

## **Z A K O N O ZAŠTITI OD DISKRIMINACIJE**

**Predlog izmjene naslova:**

ZAKON O ZABRANI DISKRIMINACIJE, ili  
ZAKON O SUZBIJANJU DISKRIMINACIJE, ili  
ZAKON PROTIV DISKRIMINACIJE

**Obrazloženje:**

Postojeći naslov zakona ne naglašava u dovoljnoj mjeri društvenu neprihvatljivost diskriminacije i odlučnost da se ona suzbije. „Zaštita od diskriminacije“ ostavlja utisak da je diskriminacija neminovna, poput vremenske nepogode, i da je jedino što preostaje da se od nje obezbijedi nekakva zaštita. Naslov zakona bi trebalo osnažiti izrazom kao što je „zabrana“ ili „suzbijanje“ ili „protiv diskriminacije“, da bi se naglasilo odsustvo bilo kakvog oblika tolerancije diskriminacije (po zabranjenim osnovama). Ovakve naslove nose i zakoni u okruženju (Zakon za suzbijanje diskriminacije Republike Hrvatske, zakoni o zabrani diskriminacije BiH i Republike Srbije, Zakon protiv diskriminacije Kosova).

### **I. OSNOVNE ODREDBE**

#### ***Predmet zakona***

#### **Član 1**

Zaštita od diskriminacije ostvaruje se u skladu sa ovim zakonom, kao i drugim zakonima kojima se uređuje zaštita od diskriminacije po pojedinim osnovama ili u vezi sa ostvarivanjem pojedinih prava.

**Predlog:**

Član pod naslovom „predmet zakona“ preformulisati tako da obuhvati stvarni predmet regulisanja zakona, koji već obuhvata, ili mora obuhvatiti:

- a) definisanje diskriminacije,
- b) opštu zabranu diskriminacije,
- c) postupke u kojima se ostvaruje zaštita od diskriminacije, i
- d) druge mjere za suzbijanje diskriminacije (prekršajne sankcije i druge mjere).

*Dodati stav 2:*

„U slučaju neusaglašenosti drugih zakona s ovim zakonom, primjenjivaće se ovaj zakon.“

**NAPOMENA – U PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE DODATI:**

„U roku od šest mjeseci, svi zakoni i drugi propisi biće usaglašeni s odredbama ovog zakona u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu ovog zakona.“

Moguće je i predlog stava 2 smjestiti u prelazne i završne odredbe.

**Obrazloženje:**

Ovako kako je definisan, predmet zakona ne obuhvata ono što je Nacrtom predviđeno. Odredba je nejasna, jer termin „zaštita od diskriminacije“, nije definisan, čime se ostaje na nivou naslova zakona, a ne objašnjava predmet njegovog regulisanja.

Odredba o predmetu zakona bi morala precizno navesti što se sve zakonom reguliše. Ako se smatra da „zaštita“ treba da podrazumijeva i definiciju diskriminacije i njenih posebnih oblika, kao i postupke zaštite i tijela nadležna za njihovu primjenu, to u svakom slučaju u ovoj odredbi treba i precizirati.

Pored toga, s obzirom da je osnovna zamjerka ovom Nacrtu činjenica da on ne sadrži izričitu zabranu diskriminacije i izričito propisane mjere za njeno

suzbijanje, kao što su odredbe o prekršajnim sankcijama za kršenje zakona, neophodno je Nacrt dopuniti na predloženi način i precirati predmet zakona u skladu s dopunama.

### ***Zaštita od diskriminacije***

#### **Član 2**

Zaštita od diskriminacije podrazumijeva preduzimanje mjera i aktivnosti radi suzbijanja i sprječavanja diskriminacije, stvaranja jednakih mogućnosti i postizanje jednakosti svih građana u ostvarivanju prava i sloboda, kao i zaštitu pred sudom.

**Komentar:** odredba je nejasna zbog toga što neprecizno definiše zaštitu od diskriminacije. „Mjere“, kako se navode u članu 5, date su krajnje okvirno, a „aktivnosti“ koje se pominju u ovom načelnom članu, nisu precizirane bilo gdje u Nacrtu.

