu da u postupku usvajanja zakona, donošenja strategija i drugih planskih dokumenata na svim nivoima treba izvršiti procjenu „da li neka norma, odnosno, pravilo, ograničenje ili zabrana u tom propisu mogu imati različito dejstvo na ostvarivanje prava i obaveza jednog u odnosu na drugi pol, a ako bi analiza pokazala da može doći do

---

<sup>34</sup> Zakon je objavljen u "Službenom listu RCG", br. 46/2007 i "Službenom listu CG" br. 35/2015.



različito tretmana lica jednog ili drugog pola (muškaraca ili žena), to bi iziskivalo da se određeno pitanje uredi na način da se izbjegne takav efekat, a u krajnjem podrazumijeva i uvođenje opštih mjera”<sup>35</sup>. Tokom 2015. godine izvršene su logične izmjene i dopune ovog Zakona nakon čega je sistem postupanja po pritužbama na diskriminaciju po osnovu pola povjeren Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, koji je i bez toga već imao generalno ovlašćenje da postupa u predmetima diskriminacije po osnovu pola. Cjelishodnost ovog rješenja proizilazi i iz same činjenice da je do tada bilo vrlo malo predmeta po predstavkama, koje su shodno ranijem zakonskom rješenju podnošene resornom Ministarstvu za ljudska i manjinska prava Vlade Crne Gore.

Prvi opšti antidiskriminacioni zakon donijet je 2010. godine (izmijenjen i dopunjen 2014. godine)<sup>36</sup> kao dio ukupnih nastojanja da se ova oblast generalno uredi na jedinstven način, bez obzira na specifičnosti pojedinih ličnih svojstava žrtava diskriminacije, područja primjene, odgovornih subjekata, te vrsta i oblika diskriminacije. Nažalost, u ovakvim nastojanjima Zakon je konfuzno uredio pojedine institute, što se lako može utvrditi pregledom njegove strukture u kojoj se uočava nerazumijevanje pojmova, vrsti, oblika, područja i osnova diskriminacije koji čine elemente jedinstvenog sistema materijalnog i procesnog antidiskriminacionog prava.

Zakon uređuje „zabranu i zaštitu od diskriminacije, kao i promociju jednakosti, uz primjenu odredbi i drugih zakona kojima se uređuje zabrana i zaštita od diskriminacije po pojedinim osnovama ili u vezi sa ostvarivanjem pojedinih prava, kao i promocija jednakosti ukoliko nijesu u suprotnosti sa ovim zakonom“.

Ključni aspekt sistema antidiskriminacije sadržan je u odredbi člana 2 ovog Zakona koji glasi:

„Zabranjen je svaki oblik diskriminacije, po bilo kom osnovu“.

Diskriminacija je svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima.

Neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od osnova iz stava 2 ovog člana.

<sup>35</sup> S. Bajić, N. Drobnjak, *Rodna ravnopravnost u teoriji i praksi* - Podgorica, 2011., str. 40

<sup>36</sup> *Zakon o zabrani diskriminacije* je objavljen u "Službenom listu CG", br. 46/2010 i 18/2014



Posredna diskriminacija postoji ako prividno neutralna odredba propisa ili opšteg akta, kriterijum ili praksa dovodi ili bi mogla dovesti lice ili grupu lica u nejednak položaj u odnosu na druga lica ili grupu lica, po nekom od osnova iz stava 2 ovog člana, osim ako je ta odredba, kriterijum ili praksa objektivno i razumno opravdana zakonitim ciljem, uz upotrebu sredstava koja su primjerena i neophodna za postizanje cilja, odnosno u prihvatljivo srazmjernom odnosu sa ciljem koji se želi postići.

Diskriminacijom se smatra i podsticanje, pomaganje, davanje instrukcija, kao i najavljena namjera da se određeno lice ili grupa lica diskriminišu po nekom od osnova iz stava 2 ovog člana.“

Zakon se bez razlike primjenjuje na javni i privatni sektor, odnosno sve oblike organizacionih formi, jednako na sva pravna i fizička lica. Tekst Zakona sadrži normu koja se tiče zaštite lica koja prijavljuju, daju iskaz pred nadležnim organom ili nude dokaz u postupku u kojem se ispituje slučaj diskriminacije. Takođe, Zakon ustanovljava princip da pristanak lica na diskriminaciju ne oslobađa odgovornosti lica koje vrši diskriminaciju, daje instrukcije ili podstiče na vršenje diskriminacije.

Iako se sa sigurnošću ne može reći zašto su neki instituti podvedeni pod posebne oblike diskriminacije, a da je pri tome jasno da se oni odnose na druge elemente (primarno područja i osnove diskriminacije kao što je npr. diskriminacija u korišćenju objekata u javnoj upotrebi, diskriminacija u pružanju usluga ili diskriminacija lica sa invaliditetom), ovdje se navode u teoriji i praksi prepoznati oblici u kojima se ona manifestuje, a navedeni su u Zakonu kao uznemiravanje i seksualno uznemiravanje, segregacija i govor mržnje. U zakonskom određenju nesumnjivo je vidljiv uticaj direktiva o jednakosti EU, kao i standarda Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (tijelo Savjeta Evrope).

Prema definicijama iz ovog Zakona:

- *Uznemiravanje* nekog lica ili grupe lica po jednom ili više osnova iz ovog zakona postoji kad neželjeno ponašanje ima za cilj ili čija posljedica je povreda ličnog dostojanstva, izazivanje straha, osjećaja poniženosti ili uvrijeđenosti ili stvaranje neprijateljskog ili ponižavajućeg okruženja.
- *Seksualno uznemiravanje* je svako neželjeno verbalno, neverbalno ili fizičko ponašanje seksualne prirode kojim se želi povrijediti dostojanstvo nekog lica ili grupe lica, odnosno kojim se postiže takav učinak, i kojim se posebno izaziva strah, stvara neprijateljsko ili ponižavajuće okruženje i izaziva osjećaj poniženosti ili uvrijeđenosti.
- *Segregacija* je svaki akt, radnja ili propuštanje da se izvrši radnja, kojima se vrši prisilno ili sistemsko razdvajanje ili razlikovanje lica po nekom od osnova iz ovog zakona.
- *Govor mržnje* je svaki oblik izražavanja ideja, tvrdnji, informacija i mišljenja koji širi, raspiruje, podstiče ili pravda diskriminaciju, mržnju ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, ksenofobiju, rasnu mržnju, antisemitizam ili ostale oblike mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući i netoleranciju izraženu u formi nacionalizma, diskriminacije i neprijateljstva protiv manjina.
- *Rasna diskriminacija* je svako pravljenje razlike, nejednako postupanje ili dovođenje u nejednak položaj lica sa uvjerenjem da rasa, boja kože, jezik, nacionalnost ili nacionalno ili



etničko porijeklo, opravdavaju omalovažavanje lica ili grupe lica, odnosno opravdavaju ideju o nadmoći nekog lica ili grupe lica prema onima koji nijesu članovi te grupe.

- *Diskriminacijom po osnovu vjere ili uvjerenja* smatra se svako postupanje koje je suprotno načelu slobode vjeroispovijesti, odnosno svako nejednako postupanje, pravljenje razlike, ili dovođenje u nejednak položaj lica po osnovu vjere ili ličnog uvjerenja, kao i pripadanja ili nepripadanja nekoj vjerskoj zajednici.

Zakon je ustanovio centralno tijelo za zaštitu od diskriminacije – instituciju Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore, koja je pored ostalih nadležnosti ovlašćena da:

- 1) postupa po pritužbama zbog diskriminatornog postupanja organa, privrednog društva, drugog pravnog lica, preduzetnika i fizičkog lica i preduzima mjere i radnje za otklanjanje diskriminacije i zaštitu prava diskriminisanog lica, ako nije pokrenut sudski postupak;
- 2) podnosiocu/teljki pritužbe koji/a smatra da je diskriminisan/a od strane organa, privrednog društva, drugog pravnog lica, preduzetnika i fizičkog lica, daje potrebna obavještenja o njegovim/njenim pravima i obavezama, kao i mogućnostima sudske i druge zaštite;
- 3) sprovodi postupak mirenja lica koje smatra da je diskriminirano, uz njegov pristanak, i organa, privrednog društva, drugog pravnog lica, preduzetnika i fizičkog lica, na koje se odnosi pritužba zbog diskriminacije;
- 4) pokrene postupak za zaštitu od diskriminacije pred sudom ili se u tom postupku pojavi kao umješač/ica kad stranka učini vjerovatnim, a Zaštitnik/ca procijeni da je postupanjem tuženog izvršena diskriminacija po istom osnovu prema grupi lica sa istim ličnim svojstvima;
- 5) upozorava javnost na pojavu težih oblika diskriminacije;
- 6) vodi posebnu evidenciju o podnijetim pritužbama u vezi sa diskriminacijom;
- 7) prikuplja i analizira podatke o slučajevima diskriminacije;
- 8) preduzima aktivnosti radi promocije jednakosti;
- 9) podnosi Skupštini Crne Gore, u okviru godišnjeg izvještaja, poseban dio izvještaja o sprovedenim aktivnostima na zaštiti od diskriminacije i promociji jednakosti;
- 10) vrši i druge poslove u vezi sa zaštitom od diskriminacije, propisane posebnim zakonom kojim se uređuju nadležnost, ovlašćenja, način rada i postupanje Zaštitnika/ce.

Osim navedenog, Zaštitnik je ovlašćen da prikuplja statističke podatke koje su dužni da vode svi državni organi pred kojima se sprovedu postupci za zaštitu od diskriminacije, uključujući inspekcijski nadzor i sudsku zaštitu.

U procesnom smislu postupak po pritužbi pred Zaštitnikom treba biti i jeste fleksibilan, besplatan, povjerljive je prirode i u svemu prilagođen tako da olakša procedru strankama koje traže zaštitu od diskriminacije. Osim toga, intencija je da se tokom cijelog postupka vrši svojevrsna medijacija, odnosno neformalni oblik posredovanja koji treba da dovede do uklanjanja diskriminacije, odnosno otklanjanja njenih posljedica.



Osim navedenog, strankama stoji na raspolaganju sudska zaštita koja se ostvaruje kroz sudski postupak zasnovan na pravilima parničnog postupka, uz izvjesna odstupanja kada su u pitanju pravila dokazivanja. Naime, za razliku od klasične parnice u postupcima za zaštitu od diskriminacije važi tzv. obrnuta, odnosno podijeljeni teret dokazivanja, prema kojemu je na žrtvi diskriminacije da učini vjerovatnim njeno postojanje, dok je na počiniocu da dokaže da radnja ili akt nijesu diskriminatorne prirode, odnosno ne konstituišu diskriminaciju.

U parničnomom postupku stranke mogu tražiti:

- 1) utvrđenje da je tuženi/a diskriminatorski postupao/la prema tužiocu/teljki;
- 2) zabranu vršenja radnje od koje prijeti diskriminacija, odnosno zabrana ponavljanja radnje diskriminacije;
- 2a) uklanjanje posljedica diskriminatorskog postupanja;
- 3) naknadu štete, u skladu sa zakonom;
- 4) objavljivanje presude kojom je utvrđena diskriminacija na trošak tuženog/e u medijima.

U prva tri navedena slučaja tužbeni zahtjev može se istaći zajedno sa zahtjevima za zaštitu prava o kojima se odlučuje u parničnom postupku, ako su ovi zahtjevi u međusobnoj vezi i zasnivaju se na istom činjeničnom i pravnom osnovu.

Subjektivni rok za podnošenje tužbe je godinu dana od dana saznanja za učinjenu diskriminaciju, a objektivni rok ističe najkasnije nakon tri godine od dana učinjene diskriminacije.

Konačno, Zakon je opredijelio posebno značajnu ulogu inspekcijским organima kod vršenja nadzora u odnosu na diskriminaciju, na način što su u domenu svoje nadležnosti u oblasti rada i zapošljavanja, zaštite na radu, zdravstvene zaštite, obrazovanja, građevinarstva, saobraćaja, turizma i u drugim oblastima dužni da vrše inspeksijske poslove u funkciji utvrđivanja činjenica i preduzimanja mjera zaštite od diskriminacije, u skladu sa zakonom. Ovaj postupak uključuje i izdavanje prekršajnih naloga, odnosno pokretanje zahtjeva za vođenje prekršajnog postupka u slučajevima diskriminacije.

U nastojanju da podigne nivo standarda u zaštiti od diskriminacije, Skupština Crne Gore je u junu 2015. godine donijela Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom<sup>37</sup>. Zakon predviđa primjenu odredbi kojima se uređuje zabrana diskriminacije i drugih zakona kojima se uređuje zabrana diskriminacije lica sa invaliditetom, ukoliko nijesu u suprotnosti sa ovim zakonom. Nadalje, Zakon definiše lica sa invaliditetom kao lica koje ima dugoročno fizičko, mentalno, intelektualno ili senzorno oštećenje, koja u sadejstvu sa različitim barijerama mogu otežati puno i efektivno učešće tog lica u društvu na osnovu jednakosti sa drugima. Za potrebe ovog Zakona grupu lica sa invaliditetom predstavlja više lica sa invaliditetom koji su u istoj situaciji, istovremeno izloženi diskriminaciji od strane istog lica, kao i više lica sa invaliditetom izloženi istom obliku diskriminacije od strane istog lica u različitim situacijama.

