



AKCIJA ZA LJUDSKA PRAVA

Pregled predloženih amandmana na Predlog Zakona o zabrani diskriminacije

AMANDMAN 1 – čl. 2 “Zabrana diskriminacije”

AMANDMAN 2 – čl. 16 “Diskriminacija po osnovu vjere i uvjerenja”

AMANDMAN 3 – predlog novog člana, “Diskriminacija djece”

AMANDMAN 4 – čl. 15 “Diskriminacija u oblasti rada”

AMANDMAN 5 – čl. 19 “Teži oblik diskriminacije”

AMANDMAN 6 – čl. 20 “Nadležnost Zaštitnika/ce”

AMANDMAN 7 – čl. 22 “Izvještaji Zaštitnika/ce”

AMANDMAN 8 – čl. 23 “Postupak pred sudom”

AMANDMAN 9 – čl. 24 “Tužba”

AMANDMAN 10 – čl. 25 “Rok za podnošenje tužbe”

AMANDMAN 11 – predlog novog člana, “Fond za besplatnu pravnu pomoć”

AMANDMAN 12 – čl. 30 “Vođenje evidencije”

AMANDMAN 13 – čl. 31 “Prekršaji”

AMANDMAN 14 – čl. 33 “Podzakonski akti”

PREDLOG AMANDMANA
NA PREDLOG ZAKONA O ZABRANI DISKRIMINACIJE

AMANDMAN 1

Zabrana diskriminacije

Član 2 Predloga zakona

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, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, 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, osim ako su taj akt, radnja ili nečinjenje objektivno i razumno opravdani zakonitim ciljem, uz upotrebu sredstava koja su primjerena i neophodna za postizanje cilja, odnosno u prihvatljivo srazmjernom odnosu sa ciljem koji se želi postići.

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 ili davanje instrukcija da se određeno lice ili grupa lica diskriminišu po nekom od osnova iz stava 1 ovog člana.

Predlog amandmana

U stavu 2, poslije riječi „imovnom stanju”, dodati riječi „bračnom ili porodičnom stanju“.

U stavu 2, poslije riječi “pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi”, dodati riječi ”uključujući sindikatu, političkoj partiji i drugoj organizaciji“.

Dodati stav 6: “Diskriminacijom će se smatrati i stavljanje nekog lica u nepovoljniji položaj na osnovu pogrešne predstave o postojanju osnova za diskriminaciju iz stava 2 ovog člana“.

Objašnjenje

Bračno i porodično stanje, a pogotovo članstvo u sindikatu i političkoj partiji, posebno su zastupljeni osnovi diskriminacije i u Crnoj Gori, kao i šire, i zato ih je potrebno izričito navesti. U ovom smislu uporediti definicije iz zakona u okruženju, koji sadrže navedene osnove diskriminacije (čl. 1, st. 1, Zakon o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske; čl. 2 Zakona o zabrani diskriminacije Republike Srbije; čl. 2, st. 1 Zakona o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine).

Stav 6 je potrebno dodati kako bi se spriječilo izbjegavanje odgovornosti lica koje je dovelo u neopravdano nepovoljniji položaj drugo lice zbog toga jer je pogrešno držalo da postoji zabranjeni osnov diskriminacije, pa se naknadno utvrdi da je bio u zabludi i da takav osnov zapravo nije postojao – na primjer, potencijalni poslodavac pogrešno pretpostavi da je lice koje se prijavilo na konkurs za radno mjesto član jedne političke partije, i na osnovu toga donese odluku da to lice ne zaposli. Činjenica da to lice zapravo nije član političke partije ne bi smjela da isključi odgovornost poslodavca za diskriminaciju (isto rješenje vidjeti u čl. 1, stav 3 Zakona o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske).

AMANDMAN 2

Diskriminacija po osnovu vjere i uvjerenja

Član 16 Predloga zakona

Diskriminacijom se smatra svako pravljenje razlike, nejednako postupanje ili dovođenje u nejednak položaj lica ili grupe lica, po osnovu vjere ili uvjerenja, pripadanja ili nepripadanja nekoj vjerskoj zajednici.

Predlog amandmana

Naslovu se dodaju riječi “političkog i drugog“ tako da glasi:

”Diskriminacija po osnovu vjere, političkog ili drugog uvjerenja”

Posle riječi ”vjere” briše se riječ “ili” i dodaju riječi “političkog ili drugog uvjerenja”; briše se riječ “nekoj”, a posle riječi ”vjerskoj zajednici“ dodaje se zarez i riječi ”političkoj partiji, sindikatu ili drugoj organizaciji, osim kada se ograničenja odnose na vršioce određenih javnih funkcija, ili su neophodna radi sprječavanja izazivanja ili podsticanja mržnje i netrpeljivosti po bilo kom osnovu”, tako da odredba glasi:

“Diskriminacijom se smatra svako pravljenje razlike, nejednako postupanje ili dovođenje u nejednak položaj lica ili grupe lica, po osnovu vjere, političkog ili drugog uvjerenja, pripadanja ili nepripadanja vjerskoj zajednici, političkoj partiji, sindikatu ili drugoj organizaciji, osim kada se ograničenja odnose na vršioce određenih javnih funkcija, ili su neophodna radi sprječavanja izazivanja ili podsticanja mržnje i netrpeljivosti po bilo kom osnovu.”