---

<sup>37</sup> Zakon je objavljen u "Službenom listu CG", br. 35/2015, a stupio je na snagu 15. jula 2015. godine



Temeljna načela ovog Zakona izvedena su iz principa UN Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i odnose se na: poštovanje ljudskih prava i dostojanstvo; ostvarivanje prava na donošenje sopstvenih odluka i samostalnost; puno i efektivno učešće i uključenost u sve oblasti društvenog života; uključivanje u sve procese u kojima se odlučuje o njegovim pravima i obavezama; jednakost u ostvarivanju prava i obaveza sa drugim licima; i poštovanje i uvažavanje različitosti u svim oblastima života.

Diskriminacija po osnovu invaliditeta prema odredbama ovog Zakona je svako pravno ili faktičko, neposredno ili posredno, namjerno ili nenamjerno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica sa invaliditetom u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na lice sa invaliditetom, zbog kojeg se licu sa invaliditetom otežava ili negira priznavanje, uživanje ili ostvarivanje ljudskih prava i sloboda u političkom, obrazovnom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom, sportskom, građanskom i drugim oblastima javnog i privatnog života. Diskriminacija je i pozivanje, pomaganje, podsticanje ili podstrekavanje, davanje instrukcija, uznemiravanje, kao i najavljena mogućnost da određeno lice ili grupa lica sa invaliditetom budu izloženi diskriminaciji.

Pojmovnik ovog zakona sadrži dodatna pojašnjenja i definicije pojedinih instituta i kategorija koje su obuhvaćene njegovim odredbama, kao što su pojmovi:

- Objekti u javnoj upotrebi (objekti trgovačke, ugostiteljske i/ili turističke namjene; objekti u kojima se pružaju poštanske i telekomunikacione usluge, bankarske i druge finansijske usluge; objekti u kojima su smješteni državni organi, organi državne uprave, organi lokalne uprave i druga pravna lica koja, u okviru javnih ovlaštenja koja vrše, pružaju usluge građanima; vaspitne, obrazovne i zdravstvene ustanove, ustanove socijalne i dječije zaštite, muzeji i druge ustanove iz oblasti kulture; objekti namijenjeni sportu, rekreaciji i zabavi; vjerski objekti; aerodromske, željezničke i autobuske zgrade, pristaništa i drugi objekti saobraćajne infrastrukture koje koriste građani; objekti u kojima često borave lica sa invaliditetom; objekti u kojima se nalaze poslovne prostorije saveza, društava ili udruženja lica sa invaliditetom; ustanove za rehabilitaciju; ustanove za smještaj lica sa invaliditetom i sl;
- **Prostori i površine javne namjene** (pješački trg, ulica, staza u parku, dječjem igralištu i na šetalištu; pješački prolaz, pasarela i pješački most; ulični prelaz i sl);
- **Mobilijar za lica sa invaliditetom** (tipski element privremenog karaktera, označen specijalnom oznakom za isključivu upotrebu od strane lica sa invaliditetom, a može biti: plažni mobilijar (platforme i rampe za pristup plažama i vodi, ležaljke za lica sa invaliditetom, lift za prenos lica sa invaliditetom) i ostali elementi privremenog montažno-demontažnog karaktera koji služe za pristup, kretanje i boravak lica sa invaliditetom u javnim objektima i javnim površinama (vertikalno podizne platforme, koso podizne platforme, pristupne rampe, oglasni pano sa oznakama na Brajevom pismu, oglasna tabla na Brajevom pismu, taktilne crte);
- **Brajevo pismo** (reljefno pismo za lica s oštećenjem vida);



- **Javni prevoz** - prevoz u drumskom (gradskom, prigradskom, međumjesnom i međunarodnom), - željezničkom, pomorskom i vazdušnom saobraćaju, u skladu sa posebnim zakonima kojima se uređuju uslovi za obavljanje, sigurnost i bezbjednost saobraćaja;
- **Pomagala** (različite vrste tehničko-tehnoških i elektronskih uređaja, medicinsko-protektivne sprave i pomagala, obučeni psi vodiči i pomagači, i druge vrste savremenih predmeta i uređaja koji u najvećoj mogućoj mjeri omogućavaju samostalan život lica sa invaliditetom i smatraju se integralnim dijelom lica koje ih koristi);
- **Medicinska pomagala** (ortopedska, očna i tiflotehnička, slušna i pomagala za omogućavanje glasnog govora, stomatološka i ostala pomagala u skladu sa propisima kojima se reguliše zdravstvena zaštita i zdravstveno osiguranje);
- **Univerzalni dizajn** (oblikovanje proizvoda, okruženja, programa i usluga tako da mogu da ih koriste svi, u najvećoj mogućoj mjeri, bez potrebe za dodatnim adaptacijama ili specijalnim oblikovanjem za lica sa invaliditetom, što ne isključuje postojanje pomoćnih sredstava i pomagala za određene kategorije lica sa invaliditetom kad su im takva sredstva potrebna.

Zakon je propisao pojedine specifične oblike diskriminacije kao što su govor mržnje i omalovažavanje, grupisanje<sup>38</sup>, ograničavanje lične pokretljivosti, te ograničavanje prava na samostalan život i život u zajednici. Takođe, zakon je obuhvatio određena specifična područja na kojima se manifestuju pojedini oblici diskriminacije sa specifičnostima koje su karakteristične za prepreke sa kojima se suočavaju osobe sa invaliditetom. Konačno, kaznene odredbe koje predviđa ovaj zakon su nešto oštrije od onih koje predviđa opšti zakon zbog čega definitivno mora doći do ujednačavanja sankcija, a ovo dovede do ujednačavanja kaznene politike.

U odnosu na krivičnopravnu zaštitu od diskriminacije potrebno je ukazati na relativno nove odredbe člana 42a Krivičnog zakonika, kojom je ustanovljena opšta klauzula otežavajuće okolnosti za djela počinjena iz mržnje zbog pripadnosti rasi, vjeroispovijesti, nacionalne ili etničke pripadnosti, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta drugog lica. Ova okolnost ima dvostruki značaj: 1) sa stanovišta primjene materijalnog prava, i 2) sa stanovišta praćenja i evidentiranja sudskih odluka, obzirom da upućuje na mogućnost da se prilično veliki broj propisanih krivičnih djela može smatrati diskriminatornim, iako se diskriminacija kao takva ne može prepoznati „na prvi pogled“ iz samog opisa i elemenata bića krivičnih djela za koja se sudi, a bez utvrđivanja motiva na kojemu radnja krivičnog djela počiva. Ova činjenica se time vezuje za sam kraj i ishod krivičnog postupka što ima nesumnjivi značaj za vođenje statistike u ovoj oblasti.

Osim navedenog postoji i čitav niz krivičnih djela koji u svom biću sadrži diskriminatorne elemente, kao što su na primjer: teško ubistvo na štetu bremenite žene ili djeteta (čl.144 KZ); povreda ravnopravnosti iz čl. 159 KZ; povreda slobode ispovijedanja vjere i vršenja vjerskih obreda iz čl.161 KZ; povreda ugleda naroda, manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica iz čl.199 KZ; silovanje iz čl.204 KZ; obljuba nad nemoćnim licem iz čl.205 KZ; obljuba nad djetetom iz čl. 206 KZ; obljuba

<sup>38</sup> Svako grupisanje koje je planirano, sistemsko ili kontinuirano izdvajanje lica ili grupe lica s invaliditetom i njihovo spajanje u jednu ili više grupa u određenoj situaciji, kada se u istoj ili sličnoj situaciji to izdvajanje i spajanje ne vrši sa drugim licem ili grupom lica.



zloupotrebom položaja iz čl.207; vanbračna zajednica sa maloljetnikom iz čl. 216 KZ; oduzimanje maloljetnog lica iz čl.217 KZ; nedavanje izdržavanja iz čl. 221 KZ; povreda ravnopravnosti u zapošljavanju iz čl.225 KZ; izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje iz čl.370 KZ; rasna i druga diskriminacija iz čl.443 KZ, te krivična djela u oblasti porodičnog nasilja i nasilja nad ženama koja su po Konvenciji Savjeta Evrope o spriječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama definisana kao poseban oblik diskriminacije.

Kada su u pitanju prekršaji treba navesti dva karakteristična zapažanja. Prvi je da se ogroman broj predmeta iz oblasti porodičnog nasilja i nasilja nad ženama kao poseban oblik diskriminacije završava pred ovim organima, koji slove kao oni koji rješavaju predmete tzv. bagatelnog kriminaliteta. Međutim, suština je da su oni najčešće stvarni nosioci sistema zaštite zasnovanog na Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici<sup>39</sup> upravo zbog oportunog ponašanja drugih organa da takve slučajeve kvalifikuju kao krivično djelo. Drugo, prekršajima javnog reda i mira obuhvaćeno je nekoliko delikata koji deriviraju iz koncepcije nejednakosti ili korespondiraju krivičnim djelima sa diskriminatomom osnovom (Član 19<sup>40</sup> i Član 20<sup>41</sup> Zakona o javnom redu i miru<sup>42</sup>).

Svakako da se sistem zaštite od diskriminacije ne zaokružuje sa navedenim zakonima, ali je činjenica da sve druge norme upućuju ili se zasnivaju na konceptu ovih zakona. Osim toga, ovi zakoni počivaju na standardima aktuelnog zakonodavstva EU i Savjeta Evrope, pa je prirodno da i druge oblasti moraju uzeti u obzir navedena zakonska rješenja, a odluke državnih organa u tim oblastima ne bi trebale da odstupaju od onih donijetih u ovdje navedenim oblastima, barem kada su diskriminacija i njeni javni oblici u pitanju.

### ***Institucionalni okvir zaštite***

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore ima funkciju centralnog tijela za zaštitu od diskriminacije, pri čemu se njegova uloga odnosi na procesnopravnu zaštitu u postupanju po pritužbama, pokretanje i učešće u sudskim postupcima, vršenje funkcije mirenja na osnovu podnijete pritužbe za diskriminaciju, informisanje javnosti, prikupljanje i analizu podataka u vezi sa diskriminacijom, te konačno vođenje posebne evidencije o podnijetim tužbama i uvid u podatke iz posebnih evidencija koje se vode pri državnim organima, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije.

Jako je naglašena uloga sudskih organa i Ustavnog suda Crne Gore koji su ključni akteri u stvaranju pravno obavezujućih standarda i pravosudne prakse. Predmet sudskog postupka i postupka pred

---

<sup>39</sup> Zakon je objavljen u „Službenom listu CG” br.46/2010

<sup>40</sup> Ko na javnom mjestu govorom, natpisom, znakom ili na drugi način vrijeđa drugog po osnovu nacionalne, rasne ili vjerske pripadnosti, etničkog porijekla ili drugog ličnog svojstva, kazniće se za prekršaj novčanom kaznom od 250 eura do 1.500 eura ili kaznom zatvora do 60 dana.

<sup>41</sup> Pravno lice koje proizvede ili stavi u promet ili na drugi način učini dostupnim javnosti znak, crtež ili predmet kojim vrijeđa drugog po osnovu nacionalne, rasne ili vjerske pripadnosti, etničkog porijekla ili drugog ličnog svojstva, kazniće se za prekršaj novčanom kaznom od 1.000 eura do 15.000 eura.

<sup>42</sup> Zakon je objavljen u “Službenom listu CG” br.64/2011



Ustavnim sudom jesu sporovi po zahtjevima za zaštitu nekog subjektivnog prava, odnosno postupci za kontrolu ustavnosti i zakonitosti i individualnu ustavno-sudsku zaštitu, pri čemu se, osim nacionalnog zakonodavstva i prakse, kao relevantni i jednako pravno obavezujući moraju implementirati međunarodni standardi stvoreni u praksi međunarodnih nadzornih tijela i odlukama Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde EU. Prilikom tumačenja pojedinih instituta i primjene materijalnog prava mogu se i trebaju imati u vidu i odluke nacionalnih sudova, naročito onih iz zemalja članica EU u kojima su zakonodavstvo i praksa razvijeni, a koji su ovlašćeni da neposredno primjenjuju odgovarajuće materijalno-pravne propise zakonodavstva EU<sup>43</sup>.

Zakon o zabrani diskriminacije 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)snažanjenja 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.

Takođe, veoma je značajna i zakonom ustanovljena obaveza i aktivnost resornog Ministarstva za ljudska i manjinska prava na promociji, zaštiti i evidencijama u oblasti zaštite od diskriminacije, naročito u normativnom dijelu i praćenju implementacije strateških dokumenata vezanih za pojedine vulnerabilne grupe koje su konstantnom riziku od diskriminacije.

---

<sup>43</sup> Iz izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2015.godinu.



### III Prethodna istraživanja i informacije

„Više istraživanja koja su rađena na temu diskriminacije pokazala su da građani Crne Gore smatraju da je diskriminacija uopšteno, pa i u zapošljavanju, visoko prisutna. S druge strane, postoje brojni primjeri diskriminacije u praksi.

Na osnovu podataka Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, dana 30. septembra 2015. godine u njihovoj evidenciji bilo je 33.773 nezaposlenih lica. Od tog broja, od čega je žena bilo 16.690 ili 49,42% bile su žene. U istom izvještaju navedeno je da je bilo 5.850 nezaposlenih lica starosti do 25 godina, 5.816 nezaposlenih lica starosti of 25 do 30 godina, 7.741 nezaposlenih starosti 30 do 40 godina, 5.952 nezaposlenih starosti od 40 do 50 godina, dok je nezaposlenih lica starijih od 50 godina bilo 8.414.

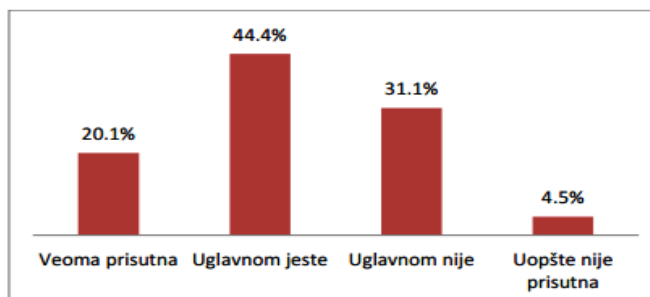
**U Izvještaju o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva Crne Gore** od 6. februara 2014. godine, navodi se da je drugi Akcioni plan za postizanje rodne ravnopravnosti za period od 2013 do 2017. godine usvojen u januaru 2013. Njime je predviđen rast stope zapošljavanja žena, uvođenje rodno osjetljivog obrazovanja na svim nivoima obrazovanja, suzbijanje rodnih stereotipa i uvođenje rodne ravnopravnosti u medijima i u kulturi. U izradi Akcionog plana i u njegovom praćenju učestvovali su predstavnici nevladinih organizacija. Akcioni planovi za rodnu ravnopravnost takođe su usvojeni na lokalnom nivou. U izvještaju se navodi da: „Samozaposlene žene čine 10% ukupnog broja samozaposlenih; što se podstiče kroz povlašćene kredite, posebno za žene. Kada su u pitanju mogućnosti zapošljavanja, stručnog osposobljavanja i profesionalnog napredovanja i radni uslovi Zakonom o radu uređuje se zabrana diskriminacije i definicija neposredne i posredne diskriminacije. Slobodna radna mjesta moraju se oglašavati **tako da lica oba pola mogu da se prijave**. Prema nadležnim organima Crne Gore, žene su zaštićene naročito tokom trudnoće i materinstva. Uznemiravanje i seksualno uznemiravanje definisani su zakonom. U slučajevima diskriminacije po osnovu pola, teret dokazivanja snosi poslodavac. Sud utvrđuje iznos odštete i naknade.“ Izvještaj takođe navodi da poslodavac ne može da odbije da zaposli ženu zbog trudnoće, da otkaže njen ugovor o radu ili da je premjesti na drugo radno mjesto.

**GA je u istraživanjima o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori** često ukazivala na diskriminisan položaj žena u društvu. Diskriminacija žena ogledala se po brojnim pitanjima. Tri najvažnije funkcije u državi - Predsjednik države, Predsjednik Vlade i Predsjednik Parlamenta obavljaju muškarci. U sastavu Vlade, broj ministarki je veoma mali. U Parlamentu Crne Gore uvijek je bilo znatno manje poslanica, manje od 30%. Zakon obavezuje političke partije da na listi za izbor poslanika mora biti 30%, ali ne sadrži normu kojom se predviđa da najmanje 30% žena budu poslanice u Skupštini Crne Gore. Upravo zbog toga, što su potvrdili posljednji izbori, partije stavljaju žene na začelju liste, što je garancija da ne mogu ući u Parlament. Danas je u Parlamentu 14 poslanica, od ukupno 81 poslanika. Dostupni podaci pokazuju da su zarade žena u prosjeku niže zarada muškaraca.



**Istraživanje NVO CEDEM-a o diskriminaciji u Crnoj Gori** iz novembra/decembra 2015. godine<sup>44</sup> pokazalo je da 64.4% ispitanika smatra da je diskriminacija u crnogorskom društvu prisutna.

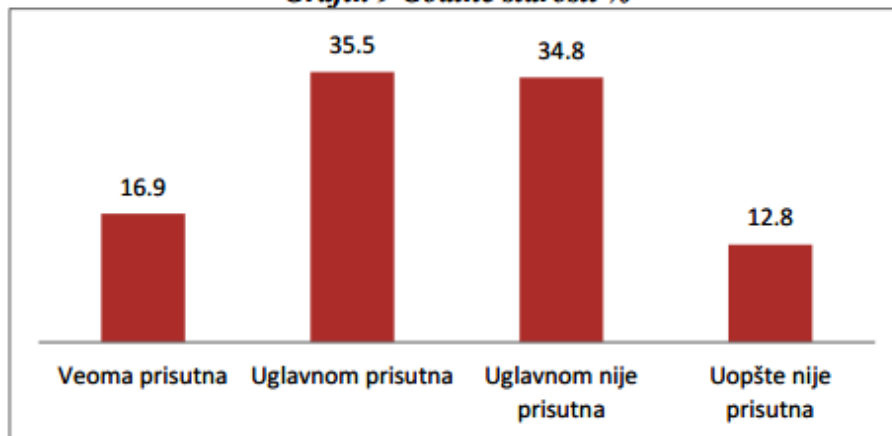
**Grafik 1** *Uopšteno govoreći, u kojoj mjeri je po vašem mišljenju diskriminacija prema različitim grupama i ljudima u Crnoj Gori prisutna? -%*



Isto istraživanje pokazalo je da je, prema mišljenju 33% građana, diskriminacija na osnovu pola/roda uglavnom prisutna i da oko 18% ispitanika smatra da je po ovom kriterijumu diskriminacija veoma prisutna. S druge strane, 37% ispitanika kazali su da diskriminacije po polu/rodu uglavnom nema dok je 10% ispitanika kazalo da ovakav vid diskriminacije uopšte nije prisutan.

Rezultati CEDEM-ovog istraživanja pokazali su da građani smatraju da je i diskriminacija prema godinama visoka:

**Grafik 9** *Godine starosti %*



U istraživanju koje je radio CEDEM, poseban aspekt bilo je utvrđivanje percepcije diskriminacije kada je zapošljavanje u pitanju. Čak 46.2% ispitanika kazali su da je diskriminacija prilikom zapošljavanja veoma izražena, dok je 34.5% građana istaklo da diskriminacija u ovoj oblasti nije veoma izražena, ali je svakako prisutna. Diskriminacija prilikom zapošljavanja najviše je izražena zbog političkog uvjerenja

<sup>44</sup> Za više informacija vidjeti link

[http://www.cedem.me/images/jDownloads\\_new/Izdavastvo/Publikacije/IZVJETAJ\\_Diskriminacija\\_2015.pdf](http://www.cedem.me/images/jDownloads_new/Izdavastvo/Publikacije/IZVJETAJ_Diskriminacija_2015.pdf)



(81.8%), invaliditeta (69%), starosti (66%), seksualne orijentacije (58%), nacionalnosti (57%), vjeroispovijesti (50%) i zbog roda/pola (48%).

**Aida Petrović iz Crnogorskog ženskog lobija saopštila je ranije za Radio Slobodna Evropa rezultate istraživanja na temu diskriminacije žena.** Ona je tom prilikom kazala: „49% ispitanica navodi da im je bilo postavljeno pitanje o bračnom statusu i broju djece. To je tako uobičajeno i normalno pitanje za one koji zapošljavaju žene, a tako neuobičajeno i jako polno diskriminišuće pitanje za žene koje traže posao. 35% je potencijalnom poslodavcu moralo da odgovori da li namjerava da rađa djecu i kada planira porodicu. Jer, u slučaju da to planira prije nego poslodavac planira svoje poslove, ona će naravno dobiti otkaz, iako to nigdje ne piše ni u zakonu, ni u bilo kakvom ugovoru". Mobing se događa, a mobing je novi naziv za nešto što se događalo godinama a nazivalo se psihičko nasilje. Takođe, 67% zaposlenih žena smatraju da su žrtve seksualnog uznemiravanja na poslu, uglavnom žene, a da je jedan procenat muškaraca koji su žrtve.<sup>45</sup>

**U istraživanju GA o sprovođenju Nacionalne strategije za integraciju Roma i Akcionog plana Dekade inkluzije Roma u Crnoj Gori,**<sup>46</sup> iz 2014. godine, navodi se da se Romi zbog njihovog ukupnog položaja, diskriminacije i nivoa obrazovanja, u Zavodu za zapošljavanje svrstavaju u grupu „teže zapošljivih lica“. Rezultati istraživanja pokazali su da su Romkinje i Egipćanke u lokalnim zajednicama dvostruko marginalizovane, samim tim što su žene u patrijarhalnim manjinskim zajednicama koje su, u poređenju sa većinom stanovništva, društveno marginalizovane na svim nivoima: prostornom, političkom, kulturnom i obrazovnom. Težak položaj Romkinja manifestuje se i kroz zapošljavanje, samozapošljavanje i biznis.

**Istraživanje DAMAR-a o diskriminaciji iz 2013. godine** takođe je pokazalo da građani smatraju da je diskriminacija u crnogorskom društvu veoma prisutna.<sup>47</sup> Rezultati tog istraživanja pokazali su da su diskriminisane žene (35,6%) i starije osobe (30,2%). Od ukupnog broja ispitanika, njih 15,6% kazali su da su bili diskriminisani prilikom zapošljavanja.<sup>48</sup>

Istraživanje GA o diskriminaciji po osnovu pola i starosti prilikom zapošljavanja iz 2015. godine, pokazalo je široko rasprostranjenu diskriminaciju. Na osnovu ovog istraživanja, diskriminacija se javlja kako u privatnom sektoru tako i u državnim institucijama i organima. Jedan od zaključaka ovog istraživanja jeste da su ranjive grupe u društvu posebno ugrožene i da se često događa da su dvostruko diskriminisani.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Vidjeti na:

[http://www.slobodnaevropa.org/content/diskriminacija\\_u\\_crnoj\\_gori\\_zene\\_teze\\_do\\_posla\\_i\\_unaprijedjenja/24508011.html](http://www.slobodnaevropa.org/content/diskriminacija_u_crnoj_gori_zene_teze_do_posla_i_unaprijedjenja/24508011.html)

<sup>46</sup> Više vidjeti na: [http://www.gamn.org/images/docs/cg/civil-society-monitoring-report\\_me.pdf](http://www.gamn.org/images/docs/cg/civil-society-monitoring-report_me.pdf)

<sup>47</sup> Više vidjeti na: <http://damar.co.me/wp-content/uploads/2015/02/Rezultati-istra%C5%BEivanja-o-diskriminaciji-u-Crnoj-Gori.pdf>

<sup>48</sup> Ovaj dio teksta preuzet je iz izvještaja GA: ISTRAŽIVANJE DISKRIMINACIJE PO OSNOVU POLA I STAROSTI PRILIKOM ZAPOS LJAVANJA, 2015, (<http://www.gamn.org/images/docs/cg/Istrazivanje-diskriminacije-po-osnovu-pola-i-starosti.pdf>)

<sup>49</sup> *Ibid*



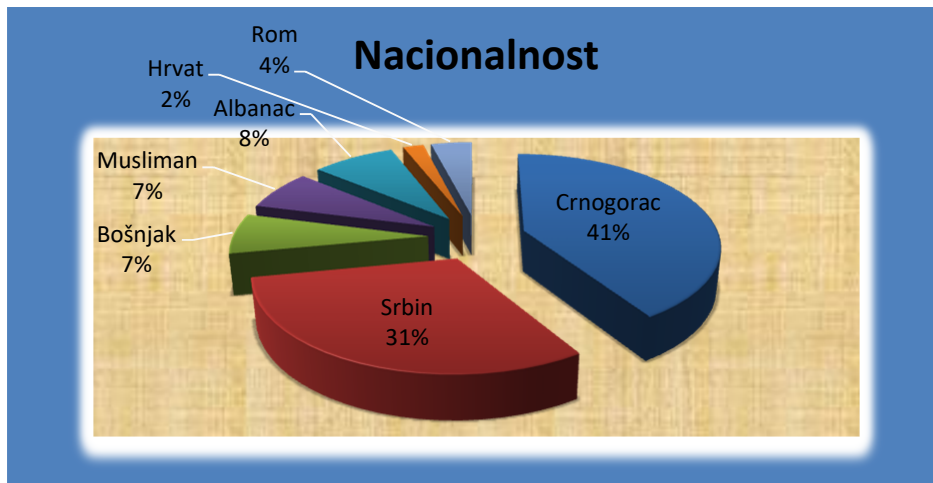
## IV STAVOVI GRAĐANA O DISKRIMINACIJI PRILIKOM ZAPOSŁJAVANJA

Ispitivanje stavova građana o diskriminaciji prilikom zapošļavanja radili smo kroz anketno istraživanje i kroz fokus grupe. Cilj istraživanja bio je da saznamo kakvi su stavovi nezaposlenih o diskriminaciji prilikom zapošļavanja, pa je uzorkom obuhvaćeno skoro 80% nezaposlenih. Treba imati na umu da rezultati ne predstavljaju stavove ukupnog javnog mnjenja već dominantno nezaposlenih lica. U izvještaju će biti prikazani i njihovi stavovi o ovoj pojavi po osnovu dužine trajanja njihove nezaposlenosti.