Obrazloženje

Predloženi amandman se nadovezuje na predlog amandmana člana 2, st. 2 u pogledu političke i sindikalne pripadnosti kao zabranjenih osnova diskriminacije. Imajući u vidu da se Predlagač opredijelio da u glavi II Predloga zakona detaljnije predvidi određene oblike diskriminacije, smatramo da je u Crnoj Gori neophodno da se pored ostalih predviđenih oblika izričito zabrani diskriminacija po osnovu pripadnosti političkoj ili drugoj organizaciji i sindikatu, pored pripadnosti crkvi, odnosno vjerskoj organizaciji. Posebnu odredbu o diskriminaciji zbog političke ili sindikalne pripadnosti sadrži i Zakon o zabrani diskriminacije Republike Srbije (čl. 25), koji kao i Predlog zakona posebnu glavu posvećuje posebnim oblicima diskriminacije. Treba imati u vidu da je predloženi zakon osnovni zakon za zaštitu od diskriminacije, te da se ne treba pribojavati eventualnih ponavljanja zabranjenih osnova diskriminacije koji su navedeni u drugim zakonima, tim prije što se Predlagač već opredijelio da neke druge osnove ponovi.

Dodato je ograničenje koje pojašnjava u kom slučaju se neće smatrati da je došlo do diskriminacije po ovom osnovu, imajući u vidu da je vršiocima određenih javnih funkcija (npr. sudijama, tužiocima itd.) zabranjeno članstvo u političkim organizacijama, kao i da član 7 Ustava Crne Gore zabranjuje izazivanje ili podsticanje mržnje i netrpeljivosti po bilo kom osnovu i omogućava neophodna ograničenja slobode udruživanja u cilju sprječavanja takvog djelovanja.

AMANDMAN 3

Predlog amandmana

Predlogu zakona posle člana 18 dodaje se novi član pod naslovom “**Diskriminacija djece**”, koji glasi:

“Svako dijete, odnosno maloljetnik ima jednaka prava i zaštitu u porodici, društvu i državi bez obzira na njegova ili lična svojstva roditelja, staratelja i članova porodice.

Zabranjeno je diskriminisati dijete, odnosno maloljetnika, prema zdravstvenom stanju, bračnom, odnosno vanbračnom rođenju, javno pozivanje na davanje prednosti djeci jednog pola u odnosu na djecu drugog pola, kao i pravljenje razlike prema zdravstvenom stanju, imovnom stanju, profesiji i drugim obilježjima društvenog položaja, aktivnostima, izraženom mišljenju ili uvjerenju roditelja, staratelja ili članova porodice.”

Obrazloženje

Imajući u vidu da se Predlagač opredjelio da u posebnom poglavlju izdvoji oblike diskriminacije koji su od posebnog značaja za crnogorsko društvo, smatramo da je neopravdano izostavljena odredba u kojoj bi se naglasili zabranjeni oblici diskriminacije djece, koji ne samo da su prisutni i u Crnoj Gori, već na djecu ostavljaju ili mogu ostaviti nenadoknadive posljedice. Uporište za ovakvo stanovište nalazimo i u Zakonu o suzbijanju diskriminacije Republike Srbije, gdje se zakonodavac takođe opredijelio da u posebnoj glavi posebno razradi oblike diskriminacije, ali je među njih uvrstio i odredbu posvećenu zabrani diskriminacije djece (član 22 Zakona o suzbijanju diskriminacije Republike Srbije od 30.03.2009.)

Termin "dijete, odnosno maloljetnik" koristi se zbog toga što u crnogorskom pravu ne postoji jasna definicija djeteta (na primjer, nema je u Porodičnom zakonu), dok termin "maloljetnik" odgovara međunarodnom standardu da se djetetom smatra svako lice do navršenih 18 godina starosti.

AMANDMAN 4

Diskriminacija u oblasti rada

Član 15 Predloga zakona

Pored slučajeva diskriminacije utvrđenih zakonom kojim se uređuje oblast rada i zapošljavanja, diskriminacijom u radu smatra se i isplata nejednake zarade odnosno naknade za rad jednake vrijednosti licu ili grupi lica, po nekom od osnova iz člana 2 stav 2 ovog zakona.

Pravo na zaštitu od diskriminacije iz stava 1 ovog člana imaju i lica koja obavljaju privremene i povremene poslove ili poslove po posebnom ugovoru, studenti/kinje i učenici/ce na praksi, kao i druga lica koja po bilo kom osnovu učestvuju u radu kod poslodavca.

Predlog amandmana

Član 15 Predloga zakona promijeniti tako da on glasi:

“Zabranjena je diskriminacija u oblasti rada, odnosno narušavanje jednakih mogućnosti za zasnivanje radnog odnosa ili uživanje pod jednakim uslovima svih prava u oblasti rada, kao što su pravo na rad, na slobodan izbor zaposlenja, na napredovanje u službi, na stručno usavršavanje i profesionalnu rehabilitaciju, na jednaku naknadu za rad jednake vrijednosti, na pravične i zadovoljavajuće uslove rada, na odmor, na obrazovanje i stupanje u sindikat, kao i na zaštitu od nezaposlenosti.

Zaštita diskriminacije iz stava 1 ovog člana uživa lice u random odnosu, lice koje obavlja privremene ili povremene poslove ili poslove po ugovoru o djelu ili drugom ugovoru, lice na dopunskom radu, lice koje obavlja javnu funkciju, pripadnik vojske, lice koje traži posao, student i učenik na praksi, lice na stručnom osposobljavanju i usavršavanju bez zasnivanja radnog odnosa, volonter i svako drugo lice koje po bilo kom osnovu učestvuje u radu.