### a) Anketno istraživanje

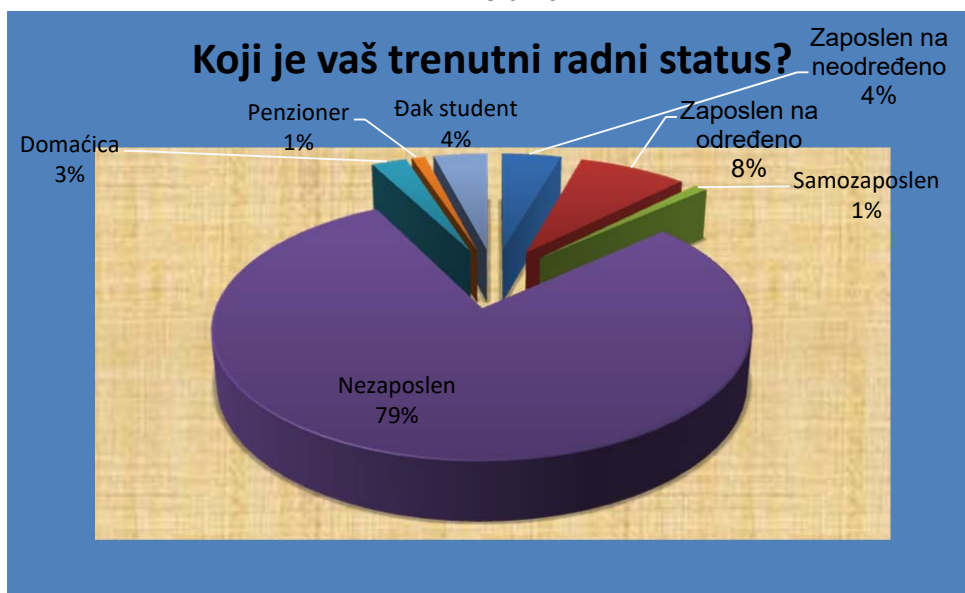
U anketnom ispitivanju učestvovalo je 507 građana. Istraživanje je realizovano u Podgorici, Bijelom Polju, Ulcinju, Beranama, Mojkovcu, Baru, Nikšiću i Herceg Novom. Najmlađi učesnik imao je 18 a najstariji 67 godina. U istraživanju je učestvovalo 54,4% muškaraca i 45,6% žena. Smatrali smo da je veoma važno da čujemo i stavove pripadnika manjinskih naroda. Na grafikonu 1 možete vidjeti nacionalnu strukturu ispitanika:

Grafikon 1



Fokus istraživanja bili su građani koji su u vrijeme ispitivanja bili nezaposleni (79%). Međutim, slučajnim odabirom ispitanika, odgovore na anketu dali su i zaposleni na neodređeno (4%), zaposleni na određeno (8%), studenti (4%), domaćice (3%), samozaposleni (1%) i penzioneri (1%).

Grafikon 2



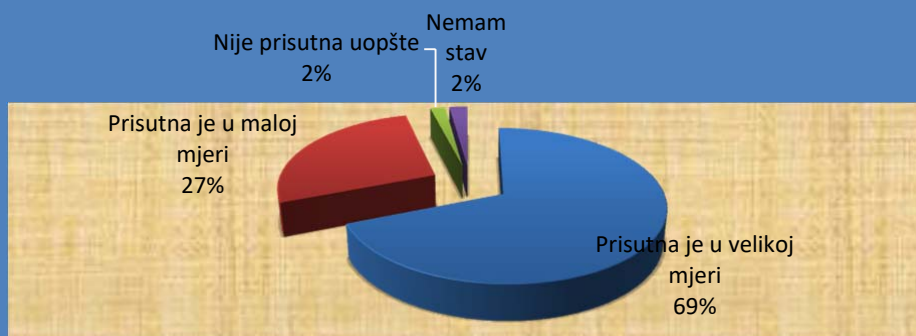
Grafikon 3



Građani su naveli razloge nezaposlenosti, a najviše su navodili diskriminaciju i korupciju prilikom zapošljavanja, političku nepodobnost, loše politike zapošljavanja, loš sistem obrazovanja i veliki broj kandidata iste struke, nerazvijenost države, posebno sjevera i nedostatka radnih mjesta, veliki broj fabrika koje su zatvorene ili su u stečaju, dok su se pojedini odgovori odnosili i na probleme regulisanja pravnog statusa. Na Grafikonu 4 dati su odgovori svih ispitanika na pitanje: „Kakav je vaš stav po pitanju diskriminacije prilikom zapošljavanja u Crnoj Gori?“

Grafikon 4

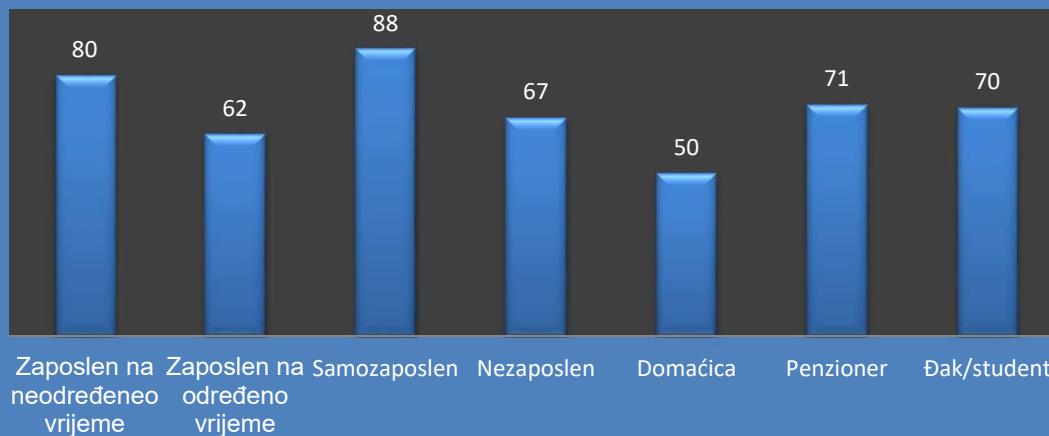
### Kakav je vaš stav po pitanju diskriminacije prilikom zapošljavanja u Crnoj Gori?



Na grafikonu su prikazani odgovori velikog broja ispitanika koji su kazali da je diskriminacija prisutna u velikoj mjeri, po osnovu radnog statusa:

Grafikon 5

### Kakav je vaš stav po pitanju diskriminacije prilikom zapošljavanja u Crnoj Gori? Prisutna je u velikoj mjeri



Prema mišljenju 67.5% nezaposlenih, diskriminacija je prisutna u velikoj mjeri. Takav odgovor dalo je 80% zaposlenih na neodređeno vrijeme. Odgovore na pitanje: „Gdje je diskriminacija najviše prisutna?“,



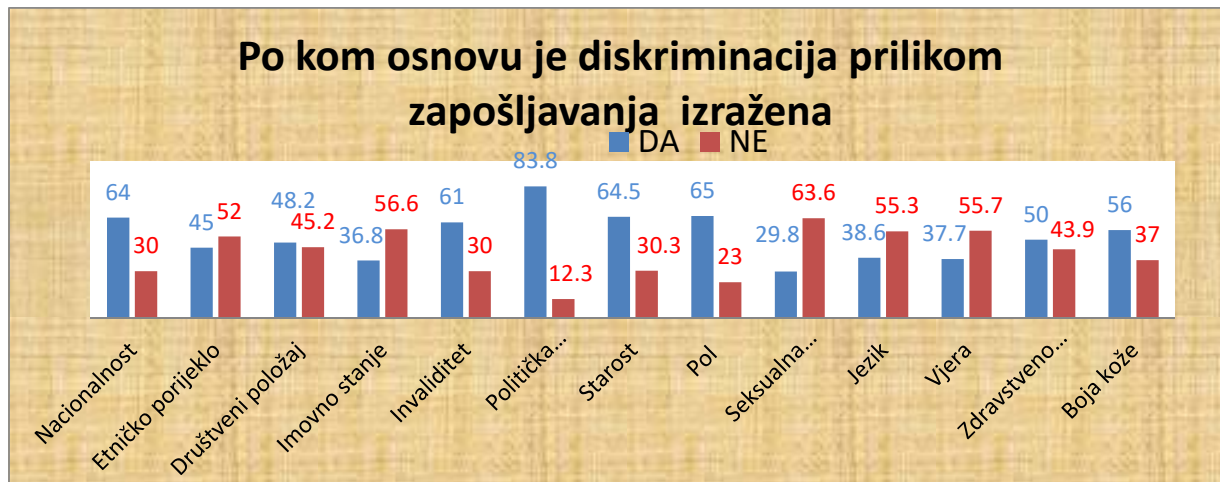
ispitanici su mogli dati na skali od 1 do 10, gdje je jedan najmanje a 10 najviše. Srednje ocjene su prikazane na sljedećem grafikonu:

Grafikon 6



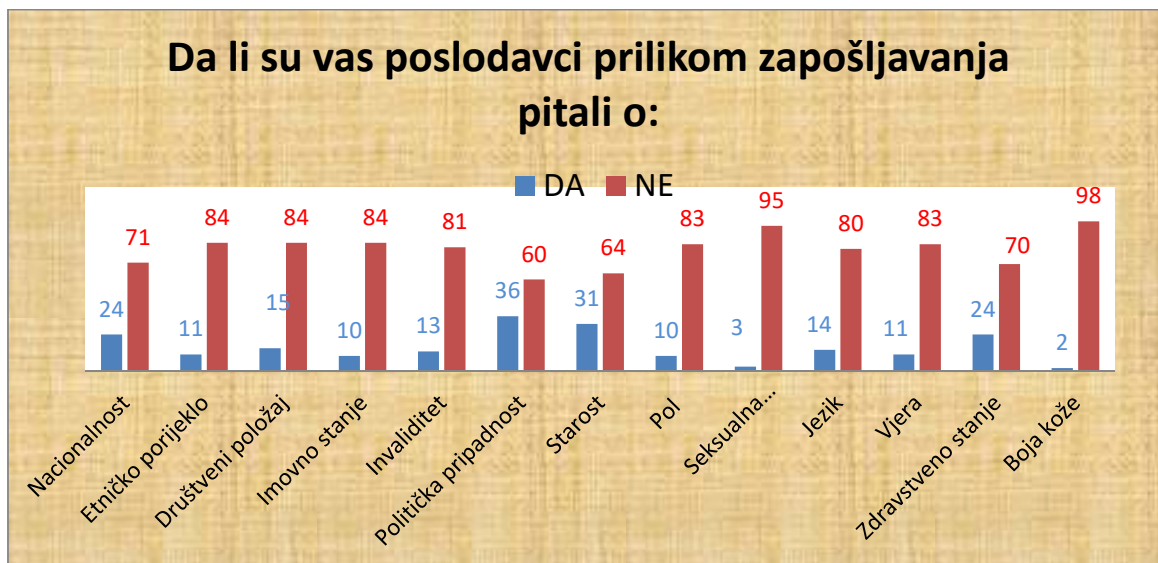
Ispitanicima je postavljeno pitanje o osnovu diskriminacije. Oni su kazali da je najviše izražena politička pripadnost. Na 13 ponuđenih osnova diskriminacije, koji se spominju u Zakonu o zabrani diskriminacije, ispitanici su mogli da odgovore sa Da, Ne ili Nemam stav. Odgovor „Nemam stav“ nije prikazan na grafikonu.

Grafikon 7



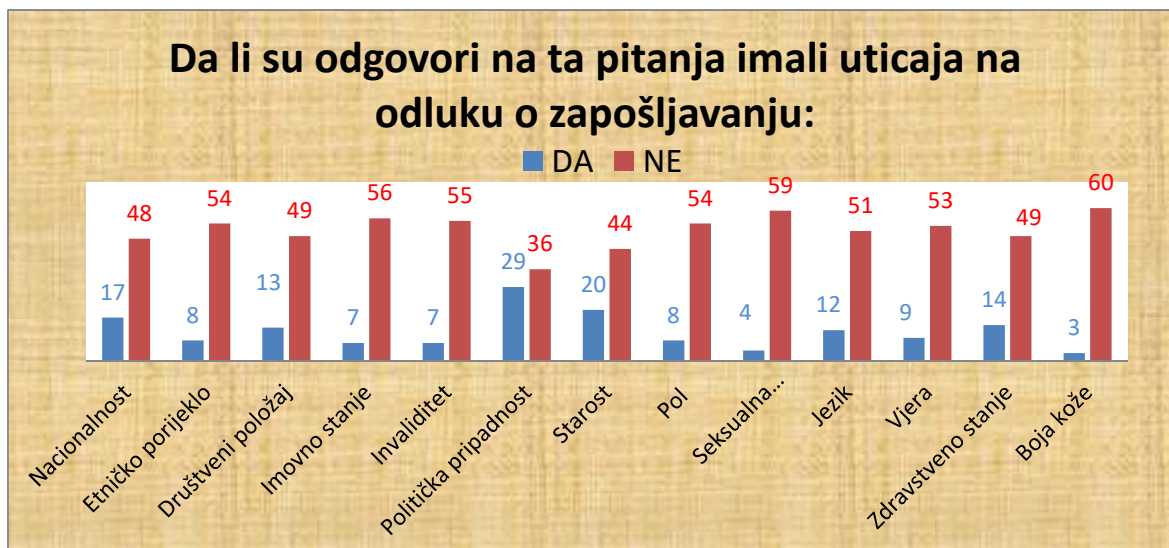
Ispitanike smo pitali i o njihovim ličnim iskustvima prilikom zapošljavanja. Postavili smo im pitanje da li su ih poslodavci pitali o svim navedenim ličnim svojstvima u prethodnom grafikonu. Kao i kod prethodnog grafikona prikazani su samo odgovori Da i Ne u procentima. Odgovore možete vidjeti na sledećem grafikonu:

Grafikon 8



Ispitanici su odgovorili na prethodna pitanja i kazali da su odgovori imali uticaja na donošenje odluke.

Grafikon 9

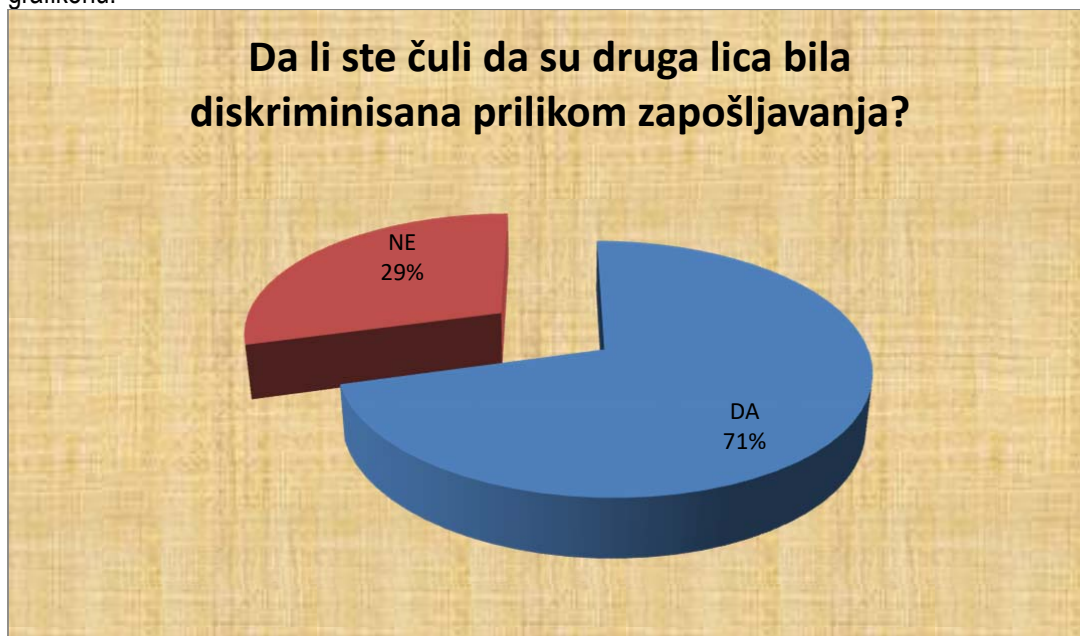


Na pitanje *Da li ste vi diskriminirani prilikom zapošljavanja?* dobili smo podijeljene odgovore.

Grafikon 10



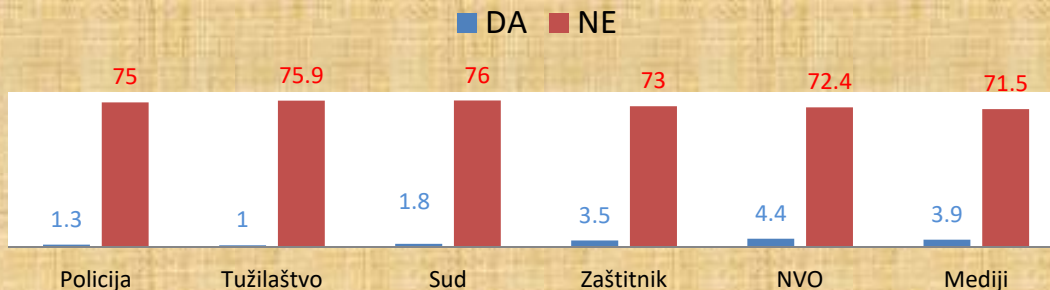
Kao što se može vidjeti, većina ispitanika kazali su da nijesu bili diskriminirani prilikom zapošljavanja, ali se može svakako vidjeti da je čak 42% njih kazalo da jesu. Ispitanike smo pitali i da *li su čuli da su drugi diskriminirani prilikom zapošljavanja*. Odgovore na to pitanje možete vidjeti na sljedećem grafikonu:



Ispitanici gotovo da nijesu prijavljivali slučajeve diskriminacije prilikom zapošljavanja nadležnim institucijama. Na sljedećem grafikonu možemo vidjeti kome su i u kom procentu ispitanici prijavili te slučajeve:



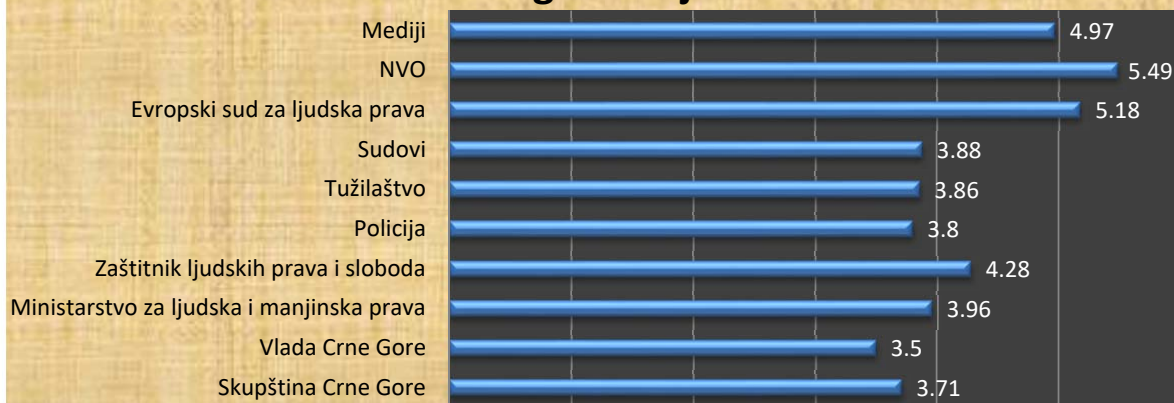
## Da li ste slučajeve diskriminacije prijavili sljedećim institucijama i organizacijama:



Razlozi koje su ispitanici naveli, zbog kojih nijesu prijavili slučajeve diskriminacije su: Ne znam proceduru - 8.8%; Ne znam da je to kažnjivo i zabranjeno - 3.5%; Nemam povjerenja da će prijava biti istražena i procesuirana - 53.5%, dok 34.2% ispitanika nisu dali odgovor.

Od ispitanika se na kraju tražilo da ocijene rad, odnosno da navedu koliko su zadovoljni radom nadležnih institucija, organizacija i medija u ovoj oblasti. Srednje ocjene prikazane su na grafiknu ispod. Ispitanici su ocjenjivali na skali od 1 do 10, gdje je 1 najniža vrijednost a 10 ocjena kojom izražavaju najveće zadovoljstvo.

## Koliko imate povjerenja u rad sljedećih institucija i organizacija



### b) Fokus grupe

Za potrebe ovog istraživanja organizovane su tri fokus grupe u Podgorici, Bijelom Polju i Ulcinju. U svakoj fokus grupi učestvovalo je po deset nezaposlenih građana, koji su prijavljeni na biro rada kao



nezaposlena lica duže od tri godine. Razgovorom su moderirali obučeni aktivisti NVO „35 mm“. Razgovori su u prosjeku trajali oko jedan sat i 30 minuta.

Cilj fokus grupa bilo je prikupljanje informacija i stavova o diskriminaciji prilikom zapošljavanja, ali i konkretnih primjera u praksi. Sam tok razgovora imao je nekoliko faza. Ispitanici su prvo ocjenjivali i davali stavove o situaciji u njihovom gradu i uopšte u Crnoj Gori. Zatim, tok razgovora odnosio se na situaciju prilikom zapošljavanja, procedure i ulogu institucija koje su nadležne za zaštitu prava nezaposlenih. Ispitanici su na kraju imali priliku da daju i preporuke u cilju unaprijeđenja stanja u ovoj oblasti.

NVO „35 mm“ posebno se zahvaljuje Biroima rada u Bijelom Polju i Ulcinju na pomoći i saradnji tokom realizacije ovih aktivnosti.

### **Ekonomska situacija u Crnoj Gori**

Građani koji su učestvovali u fokus grupama opisali su situaciju u Crnoj Gori veoma lošom i teškom, posebno za nezaposlene. Oni su zaključili da političke strukture nemaju dovoljno kapaciteta i da nijesu iskreni kada govore da se zalažu u ovoj oblasti.

Ispitanici su naveli da je ekonomsko-politička situacija u Crnoj Gori pretrpjela niz udaraca u proteklih dvadeset godina, koje je pratio izostanak adekvatne reakcije nadležnih državnih institucija u cilju zaštite prava, kako svih građana tako i nezaposlenih. Jedan od ispitanika kazao je: „Sa ekonomskog aspekta, uprkos zvaničnim podacima o napretku, ako uzmemo u obzir posljednjih deset godina, došlo je do produbljivanja krize, porasta javnog duga, konstantno je visoka stopa nezaposlenosti i loši su privatizacioni potezi države koji su praćeni koruptivnim indicijama“. Kritikovana je i afera „Snimak“, pa su učesnici u fokus grupi kazali: „Iz ugla zapošljavanja, i dalje su ostali nerazriješeni slučajevi, kao što je afera „Snimak“, koja jasno ukazuje na diskriminaciju prilikom zapošljavanja i prisustva korupcije u čitavom procesu zapošljavanja“.

Ispitanici iz Ulcinja i Bijelog Polja opisali su situaciju u njihovim opštinama lošijom nego u drugim opštinama, posebno u Podgorici. „Opština Ulcinj je u višegodišnjem stanju političke i ekonomske krize“, rekao je jedan od njih. Ispitanici smatraju da je situacija po pitanju zapošljavanja znatno teža nego u Podgorici, gdje je, kako su naveli, ponuda radnih mjesta mnogo veća. „Moj sin je dobio posao sa završenim Elektrotehničkim fakultetom u Podgorici, a da je konkurs bio u Bijelom Polju ne bi dobio posao sigurno“, objasnio je jedan ispitanik. Ispitanici iz Podgorice kazali su da je tržište rada u Podgorici bogatije nego na sjeveru, ali smatraju da je do posla sa adekvatnim uslovima veoma teško doći. „Morate nekoga da molite da vas zaposli, za platu od 300 eura. Morate da tražite vezu. Ako uspijete, onda tek predstoje problemi. Teški poslovi, nemate nikakva radnička prava, nemate slobodne dane, radite po cijeli dan, pitanje je uplaćuju li vam se ikakvi doprinosi. Posebno je otežavajuće jer su ljudi iz drugih opština, posebno sa sjevera spremni i dolaze masovno da rade za niske plate i takve uslove. Nemam ništa protiv što dolaze, ali to značajno ugrožava nas ovdje. Jednostavno situacije je takva da vlasnici privatnih preduzeća mogu da rade šta hoće“, objasnili su ispitanici.

Ispitanici su kazali da su na lokalnom i nacionalnom nivou česte optužbe političara o korupciji i kriminalnim aktivnostima. Kao primjer visoke korupcije i kriminala naveli su Budvu. Ispitanici smatraju da su državne institucije oprostile onima koji su identifikovani kao odgovorni, tako što će dio novca koji su nezakonito stekli vratiti opštini. „Odlika svih opravdanja za ovakve postupke od pojedinaca ili partija je bila optužba za korupciju one druge strane. Nisu to bile samo optužbe za političku korupciju, najveće



optužbe su bile ozbiljne koruptivne prirode (prostorni planovi, tenderi, neopravdani i nepokriveni računi i sl). Ipak, još nije ozbiljno pokrenut nijedan slučaj, niti je bilo pravosnažnih presuda. Ozbiljne afere, poput Valdanosa, Solane, netransparentnih i štetnih privatizacija, koje su opustošile ulcinjsku privredu, ugasile mnoga radna mjesta, lokalne (jednonacionalne političke) partije koriste samo u retoričkom predizbornom ambijentu, ali nikako ne procesuiraju i ne zalažu se za razotkrivanje ili barem saniranje štetnih posljedica“.

Ispitanici su na kraju zaključili da se stiče utisak da klima samovolje na državnom nivou i postojanje nedodirljivih neformalnih centara moći, služi kao alibi odgovornim u lokalnoj upravi da ne rade svoj posao i ne postupaju po zakonu.

### **Zapošljavanje - stanje u praksi**

Ispitanici smatraju da je proces zapošljavanja kontrolisan od strane različitih centara moći lokalnih i nacionalnih, da su procedure formalne, nejasne, netransparentne i da se rezultati konkursa znaju čak i prije njihovog raspisivanja. „U suštini, mehanizam zapošljavanja postoji i on se poštuje samo u formalnom smislu preko oglašavanja i otvaranja konkursa, ali je sve unaprijed poznato, jer neko nju ili njega zapošljava, a mi samo statiramo u tom njihovom filmu; Diskriminacija postoji, i to u velikoj mjeri. Izražena je u svim sferama; Nema potrebe da ostavljate dokumenta, jer tu neko već radi“, samo su neka od objašnjenja ispitanika.

Učesnici u fokus grupi nemaju povjerenja u institucije koje sprovode procese zapošljavanja, one koje zapošljavaju, kao ni u one koje štite prava nezaposlenih. „Opština Ulcinj je poznata po tim malverzacijama. U lokalnoj upravi je jedina kvalifikacija ako imate nekoga ko bi osigurao to radno mjesto za nekog svog“, kazao je jedan od ispitanika. Prema njihovim riječima, nema osobe koja nije naišla ili koja nije čula iz prve ruke da je nekoj osobi namješten posao, da jedna osoba nije potegla veze, da jedna osoba nije naletjela na namješten konkurs ili da se nije susrela sa čak i najprimitivnijim načinom diskriminacije, bilo da je ta osoba bila svijesna toga ili ne. „Ne vjerujem da se nešto može promijeniti nabolje jer je sistem zapošljavanja skroz poremećen. Ljudima je postalo normalno da se zapošljavamo preko veza. Vi nemate kome da prijavite diskriminaciju. Ja sam htjela da pišem žalbu zbog toga što me odbijaju, samo su mi rekli ako to uradiš zaboravi na posao i tu si završila“, samo su neki od komentara ispitanika.