Ne smatra se diskriminacijom pravljenje razlike, isključenje ili dvanje prvenstva zbog osobnosti određenog posla kod koga lično svojstvo lica predstavlja stvarni i odlučujući uslov obavljanja posla, ako je svrha koja se time želi postići opravdana, kao i preduzimanje mjera zaštite prema pojedinim kategorijama lica iz stava 2 ovog člana (žene, trudnice, porodilje, roditelji, maloljetnici, osobe sa invaliditetom i drugi.)”

Obrazloženje

S obzirom na to da je Zakon o zabrani diskriminacije osnovni zakon u oblasti koju reguliše, smatramo da je potrebno da njegova odredba kojom se posebno predviđa diskriminacija u oblasti rada bude detaljno i sveobuhvatno regulisana.

Odredba čl. 15 Predloga zakona je nepotpuna, jer zabranjuje samo ”isplatu” nejednake zarade, umjesto i samog *ugovaranja* nejednake zarade, pravnog osnova kasnije isplate. Radnja diskriminacije svršena je već samim ugovaranjem nejednake naknade za rad jednake vrijednosti.

Predložena detaljnija odredba sadrži korisno objašnjenje što se neće smatrati nedozvoljenom diskriminacijom, posebno imajući u vidu da se u javnosti često ne razumije da je u oblasti rada dozvoljeno razlikovanje iz opravdanih razloga kako je izričito predviđeno predloženom odredbom, preuzetom iz čl. 16 Zakona o zabrani diskriminacije Republike Srbije (za poslove, na primjer, baletskog igrača, pilota ili drvosječe dozvoljeno je zahtijevati određenu psiho-fizičku sposobnost, kao što i trudnice, roditelji, osobe s invaliditetom i sl. imaju pravo na uživanje posebnih pogodnosti za razliku od ostalih zaposlenih). Treba imati u vidu i da drugi zakoni država u okruženju (Republike Hrvatske, Bosne i Hercegovine) navode posebne kategorije lica kada govore o mjerama pozitivne diskriminacije, koje se ne navode ni u odredbi ”Posebne mjere” člana 5 Predloga, pa smatramo da bi ih bilo korisno, primjera radi, navesti bar u ovoj odredbi.

AMANDMAN 5

Teži oblik diskriminacije

Član 19 Predloga zakona

Težim oblikom diskriminacije, po nekom od osnova iz člana 2 stav 2 ovog zakona, smatra se diskriminacija:

- 1) učinjena prema istom licu ili grupi lica po više osnova iz člana 2 stav 2 ovog zakona (višestruka diskriminacija);
- 2) učinjena više puta prema istom licu ili grupi lica (ponovljena diskriminacija);
- 3) učinjena u dužem vremenskom periodu prema istom licu ili grupi lica (produžena diskriminacija);
- 4) propagiranjem putem javnih glasila, kao i ispisivanjem i isticanjem sadržaja i simbola diskriminatorne sadržine na javnim mjestima;
- 5) koja ima naročito teške posljedice po diskriminirano lice, grupu lica ili po njihovu imovinu.

Predlog amandmana

Dodati stav 2:

”Sud će voditi računa o okolnostima iz stava 1 ovog člana pri odlučivanju o tužbi zbog diskriminacije, pogotovo pri utvrđivanju visine naknade neimovinske štete, kao i pri odmjeravanju kazne za prekršaje utvrđene ovim zakonom.”

Obrazloženje

Propisani teži oblici diskriminacije ostali su bez efekta u odredbi o prekršajima (čl. 31), odnosno odredbama koje propisuju postupak sudske zaštite u parničnom postupku. Po uzoru na član 6, st. 2 Zakona o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske, predložena je dopuna člana koja obezbijeduje da i sud i svi ostali imaju u vidu da se teži oblici diskriminacije moraju i teže kazniti (vidjeti u nastavku i predložene dopune čl. 31). Ekspert Venecijanske komisije L. Huseynov u komentaru Nacrta zakona o zabrani diskriminacije, u tački 26. navodi da glavni predmet zabrinutosti Komisije nije tretiran, a to je da nisu predviđene nikakve posledice vršenja teških oblika diskriminacije.¹

AMANDMAN 6

Nadležnost Zaštitnika/ce

Član 20 Predloga zakona

Pored nadležnosti propisane posebnim zakonom, Zaštitnik/ca ljudskih prava i sloboda (u daljem tekstu: Zaštitnik/ca) je nadležan/na i da:

¹ Vidjeti mišljenje eksperta Venecijanske komisije L. Huseynova, tačka 40 na sajtu Ministarstva za ljudska i manjinska prava:
<http://www.minmanj.gov.me/biblioteka?query=venecijanska%20komisija&sortDirection=desc>

1) podnosiocu/teljki pritužbe koji/a smatra da je diskriminisan/na od strane fizičkog ili pravnog lica daje potrebna obavještenja o njegovim/njenim pravima i obavezama, kao i mogućnostima sudske zaštite;

2) sprovodi postupak mirenja, uz pristanak lica koje smatra da je diskriminirano i organa, drugog pravnog i fizičkog lica za koje ono smatra da je izvršilo diskriminaciju, uz mogućnost zaključivanja vansudskog poravnjenja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje postupak posredovanja;

3) informiše javnost o značajnijim pojavama diskriminacije;

4) po potrebi, vrši istraživanja u oblasti diskriminacije;

5) vodi posebnu evidenciju o podnijetim pritužbama u vezi sa diskriminacijom;

6) prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije;

7) preduzima aktivnosti radi podizanja svijesti o pitanjima u vezi sa diskriminacijom.