Političko zapošljavanje smatraju najviše problematičnim i to da se najviše ogleda u pretrpanim službama lokalnih samouprava i zapošljavanju članova porodica koje imaju više glasova. „Postoji preoptrećenost budžeta sa državnom administracijom, dok je to pogotovo problem u opštinskim službama“, kazao je jedan od ispitanika. Prema njihovim riječima najčešće su izmišljena radna mjesta kako bi se politički zaposlili određeni ljudi, čija porodica ili čija predizborna sposobnost ili manipulacija povlači veliki broj glasova. „Praktično, većina zaposlenih, tj. novozaposlenih u opštini su u zadnjih par godina uzeti isključivo preko političkih veza, što predstavlja direktnu diskriminaciju na osnovu političke pripadnosti ili nepripadnosti“, naveo je jedan od učesnika u fokus grupi. Prema njihovim riječima, da biste došli do posla nije dovoljno da budete član bilo koje partije, nego morate da sakupljate glasove, da agitujete. Oni su kazali i da je potrebna podrška lokalne uprave, što podrazumijeva članstvo u partije i agitovanje, ali i jaku vezu iz ministarstva.

Ispitanici smatraju da je za postavljanje, odnosno sprovođenje politika efikasnog zapošljavanja na osnovu potreba i kvalifikacija, potrebno suštinsko otvaranje ovog pitanja, koje treba biti zasnovano na vladavini prava i spriječavanju političkog zapošljavanja.



Po stavovima ispitanika, velika sredstva su potrošena na zapošljavanje preko različitih programa za osposobljavanje viskoobrazovanih lica, međutim, efektivnost je bila mala. Kao primjer, ispitanici su naveli program zapošljavanja visokoškolaca. Oni su istakli da je vrlo malo ljudi nakon završenog programa zadržalo posao, odnosno da su nakon završenog pripravničkog staža ostali bez posla. Ispitanici su kazali da su poslodavci, bilo da se radi o privatnim preduzećima ili javnim ustanovama, eksploatisali visokoškolce, koji su za niske plate podlegli poslovima širokog obima i praktično predstavljali besplatnu radnu snagu za poslodavce.

Jedna od učesnica u fokus grupi kazala je da već četiri godine uporno pokušava da odradi pripravnički staž u sudu. Ona to ne uspijeva da postigne, za razliku od onih koji su završili fakultet poslije nje. „Ja uvijek prođem na listu koju formira Uprava za kadrove, ali me poslije toga nikada ne prime. Dok drugima daju da biraju između Bijelog Polja ili Podgorice. Prosjek se uopšte ne gleda“, kazala je ona. Ispitanicu su govorili i o iskustvima prilikom zapošljavanja u prosvjeti. „Poseban problem postoji pri zapošljavanju u prosvjeti. Tu nema šanse da prođete ako ne dobijete odobrenje i lokalne vlasti i ministarstva. Sve uslove ispunjavam, trudim se kada mi daju zamjenu, ali sve je uzalud. Nema saradnje između direktora škola. Ljudi koji su stekli uslov za penziju ne idu u penziju jer im je plata viša od penzije. Prosvjetna inspekcija ne radi svoj posao kako treba“, kazao je jedan od ispitanika. Učesnik u fokus grupi, koji je profesor engleskog jezika kazao je: „Kada sam odnio dokumenta nakon objavljenog oglasa, sekretarica mi je objasnila da nema potrebe da predajem dokumenta, jer je to mjesto već zauzeto. Kazala je da tu radi jedna koleginica na osnovu programa stručnog osposobljavanja, tako da će, kada bude završila pripravnički, biti primljena. Ja sam saznao kasnije da joj je otac zaposlen u toj školi i da je to razlog zbog kojeg će i ona dobiti posao u istoj školi“.

Ispitanici su ocijenili da je jedan od razloga visoke stope nezaposlenosti sistem obrazovanja, koji nije dovoljno isplaniran i koji dodjeljuje više diploma u jednom sektoru nego što je realna potreba tržišta rada za tim profilom visokoškolaca. Oni su istakli da je prisutan proces štancanja diploma. „Poznato je da je u opštini Ulcinj veliki broj ljudi zaposlen nakon dobijanja diplome u Skadru i na raznim sumnjivim privatnim univerzitetima u Crnoj Gori i regionu, čija radna sposobnost nije ispitivana prilikom zapošljavanja, kao ni način sticanja diplome“, kazao je jedan od ispitanika.

Prema njihovim riječima Zavod za zapošljavanje mora biti efikasniji u zapošljavanju. „Uloga Zavoda za zapošljavanje trebala bi se ogledati u stvaranju uslova za zapošljavanje, odnosno, kao institucija, Zavod bi trebalo da bude u stanju da ponudi poslove pojedincu. Trenutno, uloga Zavoda se ogleda u kontaktiranju osoba sa spiska nezaposlenih i vođenju evidencije o nezaposlenima. Često su se nudili poslovi sobarice ili konobara ljudima sa završenim fakultetima i sa zvanjem mastera. Zavod praktično služi za zdravstveno osiguranje pojedinaca, što je i jedini razlog da se pojedinci javljaju u Zavod redovno, bez očekivanja da će im ta institucija naći posao ili pak olakšati pronalaženje posla“, kazali su ispitanici. Oni su ocijenili da se Zavod u suštini može definisati kao posrednik, kao institucija preko koje se nezakonita zapošljavanja čine zakonskim, samim tim što su svjesni što se dešava u slučaju otvaranja konkursa na jedan dan, prije svega od strane lokalne uprave i državnih organa, ali ne reaguju niti prijavljuju nadležnim institucijama slučajeve nepotizma, korupcije, diskriminacije ili kršenja osnovnih ljudskih prava. „Kao što služe firme za 'pranje novca', tako i Zavod služi za 'pranje nezakonitog zapošljavanja', prije svega u lokalnim upravama“, ocijenili su učesnici u fokus grupi.

Kada je u pitanju zapošljavanje u privatnim firmama ispitanici smatraju da situacija nije ništa bolja od one u državnim. „Vlasnici privatnih preduzeća konsultuju lokalne moćnike iz vlasti koga treba da zaposle“, rekao je jedan od ispitanika. Učesnici u fokus grupi kazali su da je politika zapošljavanja u



privatnim preduzećima čak i gora nego li u državnim, samim tim što se konkursi otvaraju nakon što su radnici primljeni na posao, iako se formalno obavljaju razgovori za posao. Stoga, oglašavanje slobodnih radnih mjesta u Zavodu je inače samo formalno i jedino ako se pojedinac nađe u trenutku oglašavanja u Zavodu ima priliku da bude obavješten o potencijalnom radnom mjesto, iako je ogromna vjerovatnoća da je to radno mjesto unaprijed obećano, tj. zauzeto.

Po svjedočenju učesnika fokus grupe, oglašavanje na jedan dan je praksa u državnim organima i institucijama. „Kada su u pitanju državne institucije, odnosno lokalna uprava Ulcinj i njena preduzeća, oglašavanje se vrši uglavnom samo na jedan dan kako bi se formalno ispoštovala procedura oglašavanja ili se oglas postavi na zvaničnom sajtu. Postoji realna procjena situacije da je 99% radnih mjesta u lokalnoj upravi namješteno, odnosno obećano politički podobnim pojedincima, koji ne prolaze nijedan test provjere znanja u oblasti ili poziciji u kojoj bivaju zapošljeni“, kazali su ispitanici.

Ispitanici su problematizovali procedure u smislu nepostojanja jasnijih i detaljnih pravila prilikom zapošljavanja. Smatraju da su procedure upravo uopštene i baziraju se na nekoliko kriterijuma kako bi se lakše sprovodila diskriminacija. „Konkursi su strogo bazirani na obrazovni profil, odnosno samo posjedovanje diploma, što praktično podrazumijeva da je jedina kvalifikacija za dobijanje posla naziv diplome“, ocijenili su ispitanici i dodali da se samo traži osoba koja bez obzira na iskustvo i profesionalnost, ima samo naziv završenih studija na papiru.

Ispitanici smatraju da je diskriminacija prilikom zapošljavanja izražena i po osnovu jezika i nacionalne pripadnosti. „Vidite, vi ste nam jedina Srkinja ovdje“, jedan je od komentara koji je upućen jednoj od ispitanica.

Oni smatraju da je i polna diskriminacija rasprostranjen vid diskriminacije. „Jedan vid diskriminacije se pojavljuje na rodnoj osnovi, pošto se izbjegava zapošljavanje žena zbog potencijalne trudnoće, što iziskuje dodatne troškove poslodavaca, prije svega u privatnom sektoru“, kazala je jedna od ispitanica. Ona je objasnila da je majka dvoje djece i da zbog toga ne može doći na red za posao, jer se gleda koliko često će se uzimati bolovanje.

Učesnici fokus grupa ocijenili su da se moraju sprovesti hitne reforme da bi se proces zapošljavanja ozdravio. Tu podrazumijevaju da se kao prvo mora pojačati mehanizam za sprovođenje vladavine prava u politikama koje direktno utiču na proces zapošljavanja. Oni smatraju da se mora uspostaviti krivična odgovornost za pojedince koji traže veze i za one koji služe kao veza za zapošljavanje. „Diskriminacija se mora prijavljivati, pa čak i indicija na diskriminaciju bi doprinijela procesu zakonitog zapošljavanja, ali sa druge strane trebaju nam institucije koje će da postupe po tim prijavama iskreno i po zakonu“, kazao je jedan od učesnika fokus grupe.

Građani smatraju da Zavod za zapošljavanje mora imati veću ulogu u otkrivanju diskriminacije prilikom zapošljavanja i da mora sarađivati sa nadležnim institucijama, odnosno da treba prijaviti sve sumnje u nezakonitosti i diskriminaciju. Ispitanici su takođe ocijenili da uloga građana do danas nije bila adekvatna i da se uvijek mire sa diskriminacijom. Zato je potrebno povećati svijest građana o potrebi borbe protiv diskriminacije u zapošljavanju, kao i borbe protiv korupcije koja svakog pojedinačnog građanina vodi i uvodi u sivu zonu koja nije u saglasnosti sa zakonom.

Jedan dio ispitanika smatra da je situacija toliko loša da izlaza nema. „Iz ove situacije mislim da nema izlaza; Treba da znate dobro engleski i njemački jezik i da se uputite u te zemlje; Žalosno je što mladi ljudi napuštaju Crnu Goru iz ovih razloga; Sačekacu još malo, nadam se da će biti bolje,; I za privatni



porodični biznis vam treba podrška, a opet ako nijeste podobni, dolaziće vam inspekcija dok vas ne zatvori“, samo su neki od komentara ispitanika.

Oni su na kraju zaključili da je neophodno uspostaviti sistem zapošljavanja isključivo na osnovu sposobnosti i znanja, a nikako na osnovu veza i političkih urgencija.



## **V STAVOVI PREDSTAVNIKA DRŽAVNIH INSTITUCIJA, POSLODAVACA, NEVLADINIH ORGANIZACIJA I SINDIKATA**

NVO „35 mm“ je za potrebe ovog istraživanja sprovela i intervjuisanje predstavnika državnih institucija, sindikata, udruženja poslodavaca i nevladinih organizacija. Njihova iskustva bila su veoma značajna radi sagledavanja fenomena diskriminacije prilikom zapošljavanja, imajući u vidu da se svakodnevno bave procesima u kojima se diskriminacija događa, postupaju po prijavama i pružaju besplatnu pravnu pomoć građanima.

Skoro svi ispitanici kazali su da prepoznaju i da identifikuju diskriminaciju kroz različite pokazatelje, bilo da se radi o svjedočenjima građana ili odlukama institucija koje se bave provjerom prijave. Prema njihovim stavovima, diskriminacija je teško dokaziva pa je neophodno unaprijeđenje sistema zaštite diskriminiranih građana, a odlučujuće „veze“, kako političke tako i rodbinske, itekako su prisutne.

Siniša Bjeković, zamjenik Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, smatra da generalno gledano, diskriminacija prilikom zapošljavanja postoji. Bjeković je istraživaču „35mm“ kazao da je institucija Ombudsmana u par navrata radila na predmetima koji se tiču diskriminacije prilikom zapošljavanja. Prema njegovim riječima, glavni problem je to što ju je teško dokazati. Predstavnici Osnovnog državnog tužilaštva u Baru istakli su da svaku prijavu ili predstavku koju dobiju od građana ili NVO istražuju i na osnovu prikupljenih dokaza donose odluku. O svakoj odluci obavještavaju podnosioca prijave, te ukoliko se ne radi o krivičnom djelu daju uputstvo kako bi građanin mogao zatražiti adekvatnu zaštitu svog prava. Predstavnici Osnovnog tužilaštva u Bijelom Polju kazali su da su sve prijave riješili blagovremeno, kao i da za dokazivanje ovih djela nemaju posebnih problema, a kod rješavanja određenih stručnih pitanja traže pomoć od inspekcije za rad i radne odnose.

S druge strane, nadležnim državnim institucijama gotovo da se i ne podnose prijave zbog diskriminacije prilikom zapošljavanja. Iz državnog tužilaštva saopštili su da su imali mali broj krivičnih prijava građana vezano za diskriminaciju prilikom zapošljavanja. Pojedina tužilaštva, kao što su Osnovno državno tužilaštvo iz Berana i Bara u ovoj i prošloj godini nijesu dobili čak nijednu prijavu u radu. Iz Uprave za kadrove, koja je nadležna za praćenje sprovođenja mjera u cilju postizanja srazmjerne zastupljenosti manjinskih naroda i drugih nacionalnih zajednica u državnim organima, rodno balansirane zastupljenosti i zapošljavanja lica sa invaliditetom, saopšteno je da nijesu primili nijednu prijavu ili žalbu zbog diskriminacije prilikom zapošljavanja.

*„Ono na šta se građani najviše žale jeste diskriminacija po političkoj pripadnosti i po osnovu rodbinskih veza“.*

*„Nešto sa čim se mi najviše susrećemo jeste diskriminacija na osnovu pola. Redovno se dešava da žene tokom intervjuja za posao dobiju neprikladna pitanja.“*



Politička pripadnost, invaliditet, nacionalnost, etničko porijeklo, društveni položaj, imovno stanje, starost, pol, seksualna orijentacija, jezik, vjera, zdravstveno stanje, boja kože i pripadanje manjinskim narodima su razlozi koje su intervjuisana lica navela i koje su prepoznali kao razloge diskriminacije prilikom zapošljavanja.

Ipak, većina ispitanika smatraju da se diskriminacija prilikom zapošljavanja događa najviše na osnovu političke pripadnosti. Ovo pitanje ispitanici su često povezivali i sa nacionalnom pripadnošću. Osman Nurković iz Bošnjačkog savjeta ukazao je na diskriminaciju po osnovu nacionalne pripadnosti. On smatra da ne postoje efikasni mehanizmi koji bi je suzbijali. „Treba dosta implementirati zakonske odredbe i sankcionisati nepoštovanje zakona. Posebno implementirati zakonsku odredbu o srazmjernosti i zastupljenosti manjina. Ne samo deklarativno, nego konkretno, da se izvrši analiza stanja, nakon toga da se imperativno da nalog da se to promijeni“, kazao je gđin Nurković. Da je ovaj vid diskriminacije prisutan smatraju i predstavnici nevladinog sektora. Oni smatraju da se i dalje otvoreno ili skriveno ispituje nacionalnost (posebno crnogorsko-srpska), a preko nje se zaključuje i o političkoj podobnosti. Predstavnici nevladinog sektora smatraju da su ovi problemi izraženi u javnom sektoru ili u privatnim firmama koje imaju podršku države.

Na osnovu stavova ispitanika, na drugom mjestu je diskriminacija prilikom zapošljavanja u odnosu na pol. Ana Jaredić iz Centra za ženska prava kazala je: „Poslodavci nekad otvoreno pitaju tokom intervjua da li žena ima porodicu, planira li da osnuje porodicu, postavljaju neka pitanja koja bi trebala da su lična. Žene koje imaju djecu pitaju da li imaju nekoga da im pomogne oko djece i slično. Mislim da je po tom pitanju diskriminacija vrlo prisutna. Žene koje imaju više od 35 godina vrlo teško mogu naći zaposlenje, pogotovo one koje su još starije, koje su „žrtve tranzicije“, koje su ostale bez posla. A kada mogu, onda se zaposle na crno i uđu u zonu sive ekonomije. Tu već nemaju nikakve zaštite i tu su diskriminisane bez opcija da se nekom žale.“

Iz Udruženja Roditelja saopštili su da su u istraživanju koje su radili tokom 2012. godine na pitanje: „Da li ste ikada bili diskriminisani na poslu ili dok ste tražili zaposlenje zbog toga što ste trudni, planirate trudnoću, u braku ste, imate dijete sa teškoćama u razvoju ili ste samohrani roditelj?“, 33% anketiranih je odgovorilo potvrdno, dok su tri četvrtine ispitanika kazali da poznaju nekoga ko je bio diskriminisani zbog navedenih razloga. Prema rezultatima tog istraživanja, najviše su roditelji ili oni koji planiraju roditeljstvo bili diskriminisani uslovima zapošljavanja i izborom kandidata za obavljanje određenog posla, tj. 37% njih. Na pitanje: „Da li se u firmama u kojima ste radili i/ili radite primjenjuje pozitivna diskriminacija (pravljenje razlike, isključivanja ili davanje prvenstva u odnosu na određeni posao) osoba sa statusom roditelja, budućih porođilja, majki, supruga, samohranih roditelja, roditelja djeteta sa smetnjama u razvoju?“, 63% ispitanih odgovorili su odrično.

Dejan Bašanović, generalni sekretar Udruženja paraplegičara Podgorica kazao je: „Naš stav je da su pripadnici populacije sa invaliditetom, kao i pripadnici romske nacionalnosti najviše marginalizovani kada je u pitanju zapošljavanje. Sama činjenica koja govori da su najveći poslodavci ovih marginalizovanih grupa organizacije koje se bave njihovom zaštitom, ide u prilog tome. Pri tome zapošljavanje je većinom na određeno vrijeme, odnosno do završetka projektnih aktivnosti, pa je uslov



za njihov dalji angažman da te organizacije dobiju sredstva prilikom apliciranja kod donatora. Kao jedan od razloga navodimo i predrasude koje, nažalost, još uvijek postoje kod samih poslodavaca kada su u pitanju radne sposobnosti lica sa invaliditetom i pripadnika romske nacionalnosti“. Kada je u pitanju zapošljavanje osoba sa invaliditetom, Nataša Borović, predsjednica Udruženja paraplegičara Crne Gore kazala je da se diskriminacija u ovoj oblasti u najvećem broju slučajeva javlja po dva osnova. Prema njenim riječima, na prvom mjestu, diskriminacija proističe iz nepristupačnog okruženja, uključujući i nepristupačnost objekata, zbog čega je onemogućen dolazak i boravak osoba sa invaliditetom kod mnogih poslodavaca (na taj način se ne primjenjuje ni Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata ). Ona je dodala da su i pored toga, prisutne predrasude poslodavaca prema sposobnostima osoba sa invaliditetom. Marina Vujačić, izvršna direktorica Udruženja mladih sa hendikepom smatra da osobe sa invaliditetom nijesu diskriminisane samo prilikom zapošljavanja već i tokom rada i da je tada diskriminacija izraženija. Predstavnici Unije poslodavaca saopštili su da oni insistiraju na tome da stručnost i znanje budu osnov zapošljavanja dok su iz Udruženja paraplegičara kazali da je većina osoba sa invaliditetom zaposlena u nevladinim organizacijama, a prije svega u organizacijama osoba sa invaliditetom i kod privatnih poslodavaca, dok o zapošljavanju u javnom sektoru ne postoje podaci.

Dražen Laković, koordinator u NVO 4life istakao je: „Najviše su diskriminisani ljudi koji su ranije osuđivani. Ako se njima ne pruži šansa da se integrišu, da se zaposle, oni nemaju drugu opciju nego da se opet vrate kriminalu. Tako stopa kriminala nikada neće opasti, dok se ne promijeni sistem“.

Kristina Mihailović iz Udruženja Roditelji ističe da su majke na tržištu rada posebno ugrožene. Takav zaključak su izveli zbog velikog broja pritužbi i poziva koje dobijaju od strane majki.

Ovaj vid diskriminacije je teško dokaziv. U instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda pokušavaju da prošire provjeru navoda i da, ukoliko nije moguće dokazati diskriminaciju, provjere da li je bilo kršenja nekih drugih prava. Zamjenik Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, gđin Bjeković, kazao je: „U toku nam je jedan od predmeta gdje se stranka žali na diskriminaciju od strane državnih organa i lokalne samouprave. Mi pokrećemo postupke u svakom slučaju. Ono što je interesantno, kao što sam rekao jeste to da je diskriminacija teško dokaziva pojava, mi idemo i dalje, utvrđujemo da li osim diskriminacije postoji kršenje nekog drugog prava. Ako ne možemo dokazati diskriminaciju, da zaštitimo stranku od nekog drugog kršenja. Upravo to će se desiti u jednom od ovih predmeta, znači nećemo naći konkretno razlog diskriminacije, ali će biti povrede prava na rad.“.

„Pripadnica romske populacije koja je završila kurs za frizera, preko poziva je razgovarala sa mogućim budućim poslodavcem. Taj poslodavac bio je zainteresovan za intervju sa njom, kada je čuo da je stažirala u jednom frizerskom salonu. Međutim, kada se pojavila na poslu i kada je poslodavac vidio da je djevojka pripadnica romske populacije, otvoreno joj rekao da ne može da je zaposli jer se plaši da će mušterije kojima treba da pruža usluge frizera odbijati njene usluge i da će to negativno uticati na poslovanje“.



Iz Udruženja mladih sa hendikepom ukazali su na nekoliko slučajeva u kojima su zastupali žrtve ili su im pružali pravnu pomoć i podršku. Podsjetili su na javnosti poznat slučaj Marijane Mugoše, koji se odnosio na diskriminaciju na radnom mjestu po osnovu invaliditeta. U ovom slučaju pomagali su u sastavljanju pismena, pritužbi i sličnih dokumenata, koje su dalje prosljeđivali institucijama (Zaštitniku ljudskih prava i sloboda ili sudovima). Udruženje je radilo i na slučaju majke djeteta sa invaliditetom koja je doživjela diskriminaciju od svog poslodavca upravo zbog svog djeteta. „Dakle, ima i takvih oblika, da su roditelji osoba sa invaliditetom diskriminisani na radnom mjestu“, kazali su predstavnici ovog Udruženja. Imali su slučajeve diskriminacije poput neprilagođavanja radnog mjesta osobi sa invaliditetom. Često se dešava da osobe sa invaliditetom doživljavaju diskriminaciju od strane komisija za profesionalnu rehabilitaciju ili od strane samih izvođača, pa čak i da se dodjeljuje stepen invaliditeta koji nije adekvatan stvarnom stanju. Udruženje je dobijalo i obavještenja od osoba sa invaliditetom da poslodavci neće da potpišu sa njima ugovor na neodređeno.

Nataša Borović, predsjednica Udruženja paraplegičara Crne Gore kazala nam je da je prilikom realizacije regionalnog projekta „Uspostavljanje Balkanske nezavisne mreže organizacija u oblasti invalidnosti“, koji je finansirala Evropska unija, pored ostalog napravljen sektorski izvještaj usklađenosti pravnog i institucionalnog okvira u Crnoj Gori sa Konvencijom UN o pravima osoba sa invaliditetom za oblast rada i zapošljavanja. Izvještaj je obuhvatio i kvalitativno istraživanje koje je imalo za cilj utvrđivanje stavova osoba sa invaliditetom o stanju primjene propisa iz oblasti rada i zapošljavanja osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori. Podaci o diskriminaciji prilikom zapošljavanja opisuju primjere, ali ne i mjesto i vrijeme njihove pojave, kao ni to da li su pokretani neki postupci za zaštitu od diskriminacije. Jedno od pitanja u istraživanju bilo je: „Da li ste doživjeli neki vid diskriminacije prilikom zapošljavanja ili u toku rada?“. Ispitanici koji su odgovorili potvrdno, naveli su sljedeće primjere diskriminacije: „Natjeraju me da mnogo radim; Radno vrijeme u ovom preduzeću je deset časova i plus subotom; Po završetku škole željela sam se prijaviti za konkurs prodavca u kiosku, ali mi je rečeno da to ne radim jer ko će mene uposliti a mjesto je ionako rezervisano; Indirektno mi je saopšteno da je problem komunikacija sa mušterijama; Nisam pošao na dodatnu edukaciju jer nije plaćen smještaj za personalnog asistenta; Povremeno sam radila u radionici za OSI. Radionica nije bila prilagođena za tjelesne invalide. U drugoj radionici gdje je bila bolja pristupačnost nijesam primljena na rad zbog povrede koju sam imala na ruci, koja je bila kraćeg karaktera, odnosno zbog samovolje poslodavca; U vrijeme kada sam radio, moj izgled je mnoge zaposlene 'tjerao' da mi se rugaju, ali radio sam kao mehaničar mašina pa me nisu mnogo gledali jer sam većinu vremena provodio oko radnih mašina.“

„Nijesam zadovoljna efikasnošću, mada njihov rad nije ni dovoljno transparentan. U praksi se svakodnevno dešava diskriminacija, a počinio se ne kažnjavaju. Ovo je vrlo osjetljivo pitanje jer prijavljivanjem poslodavca, u ovako uređenoj državi, zaposleni ili aplikant za zapošljavanje, rizikuju posao ili druga moguća prava“.

O tome da li postoje efikasni mehanizmi zaštite od diskriminacije prilikom zapošljavanja stavovi su bili podijeljeni. Predstavnici državnih institucija, uglavnom, smatraju da treba raditi na podizanju svijesti. Oni smatraju da mehanizmi postoje ali da se ne koriste u dovoljnoj mjeri, i takvima smatraju sudsku zaštitu i inspeksijske nadzore. Iz Udruženja paraplegičara kazali su: „U zakonu su istaknuti mehanizmi



za zaštitu od diskriminacije (Ombudsman, sudovi). Potrebno je raditi na unaprijeđenju prakse Ustavnog suda Crne Gore u pogledu zaštite od diskriminacije, jer nije na zadovoljavajućem nivou usljed predugog vremenskog roka nereagovanja. Potrebno je osnaživati i same osobe sa invaliditetom da pokreću građanske parnice u većem broju. Kao razloge zašto ne pokreću parnice zbog kršenja njihovih prava, najčešće navode nepovjerenje u efikasnost sudova i strah od revanšizma“.