Predlog amandmana

Tačku 1 dopuniti riječima: “uključujući i zaštitu pred nadležnim međunarodnim tijelima;”

Dodati nove tačke kojima dopuniti nadležnosti Zaštitnika i predvidjeti da:

”8) ima pravo da podnosi prekršajne i krivične prijave, pokreće i učestvuje u prekršajnim i sudskim postupcima zbog povrede prava iz ovog zakona;

9) ima pravo da podnosi tužbe za zaštitu od diskriminacije predviđene ovim zakonom;

10) daje mišljenja i preporuke Vladi u pogledu usvajanja odgovarajućih zakonskih i strateških rešenja,

11) prati sprovođenje zakona i saraduje sa nevladinim organizacijama za zaštitu ljudskih prava u pogledu pitanja od značaja za nadzor nad primjenom zakona.“

Obrazloženje

Nadležnost posebnih ustanova koja se staraju o zaštiti od diskriminacije u državama u okruženju, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u Srbiji, Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine i Pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj, u skladu s direktivama EU², predviđena je iscrpno zakonima o suzbijanju diskriminacije Srbije, BiH i Hrvatske, tako da podrazumijeva najmanje deset nadležnosti ove ustanove (čl. 12 Zakona o suzbijanju diskriminacije RH; čl. 33 Zakona o zabrani diskriminacije RS; čl. 7 Zakona protiv diskriminacije BiH). U ovom pogledu, Predlog crnogorskog zakona je najsiromašniji, što se ne može pravdati postojanjem posebnog Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, koji mnoge od predloženih nadležnosti ne predviđa uopšte ili ih ne predviđa izričito u pogledu suzbijanja diskriminacije. Svjesni da nadležnosti djelotvorne centralne ustanove za suzbijanje diskriminacije moraju biti brojne i ozbiljne, i zahtijevaju i vrijeme i sredstva, predlagali smo da se osnuje posebna ustanova Povjerenika za suzbijanje

² Directive 2000/43/EC implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial and ethnic origin, čl. 13; Directive 2006/54/EC on implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupational recast, čl. 20.

diskriminacije u Crnoj Gori. Činjenica da Zaštitnik ljudskih prava i sloboda pored suzbijanja diskriminacije ima i drugih nadležnosti ne smije biti ozbiljno opravdanje da Crna Gora u pogledu njegovih/njenih nadležnosti predvidi manje ovlašćenja Zaštitnika, odnosno manje pogodnosti za oštećene diskriminacijom nego što to predviđaju direktive Evropske unije ili što su to predvidjele druge države u okruženju. L. Huseynov, ekspert Venecijanske komisije u svojim komentarima Nacrta zakona o zabrani diskriminacije, navodi da Ombudsmanu nisu potpuna ovlašćenja kada je u pitanju primjena Zakona o zabrani diskriminacije kako je preporučeno u tački 24. ECRI-jeve Opšte preporuke o politici br. 7 gdje se eksplicitno navodi koja bi to sve ovlašćenja Ombudsman (Zaštitnik) trebalo da ima:

1. Savjetovanje žrtava i pravna pomoć,
2. Zastupanje pred sudom,
3. Asistencija u traženju mirnog rešenja spora,
4. Istraživanje dokumentacije,
5. Pokretanje sporova pred sudom,
6. Intervencija u pravnim procedurama u svojstvu eksperta,
7. Praćenje primjene propisa protiv rasizma i rasne diskriminacije i kontrola usklađenosti sa relevantnim propisima,
8. Preporuke zakonodavnoj i izvršnoj vlasti u pogledu usvajanja odgovarajućih zakonskih i strateških rešenja,
9. Podizanje svijesti o pitanjima rasizma i rasne diskriminacije i promocija politika i prakse kojima se osigurava jednak tretman,
10. Vođenje kampanja u saradnji sa civilnim organizacijama,
11. Trening ključnih grupa,
12. Izdavanje pravilnika o praksi,
13. Donošenje pravno obavezujućih odluka o žalbama.

Ekspert Venecijanske komisije u svojim komentarima na Nacrt zakona o zabrani diskriminacije ističe primjedbu da Ombudsmanu treba predvidjeti puna ovlašćenja za sprovođenje ovog zakona, da institucija Ombudsmana treba da ima neophodne ljudske resurse za vršenje novih zadataka, te da se obezbijedi specijalizovana obuka zaposlenih u toj instituciji. Treba imati u vidu da ni u Nacrtu zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Zaštitniku nije dato izričito ovlašćenje da podnosi tužbe i krivične prijave, već samo prekršajne prijave (čl. 49) za prekršaje u vezi sa Zakonom o zabrani diskriminacije i na taj način se sužavaju njegova ovlašćenja a što je opet u suprotnosti sa komentarima eksperta Venecijanske komisije.³

I OSCE/ODIHR u svojim komentarima na Nacrt zakona o zabrani diskriminacije u tački 40. navodi da Zaštitnik treba da ima značajna i sadržajna ovlašćenja što ide u prilog Amandmanu 6 koji predlažemo. U tački 45. je navedeno da je važna praznina odsustvo odredbe o intervenciji treće strane u pravnom postupku što zahtijevaju i EU direktive o jednakosti, na šta ukazuje i Akcija u ovom amandmanu, predviđajući kao posebno

³ Vidjeti mišljenje eksperta Venecijanske komisije, tač. 40, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava: <http://www.minmanj.gov.me/biblioteka?query=venecijanska%20komisija&sortDirection=desc>

ovlašćenje Zaštitnika mogućnost podnošenja tužbe za zaštitu od diskriminacije pozivajući se u obrazloženju upravo na EU direktive o jednakosti.⁴

AMANDMAN 7

Izveštaji Zaštitnika/ce

Član 22 Predloga zakona

Zaštitnik/ca, u posebnoj dijelu godišnjeg izvještaja, obavještava Skupštinu Crne Gore o uočenim pojavama diskriminacije i preduzetim aktivnostima i predlaže preporuke i mjere za otklanjanje diskriminacije.

O uočenim pojavama diskriminacije Zaštitnik/ca može da podnese Skupštini Crne Gore poseban izvještaj, ako ocjeni da to zahtijevaju naročito važni razlozi.

Predlog amandmana

Dodati novi stav 3:

„Prilikom izrade izvještaja i preporuka Zaštitnik/ca će konsultovati organizacije građanskog društva koje se bave ljudskim pravima“.

Obrazloženje

Direktive EU⁵ izričito zahtijevaju saradnju svih nadležnih državnih institucija sa nevladinim organizacijama, a to su u svojim zakonima predvidjele i države u okruženju (Zakon o suzbijanju diskriminacije RH, čl. 15; Zakon o zabrani diskriminacije BiH, čl. 7, st. 3 i 10).

AMANDMAN 8

Postupak pred sudom

Član 23 Predloga zakona

Svako ko smatra da je povrijeđen diskriminatornim postupanjem organa, drugog pravnog i fizičkog lica ima pravo na zaštitu pred sudom, u skladu sa zakonom.

⁴ Vidjeti komentare OSCE/ODIHR, tač. 40, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava:
<http://www.minmanj.gov.me/biblioteka?query=venecijanska%20komisija&sortDirection=desc>

⁵ 2000/43/EC, čl. 12; 2000/78/EC, čl. 14; 2006/54/EC, čl. 22.

Postupak se pokreće tužbom.

Na postupak iz stava 2 ovog člana shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje parnični postupak, ako ovim zakonom nije drukčije određeno.

Postupak iz stava 2 ovog člana je hitan.

Predlog amandmana

Dodati tri nova stava, koji glase:

“U postupku za zaštitu od diskriminacije mjesno je nadležan pored suda opšte mjesne nadležnosti i sud na čijem području je prebivalište, odnosno, sjedište tužioca, kao i sud mjesta gdje se dogodila šteta ili je izvršena radnja diskriminacije.”

”U slučaju zabrane vršenja ili ponavljanja radnje diskriminacije, odnosno radnji koje mogu dovesti do diskriminacije, žalba ne zadržava izvršenje.”

”Sud može odrediti i kraći rok za izvršenje radnje naložene tuženom od opšteg roka predviđenog zakonom.”

”Revizija je uvijek dopuštena.”

Obrazloženje

Predložene dopune usmjerene su na pojačan nivo zaštite tužilaca u sporovima po tužbama zbog diskriminacije, u skladu sa specifičnošću slučajeva i potrebe za njihovim hitnim i djelotvornim rješavanjem u svjetlu posebno teških posljedica koje u protivnom mogu nastupiti. Ovakve odredbe postoje u zakonima Republike Hrvatske (čl. 18, st. 2; čl. 22; čl. 23), BiH (čl. 13, st. 3; čl. 13, st. 2) i Republike Srbije (čl. 42; čl. 41).

Prilikom predlaganja odredbe o dopuni mjesne nadležnosti, uzete su u obzir odredbe o opštoj mjesnoj nadležnosti iz čl. 38-41 Zakona o parničnom postupku Crne Gore.⁶

⁶ Opšta mjesna nadležnost

Član 38

Ako zakonom nije određena isključiva mjesna nadležnost nekog drugog suda, **za suđenje je nadležan sud koji je opšte mjesno nadležan za tuženog.**

U slučajevima predviđenim u ovom zakonu za suđenje je, pored suda opšte mjesne nadležnosti, nadležan i drugi određeni sud.

Član 39

Za suđenje je opšte mjesno nadležan sud na čijem području tuženi ima prebivalište.
Ako tuženi nema prebivalište, opšte mjesno nadležan je sud na čijem području tuženi ima boravište.

AMANDMAN 9

Tužba

Član 24 Predloga zakona

Tužbom iz člana 23 stav 2 ovog zakona može se tražiti i:

- 1) utvrđenje da je tuženi/a diskriminatorски postupao/la prema tužiocu/teljki;
- 2) zabrana vršenja radnje od koje prijeti diskriminacija, odnosno zabrana ponavljanja radnje diskriminacije;
- 3) naknada štete, u skladu sa zakonom,
- 4) objavljivanje presude kojom je utvrđena diskriminacija na trošak tuženog/e u medijima, ukoliko je diskriminacija izvršena putem medija.

U slučajevima iz stava 1 tač. 1 i 2 ovog člana, tužbeni zahtjev se ističe 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.

Tužba iz stava 1 tač. 1 i 2 ovog člana, može se podnijeti samostalno samo ako akt ili radnja diskriminacije nije imala za posljedicu gubitak ili povredu nekog prava.

Predlog amandmana

Stav 3 brisati.