„U zakonima nije problem, zakoni su prilično jasni. U Ustavu imamo odredbu da je svaka diskriminacija zabranjena i o Zakonu o radu po svim osnovama. Problem je u implementaciji tih zakona.“

Kada je u pitanju zakonodavni okvir, iako se generalno smatra da zakonski okvir pruža dobru zaštitu, mišljenja koja smo dobili govore da se mora pristupiti izmjeni osnovnog Zakona o zabrani diskriminacije i da drugi zakoni mogu biti povod za diskriminaciju. Kao glavne nedostatke ispitanici su istakli da je zakon nekonzistentan i terminološki pogrešno postavljen, da su u samom zakonu pomiješani oblici, područja i vrste diskriminacije. Iz Unije poslodavaca pak kažu da je crnogorsko zakonodavstvo dobro, od Ustava, preko zakona i podzakonskih akata, međutim kako kažu, u praksi se dešavaju određeni propusti bez obzira na to da li je poslodavac ili zaposleni u pitanju. Ukazano je na to da Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju treba mijenjati kako bi se problem sa dugim procedurama u praksi preduprijedio. Zatim, iz NVO koje se bave pravima osoba sa invaliditetom istaknuto je da je funkcionisanje Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom problematično, jer se sredstva od penala i posebnih doprinosa koje uplaćuju poslodavci koji ne zapošljavaju osobe sa invaliditetom slivaju u budžet države i raspodjeljuju na način koji odredi Ministarstvo finansija ili generalno Vlada. Nataša Borović kazala je da Zakon omogućava poslodavcu pravo na prilagođavanje radnog mjesta za osobu koju je zaposlio, ali na to prilagođavanje se jako dugo čega, što predstavlja još jedan od problema da poslodavci zaposle osobu sa invaliditetom.

Predstavnice Centra za ženska prava objasnile su da Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, vezano za porodijska odustva, definiše da poslodavac treba da izmiruje nadoknadu. „Uglavnom i dalje je ostalo to da poslodavac ne dobija nadoknadu za kompletno porodijsko, dakle, samim tim poslodavci gledaju da ne zapošljavaju žene koje planiraju da osnuju porodicu, jer nema radnicu a plaća je. Tako da se prilikom donošenja zakona nekako ne vodi računa dovoljno koje stvari mogu stimulisati neke ljude da pribjegnu diskriminaciji. Sam Zakon o diskriminaciji je dobar ali kada se drugi zakoni donose, ne vodi se računa o tome da li mogu biti diskriminirajući. Treba za bilo koji zakon voditi računa o tome otvara li prostor za diskriminaciju ili ne“, kazale su predstavnice Centra za ženska prava.

„Kada je romska zajednica u pitanju, ljudi ne znaju kome da se obrate. Zbog toga, nadležne institucije treba da rade više na promociji svog rada, da obavještavaju u kojim slučajevima bilo ko može da im se obrati i slično. Nije dovoljno samo da se sjedi u kancelariji i da se očekuje da se neko javi i prijavi slučaj diskriminacije“.



Veliki broj ispitanika nije zadovoljan radom nadležnih državnih institucija na zabrani diskriminacije prilikom zapošljavanja. Veliki broj zamjerki odnosio se na rad sudova. S druge strane, smatraju da sudovi nijesu ti koji otkrivaju i gone počiniocce, već da je problem neadekvatan posao organa unutrašnjih poslova i inspekcijских organa, koji treba da posvete više pažnje ovoj pojavi u praksi.

U ovom trenutku, nevladine organizacije prepoznate su kao najglasniji zaštitnici građana kada je u pitanju diskriminacija, između ostalog i prilikom zapošljavanja. No, pojedina mišljenja su da nije dobro ako se civilni sektor javlja kao taj koji pronalazi govor mržnje i diskriminaciju. Smatraju da isto tako nije dobro ako Zaštitnik ljudskih prava i sloboda treba da ocijeni i utvrdi diskriminaciju pa tek onda da tužilaštvo pokrene postupak.

Međutim, brojne aktivnosti sprovode i nadležne državne institucije, bilo samostalno ili uz podršku međunarodnih institucija i fondova. Ispitanici su zadovoljni odnosom Ministarstva za ljudska i manjinska prava, posebno zbog komunikacije i povezivanja sa nevladinim organizacijama. Uprava za kadrove potpisala je Sporazum o saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava u cilju razvoja manjinskiх prava i sloboda. Između ostalog zajedno realizuju istraživanja u cilju prikupljanja podataka za izradu Informacije o zastupljenosti manjina u državnim organima i institucijama. Uprava za kadrove organizuje i radionice u cilju promovisanja raznolikosti i borbe protiv diskriminacije lica sa invaliditetom u postupku zapošljavanja u državnoj upravi.

Unija poslodavaca u saradnji sa državnim institucijama i nevladinim organizacijama ima čitav niz aktivnosti. Zvezdana Olujić, šef Sektora za odnose sa javnošću i marketing Unije poslodavaca kazala je da su sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava 2014. godine potpisali Memorandum o saradnji, koji se upravo bavi ovom temom. Cilj Memoranduma je uspostavljanje principa programskih mjera i aktivnosti po pitanjima ljudskih prava i sloboda, s posebnim akcentom na pitanje manjinskiх naroda i drugih manjinskiх nacionalnih zajednica, zaštita pripadnika/pripadnica društveno ranjivih grupa i razvijanje politika jednakih mogućnosti muškaraca i žena. U saradnji sa Međunarodnom organizacijom rada publikovali su jednu trilogiju. Taj projekat nosio je naziv „Promocija jednakosti i prevencija diskriminacije na radu u Crnoj Gori“ i podrazumijevao je publikovanje tri brošure. Organizovali su obuke za trenere namijenjene zaposlenima u Uniji poslodavaca, kako bi nastavili da održavaju treninge kako poslodavcima tako i predstavnicima javnog sektora. Održavana su i predavanja na Univerzitetu Mediteran tim povodom, što je aktivnost koja je održiva. Realizovano je niz istraživanja, kroz tematiku društveno odgovornog poslovanja. Unije je objavila trilogiju „Zapošljavanje lica sa invaliditetom“ u saradnji sa Međunarodnom organizacijom rada 2011. godine. Objavljeno je i nekoliko flajera, koje su distribuirali kroz novine na tu temu (tema lica sa invaliditetom, zapošljavanje), sarađivali su sa Fondacijom za stipendiranje Roma. Unija poslodavaca redovno informiše članove o svim benefitima koje mogu imati u slučaju zapošljavanja recimo lica sa invaliditetom, Roma itd. Sarađuju i sa nevladinim organizacijama i promovišu njihove aktivnosti i projekte. I nevladine organizacije imaju veliki broj aktivnosti. Udruženje paraplegičara Crne Gore realizovalo je više aktivnosti i projekata usmjerenih na zaštitu od diskriminacije prilikom zapošljavanja, putem stvaranja jednakih mogućnosti. Aktivnosti i programi su se odnosili na praćenje i usklađivanje zakonodavnog okvira sa Konvencijom Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom, a jedna od oblasti je i oblast zapošljavanja. Jedan program se odnosio na Berzu rada za osobe sa invaliditetom. Pored toga, njihove aktivnosti su usmjerene i na



upoznavanje osoba sa tjelesnim invaliditetom o njihovim pravima, pripremanju potrebne dokumentacije koja se odnosi na ostvarivanje i zaštitu njihovih prava i sl. Udruženje paraplegičara Podgorica u kontinuitetu sprovodi aktivnosti na promociji prava lica sa invaliditetom na zapošljavanje kako u realizaciji projekata tako i u redovnim aktivnostima organizacije. Udruženje trenutno realizuje projekat „Radnom praksom lica sa invaliditetom do inkluzije u zapošljavanju“, u kojem je akcenat stavljen na zapošljavanje lica sa invaliditetom, njihovo uključivanje u radne integracije, kao i ukazivanje na zakonodavnu regulativu u ovoj oblasti i stav poslodavaca prilikom sprovođenja zakona. Takođe, u samoj implemetaciji projekata koje realizuje ovo Udruženje, uvijek su uključena lica sa invaliditetom, shodno ugovoru o radu. NVO Udruženje mladih sa hendikepom ima pravni program i program za anti-diskriminaciju u okviru kojeg imaju besplatno pravno savjetovanje, gdje su radili na slučajevima diskriminacije osoba sa invaliditetom prilikom zapošljavanja i tokom radnog odnosa. Djelovali su direktnim obraćanjem tom poslodavcu ili pružanjem pomoći prilikom pokretanja postupaka od strane žrtve diskriminacije i u ovoj oblasti. Udruženje Roditelji od septembra 2012. godine pruža besplatnu pravnu pomoć roditeljima, najčešće majkama i savjetuje ih kako da ostvare prava koja su im zagarantovana zakonima o radu, ali i o dječijoj i socijalnoj zaštiti i ostalim propisima. Udruženje Roditelji uspostavilo je saradnju sa Upravom za inspekcijske poslove, koja se zasniva na tome da ova organizacija prijavljuje direktno Inspekciji rada prijave građana i vjeruju da će u narednom periodu situacija u tom dijelu biti barem djelimično unaprijeđena. Ipak, smatraju da se mora pronaći model podrške i animiranja zaposlenih da o nepravilnostima obavijeste nadležne institucije i da imaju povjerenje u njih jer je to jedan od ključnih načina za zaštitu i ostvarivanje njihovih prava. I NVO CEDEM ima brojne aktivnosti. U ovoj organizaciji postoji program koji je posvećen socijalnoj inkluziji. U okviru tog programa sprovode se projekti koji se bave borbom protiv diskriminacije a radili su i na projektu zapošljavanja Roma na lokalnom nivou. CEDEM realizuje istraživanja o etničkoj distanci. Mjerenje etničke distance rade u kontinuitetu, od 2010. godine. Ta mjerenja pokazala su da su diskriminaciji najviše izloženi Romi, osobe sa invaliditetom, LGBT, žene, penzioneri. Predstavnici Centra za ženska prava kazali su da su organizovali akciju „Osmomartovski marš“. Teme marša bile su radna prava žena a između ostalog i diskriminacija prilikom zapošljavanja. NVO 4life realizovala je u ZIKS-u projekte resocijalizacije i uključivanja zatvorenika u društvo nakon izlaska iz zatvora. NVO „Koračajte sa nama“ organizovala je edukativne radionice sa ciljem da ohrabri mlade Rome da se prijavljuju na Biro rada, da traže posao i koriste svaku neformalnu obuku koja im može biti od koristi pri zapošljavanju.

Ovo nije lista svih aktivnosti u ovoj oblasti već samo primjeri i dobre prakse. Nažalost, diskriminacija prilikom zapošljavanja i dalje je prisutna i neophodan je snažniji odgovor na suzbijanje ove pojave, prije svega od strane nadležnih državnih institucija.



## VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Istraživanje je pokazalo da je diskriminacija prilikom zapošljavanja zastupljena i da se javlja najviše po osnovu političkog uvjerenja, nacionalnosti, pola, invaliditeta i starosti. Diskriminacija se javlja kako prilikom zapošljavanja u državnim organima tako i u privatnom sektoru. Rezultati istraživanja su pokazali da procedure za zapošljavanje nijesu jasne, transparentne i da njima u najvećem broju slučajeva nijesu propisani uslovi provjere znanja i postupak bodovanja podnijetih aplikacija. Istraživanje je pokazalo i da nezaposleni građani nijesu ohrabreni da podnose prijave i da nemaju povjerenja u rad nadležnih državnih institucija po pitanju zaštite njihovih prava.

Zbog toga je neophodno pokrenuti promjenu legislative i prakse kako bi zapošljavanje bilo transparentnije i kako bi se aplikantima omogućili adekvatni mehanizmi zaštite prava od diskriminacije prilikom zapošljavanja.

Ustavna definicija diskriminacije treba da bude sadržajnija, uz navođenje načelnih razloga zbog kojih se može odstupiti od principa jednakosti koji konstituiše nediskriminaciju.

Zakonodavni okvir zabrane diskriminacije treba ujednačiti i usaglasiti sa međunarodnim standardima. To ne znači da će se harmonizovati samo pravno obavezujuće norme, već treba utvrditi mogućnost primjene standarda tzv. mekog prava (preporuke, mišljenja i sl.) ako su oni primjenljivi na crnogorskoj društvenoj podlozi.

Postojeći Zakon o zabrani diskriminacije ne sadrži odstupanja od načela zabrane diskriminacije, što može dovesti u pitanje održivost sistema kakvo je npr. oblast životnog osiguranja, oblast rada u pojedinim sektorima i slično. Ovo je naročito važno ako se ima u vidu restriktivna definicija ustavnog načela o nediskriminaciji iz člana 8 Ustava.

Postojeće odredbe Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom sadrže iste norme, pa ih treba ujednačiti ili brisati sa pozivom na odredbe zakona u kojemu te norme nijesu brisane.

Važeći Zakon nije na valjan način izvršio strukturiranje odredbi o vrstama, oblicima, područjima i osnovama diskriminacije, zbog čega se pojedinim sektorima ili oblicima (ne)opravdano daje prednost (Poglavlje "Posebni oblici diskriminacije"), a pri činjenici da su sva prava jednaka, nedjeljiva, međuzavisna a svi beneficijari jednaki u postupku ostvarivanja prava.

Odredbe o postupku pred Zaštitnikom treba do kraja urediti i sve ključne procedure prilagoditi ovim načelima u samom zakonu (npr. prebacivanje tereta dokazivanja).

Ujednačiti kaznene odredbe u svim zakonima kada je diskriminacija u pitanju, zavisno od područja primjene posebnih zakona (rad, obrazovanje, zdravstvena politika itd.)

Provjeriti primjenjivost zakonskih rješenja u praksi i primjenu načela postupka kada je diskriminacija u pitanju, a pogotovo praksu u dijelu kada nastaje trenutak prebacivanja tereta dokazivanja na potencijalnog diskriminatora.



Do kraja razjasniti ulogu organa državne uprave i lokalne samouprave kada postupaju po prijavama zbog diskriminacije.

Potrebno je osnažiti ulogu i kapacitete nadležnih inspekcijskih službi, Zavoda za zapošljavanje i Uprave za kadrove kako bi adekvatno mogle da prate nepravilnosti tokom procesa zapošljavanja.

Potrebno je da vlasti pozovu i ohrabre građane da prijavljuju slučajeve diskriminacije i nepravilnosti uočene u procesu zapošljavanja.