Obrazloženje

Smatramo neopravdanim sprječavati bilo koga da se opredjeli za oblik pravne zaštite koji mu/joj najviše odgovara. Što ako lice ne želi da tuži zbog gubitka ili povrede nekog prava?! Osim što se otežava zaštita žrtvi diskriminacije, olakšava se položaj tuženog/tužene, koji u najmanju ruku može izdejstvovati odugovlačenje postupka ili i

Ako tuženi pored prebivališta ima i boravište u nekom drugom mjestu, a prema okolnostima može se pretpostaviti da će u tom mjestu duže vrijeme da boravi, opšte mjesno nadležan je i sud boravišta tuženog.

Član 40

Za suđenje u sporovima protiv Republike Crne Gore, jedinica lokalne samouprave, kao i drugih oblika teritorijalne organizacije opšte mjesno je nadležan sud na čijem se području nalazi sjedište njene skupštine.

Za suđenje u sporovima protiv pravnih lica opšte mjesno nadležan je sud na čijem se području nalazi njihovo sjedište. U slučaju sumnje, kao sjedište smatraće se mjesto u kome se nalaze njihovi organi upravljajući.

Član 41

Za suđenje u sporovima protiv državljanina Crne Gore koji stalno živi u inostranstvu, gdje je upućen na službu ili na rad od strane državnog organa ili pravnog lica, opšte mjesno nadležan je sud njegovog posljednjeg prebivališta u Republici Crnoj Gori.

njegovo okončanje, isticanjem jednostavnog prigovora da je radnja imala za posljedicu gubitak prava, a da je tužilac izabrao nedopušteni mehanizam zaštite. Na ovaj način se zapravo pogoduje izvršiocima diskriminacije i znatno otežava postupanje suda. Ovakvu odredbu ne sadrže ni zakoni BiH, Republike Hrvatske i Republike Srbije.

AMANDMAN 10

Rok za podnošenje tužbe

Član 25 Predloga zakona

Tužba iz člana 23 stav 2 ovog zakona može se podnijeti u roku od 60 dana od dana saznanja za učinjenu diskriminaciju.

Predlog amandmana

“Tužba iz člana 23 stav 2 ovog zakona može se podnijeti u roku od 90 dana od dana saznanja za učinjenu diskriminaciju, a najkasnije u roku od godinu dana.”

Obrazloženje

U cilju promocije zaštite prava na zaštitu od diskriminacije, imajući u vidu da se predviđa novo sredstvo u sistemu na koje građani tek treba da se naviknu, posebno u uslovima nedostatka organizovane besplatne pravne pomoći, subjektivni rok od 60 dana treba povećati na 90 (tri mjeseca), i predvidjeti objektivni rok od godinu dana. Takvo rješenje predviđa čl. 13, st. 4 Zakona o zabrani diskriminacije BiH, dok zakoni Hrvatske i Srbije ne predviđaju nikakve rokove za podnošenje tužbe.

AMANDMAN 11

Predlog amandmana

Poslije člana 31, dodati novi član pod naslovom: „**Fond za besplatnu pravnu pomoć**”

„Sva materijalna sredstva prikupljena izricanjem kazni navedenih u članu 31, biće deponovane u fond, koji će se ustanoviti za potrebe obezbjeđivanja besplatne pravne pomoći fizičkim ili pravnim licima koja se žale da im je prekršeno pravo na jednako postupanje u skladu sa ovim zakonom.“

Obrazloženje

Član je formulisan po uzoru na čl. 9.4 Zakona protiv diskriminacije Kosova, kako bi se obezbjedila djelotvorna pravna pomoć i zaštita od diskriminacije zaista efikasno zaživjela u praksi.

AMANDMAN 12

Vodenje evidencije

Član 30 Predloga zakona

Organi, druga pravna i fizička lica obavezni su da vode posebnu evidenciju o svim slučajevima prijavljene diskriminacije i da podatke iz evidencije blagovremeno dostave Zaštitniku/ci.

Sudovi, inspekcijски organi i organi za prekršaje obavezni su da vode posebnu evidenciju o podnijetim tužbama u vezi sa diskriminacijom i da podatke iz evidencije blagovremeno dostave Zaštitniku/ci.

Bliži sadržaj i način vođenja evidencija iz stava 2 ovog člana propisuje organ državne uprave nadležan za ljudska i manjinska prava.

Predlog amandmana

U stavu 2, red 2, poslije riječi ”sudovi”, dodati ”policija, državno tužilaštvo”; poslije riječi ”podnijetim tužbama”, dodati zarez i riječi ”prekršajnim i krivičnim prijavama”, tako da stav 2 glasi:

”Sudovi, policija, državno tužilaštvo, inspekcijски organi i organi za prekršaje obavezni su da vode posebnu evidenciju o podnijetim tužbama, prekršajnim i krivičnim prijavama u vezi sa diskriminacijom i da podatke iz evidencije blagovremeno dostave Zaštitniku/ci.”

Obrazloženje

Imajući u vidu da se povodom diskriminacije ne podnose samo tužbe već i prekršajne i krivične prijave, smatramo da je neophodno obezbijediti da se o svim tim upotrebljenim sredstvima pravne zaštite vodi sveobuhvatna evidencija koja će omogućiti iscrpno praćenje stope prijave slučaja diskriminacije.

AMANDMAN 13***Prekršaji*****Član 31 Predloga zakona**

Novčanom kaznom u visini od dvjestostrukog do tristostrukog iznosa minimalne zarade u Crnoj Gori, kazniće se za prekršaj pravno lice ili preduzetnik, ako:

- odbije pružanje javnih usluga, uslovi pružanje usluga uslovima koji se ne traže od drugih lica ili grupe lica ili namjerno kasni ili odlaže pružanje usluga, iako su lice ili grupa lica zatražili i ispunili uslove za pravovremeno pružanje usluga prije drugih lica (član 11, stav 1, tač. 2, 3 i 4);
- onemogućiti, ograničiti ili oteža korišćenje prilaza objektima i površinama u javnoj upotrebi licima smanjene pokretljivosti i licima sa invaliditetom (čl. 17, stav 2);
- podnese tužbu bez pisanog pristanka diskriminisanog lica ili grupe lica (čl. 27, stav 2);
- ne vodi posebnu evidenciju o podnijetim tužbama u vezi sa diskriminacijom ili podatke iz evidencije blagovremeno ne dostavi Zaštitniku/ci (član 30 stav 2);

Za prekršaj iz stava 1 ovog člana kazniće se i odgovorno lice u organu ili pravnom licu i fizičko lice novčanom kaznom u visini od dvadesetostrukog iznosa minimalne zarade u Crnoj Gori.

Predlog amandmana

Stav 1 dopuniti sljedećim alinejama:

- ”dovede u nepovoljan položaj lice koje prijavi slučaj diskriminacije ili da iskaz pred nadležnim organom ili ponudi da da iskaz u postupku u kojem se ispituje slučaj diskriminacije (član 4), ili lice koje je svjedok diskriminatornog postupanja ili je odbilo da sprovede nalog za diskriminatorno postupanje;
- u namjeri izazivanja straha, neugodnosti, neprijateljstva, poniženja ili uvrijeđenosti povrijedi dostojanstvo lica uznemiravanjem po nekom od osnova iz člana 2 stav 2 zakona (član 7);
- u cilju ugrožavanja ugleda, časti, dostojanstva i integriteta uznemirava kolegu ili koleginicu na radnom mjestu, po nekom od osnova iz člana 2 stava 2 zakona (član 8 – mobing);
- sprovede segregaciju suprotno članu 9 zakona;
- ograničava ili onemogućava korišćenje objekata i površina u javnoj upotrebi (član 10);
- neopravdano pravi razliku i nejednako postupa prema licu ili grupi lica po osnovu zdravstvenog stanja (član 12);
- neopravdano pravi razliku ili nejednako postupa prema licu ili grupi lica po osnovu starosne dobi (član 13);
- neopravdano pravi razliku i nejednako postupa u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja (član 14);

- dovodi u nejednak položaj lice ili grupu lica po osnovu vjere ili političkog uvjerenja, pripadanja vjerskoj zajednici, sindikatu, političkoj ili drugoj organizaciji (član 16);
- ne otkloni ograničenja koja dovode do nejednakog položaja lica sa invaliditetom (čl. 17, st. 3);
- pravi razliku i dovodi u nejednak položaj lice po osnovu rodnog identiteta ili seksualne orijentacije, poziva drugo lice da javno izrazi svoj rodni identitet i seksualnu orijentaciju ili sprječava izražavanje rodnog identiteta ili seksualne orijentacije drugog lica (čl. 18).”

Alineju 4 u stavu 1 predvideti kao poseban stav, u skladu sa članom 30, odnosno njegovom predloženom dopunom, i članom 29, tako da glasi:

”Novčanom kaznom u visini od dvjestostrukog do tristostrukog iznosa minimalne zarade u Crnoj Gori, kazniće se za prekršaj odgovorno lice u državnom organu ako:

- ne vodi posebnu evidenciju o podnijetim tužbama, prekršajnim i krivičnim prijavama u vezi sa diskriminacijom ili podatke iz evidencije blagovremeno ne dostavi Zaštitniku/ci (član 30 stav 2);
- ne sprovede efikasno inspekcijски nadzor nad sprovođenjem ovog zakona u skladu sa zakonom (član 29).”

Stav 3 izmijeniti tako što će se predvidjeti strožije kazne za odgovorna fizička lica u državnim organima, koji izvrše prekršaj u vršenju službe, u skladu sa principom predviđenim Krivičnim zakonikom.

Образложење

Uprkos preporuci međunarodnih stručnjaka⁷ da je neophodno obezbijediti djelotvornu primjenu zakonskih odredbi i predviđanjem odgovarajućih sankcija za njihovo kršenje, Predlagač se opredjelio da propiše samo dvije vrste prekršaja zbog diskriminatornog postupanja i to u pogledu diskriminacije u pružanju javnih usluga (čl. 11) i diskriminacije lica sa invaliditetom i to u pogledu ograničavanja pristupa objektima i površinama u javnoj upotrebi (čl. 17). Preostale dvije vrste prekršaja odnose se na administrativni propust u vođenju evidencije o podnijetim tužbama (predložili smo dopunu čl. 30 u vidu i ”prekršajnih i krivičnih prijava povodom diskriminacije”), odnosno na neovlašćeno podnošenje tužbe od strane nevladinih organizacija ili pojedinaca koji se bave zaštitom ljudskih prava.

Kako obrazloženje Predloga zakona nije dostupno na internet stranici Predlagača (Ministarstva za ljudska i manjinska prava Vlade Crne Gore), ne možemo da pretpostavimo zbog čega se Predlagač opredjelio da predvidi prekršajnu odgovornost samo u dva navedena slučaja. Tako je odredba o prekršajnoj odgovornosti učinjena značajno siromašnijom od odgovarajućih odredbi u zakonima BiH, Republike Hrvatske i Republike Srbije. Ako želimo da zakon ne ostane samo spisak lepih želja, neophodno je

⁷ Vidjeti Komentare eksperta Venecijanske komisije L. Huseynova, tačke 26 i 40:
<http://www.minmanj.gov.me/biblioteka?query=venecijanska%20komisija&sortDirection=desc>

da država obezbijedi njegovu primjenu i propisivanjem odgovarajućih sankcija za svako kršenje njegovih odredbi. Građanskopravna odgovornost, u vidu naknade štete, potpuno je nezavisna od prekršajne, odnosno krivične odgovornosti, i njeno predviđanje ne može opravdati izostanak potpunog predviđanja kaznenih odredbi, koje treba da obezbijede djelotvornu primjenu zakona.

Prilikom sastavljanja predloženih dopuna odredbi o prekršajima, koje prate dispozitivne odredbe Predloga zakona, imali smo u vidu i odredbu Krivičnog zakonika Crne Gore kojom je u čl. 159 propisano krivično djelo "Povreda ravnopravnosti građana".⁸ Naravno, nadležni organ, odnosno državni tužilac, u konkretnim slučajevima procijenice da li je djelo u pitanju takvog oblika da zahtijeva krivično gonjenje ili je dovoljno sprovesti prekršajni postupak. Slučaj diskriminacije na radu u vidu ugovaranja ili isplate nejednake zarade za rad jednake vrijednosti (član 15) smatramo da očigledno jedino odgovara biću navedenog krivičnog djela, koje isključuje prekršajnu odgovornost, za razliku od ostalih slučajeva u kojima je moguće odmjeriti stepen društvene opasnosti djela u svjetlu pretpostavljenog ograničenja u pravima, tj. davanju povlastica koje je sankcionisano Krivičnim zakonikom. Detaljnim propisivanjem prekršajnih odredbi obezbjeđuje se osnovni uslov da će se zakon primjenjivati, jer će se u svakom slučaju njegovog kršenja isključiti mogućnost nekažnjivosti.

Smatramo da je neopravdano kažnjavati u istoj mjeri fizičko lice koje izvrši diskriminaciju u službenom svojstvu, u okviru vršenja javne službe i fizičkog lica zaposlenog u pravnom licu u privatnom vlasništvu. Princip strožijeg kažnjavanja državnih službenika uveden je Krivičnim zakonikom Crne Gore pa smatramo da ga i ovdje treba dosledno primjeniti.

Kao jednu od ključnih primjedbi na Nacrt zakona o zaštiti od diskriminacije, ekspert Veneijanske komisije navodi da treba previdjeti sankcije koje su učinkovite, srazmjerne i koje odvrćaju od vršenja djela za kršenje odredaba zakona, kao i da ovo pitanje mora biti regulisano sveobuhvatnije i detaljnije.⁹

I Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OSCE/ODIHR) u svojim komentarima Nacrta zakona o zabrani diskriminacije u tački 38. kritikovala je to što su

⁸ **Povreda ravnopravnosti (član 159 Krivičnog zakonika CG)**

- (1) Ko zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti ili zbog razlika u pogledu političkog ili drugog ubjeđenja, pola, jezika, obrazovanja, društvenog položaja, socijalnog porijekla, imovnog stanja ili nekog drugog ličnog svojstva, drugome uskrati ili ograniči prava čovjeka i građanina utvrđena Ustavom, zakonima ili drugim propisima ili opštim aktima ili potvrđenim međunarodnim ugovorima ili mu na osnovu ove razlike daje povlastice ili pogodnosti, kazniće se zatvorom do tri godine.
- (2) Ako djelo iz stava 1 ovog člana učini službeno lice u vršenju službe, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.

⁹ Vidjeti Komentare eksperta Venecijanske komisije L. Huseynova, tač. 26 i 40:
<http://www.minmanj.gov.me/biblioteka?query=venecijanska%20komisija&sortDirection=dec>

predviđene sankcije ostale ograničene samo na odluke donesene od strane suda koje zabranjuju ponavljanje diskriminatornih aktivnosti i eventualno dosuđuju naknadu štete. Navode da EU direktive o jednakosti zahtijevaju djelotvorne, proporcionalne i sankcije koje odvrćaju. U tački 39. Komentara navode i da odredba koja se odnosi na “Teže oblike diskriminacije“ treba da omogući strožije sankcije za teže slučajeve diskriminacije, što je u skladu sa amandmanom koji predlažemo.¹⁰

AMANDMAN 14

Podzakonski akti

Član 33 Predloga zakona

Podzakonski akt iz člana 30 stav 3 ovog zakona donijeće se u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu ovog zakona.

Predlog amandmana

”Podzakonski akt iz člana 30 stav 3 ovog zakona donijeće se u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.”

Obrazloženje

U pitanju je akt kojim je potrebno propisati ”bliži sadržaj i način vođenja evidencija” o slučajevima prijavljene diskriminacije, za čije donošenje bi trebalo da je sasvim dovoljno 30 dana. Ovdje treba računati i dalje vrijeme potrebno da se nadležni organi upoznaju sa uputstvom i njemu prilagode vođenje evidencija. Rok od šest mjeseci za donošenje takvog uputstva mogao bi ozbiljno da ugrozi djelotvorno vođenje evidencija i samim tim primjenu zakona.

¹⁰ Vidjeti Komentare OSCE/ODIHR, tačka 38 i 39:

<http://www.minmanj.gov.me/biblioteka?query=venecijanska%20komisija&sortDirection=desc>