Takođe, Nacrt je predvidio i institucionalni okvir zaštite u vidu Zaštitnika ljudskih prava, kao i „inspeksijski nadzor“, koji bi se takođe morali smatrati mehanizmima zaštite od diskriminacije, pored „zaštite pred sudom“, pa je i po ovom osnovu ovaj član neprecizan i neophodno ga je odgovarajuće dopuniti.

Za predlog kako to urediti i obrazloženje predloga, vidjeti komentar člana 1.

### ***Pojam diskriminacije***

#### **Član 3**

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 polu, rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeroispovijesti, političkom ili drugom mišljenju, 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 nepovoljan položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od osnova iz stava 1 ovog člana.

Posredna diskriminacija postoji ako prividno neutralna odredba, kriterijum ili praksa dovodi ili bi mogla dovesti lice ili grupu lica u nepovoljan položaj u odnosu na druga lica ili grupu lica, po nekom od osnova iz stava 1 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 da se određeno lice ili grupa lica diskriminišu po nekom od osnova iz stava 1 ovog člana.

### **Predlog:**

1) Ovakav zakon morao bi da posjeduje član u kome se propisuje opšta zabrana diskriminacije. Zatim bi, po logici stvari, trebalo objasniti šta će se smatrati zabranjenom diskriminacijom, a što ne (jer svaka diskriminacija nije zabranjena). Dobar uzor u ovom smislu predstavlja Zakon o zabrani diskriminacije Republike Srbije, koji sadrži odredbu „**pojmovi**“ (čl. 2), gdje su definisani izrazi „diskriminacija“ i „diskriminatorsko postupanje“, a zatim posebnu glavu posvećenu „oblicima diskriminacije“. Za sličan pristup vidjeti i Zakon o rodnoj ravnopravnosti Crne Gore. Vidjeti takođe i članove 2, 3 i 4 Zakona o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine i član 9 „Zabrana diskriminacije i iznimke od zabrane diskriminacije“ i Glavu II „Oblici diskriminacije“ Zakona o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske.

2) Primetno je da se posredna i neposredna diskriminacija u BiH, Hrvatskoj i Srbiji smatraju oblicima diskriminacije, osim u Crnoj Gori, gdje su ovi oblici uključeni u jedinstven član koji definiše pojam diskriminacije. Na ovaj način nije dovoljno pregledno i jasno objašnjeno kada je diskriminacija zabranjena, a kada ne. U stavu 1, pokušaj da se da ovo ključno pojašnjenje očigledan je u riječi „neopravdano“, koja ostaje nedefinisana, osim kod definicije „posredne diskriminacije“, a to će, po našem mišljenju, znatno otežati primjenu zakona. Na primjer, u Zakonu o zabrani diskriminacije BiH,

podugačak član 5 predviđa izuzetke od jednakog postupanja, kao i čl. 9 Zakona o suzbijanju diskriminacije RH. Nacrt, s druge strane, u ovom smislu uopšte ne precizira dozvoljenu diskriminaciju u pogledu zdravstvenog stanja, ili uopšte u ovom smislu i ne objašnjava zabranu vjerske diskriminacije, odnosno diskriminaciju u oblasti rada, kao što to čini npr. Zakon o zabrani diskriminacije Republike Srbije ili Zakon o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske, koji u ovom pogledu ne ostavljaju nedoumice.

3) Što se tiče opsega definicije diskriminacije iz stava 1, primetno je odustvo zabranjenih osnova kao što su „bračno stanje“, „članstvo u sindikatu i drugom udruženju“, „polna opredjeljenost“, odnosno „rodni identitet“, što su sve izrazito zastupljeni osnovi diskriminacije u praksi i u Crnoj Gori i šire i zato bi ih trebalo navesti kao i one koji su već navedeni. U ovom smislu uporediti definicije iz zakona u okruženju, koji svi sadrže upravo navedene osnove.

4) U stavu 4 dodati i „naredba“ i „pomaganje“, po uzoru na, npr. čl. 4, st. 5 Zakona o zabrani diskriminacije BiH.

5) U stavu 4 ili posebnom stavu obavezno dodati i da će se diskriminacijom smatrati i „stavljanje nekog lica u nepovoljniji položaj na osnovu pogrešne predstave o postojanju osnova za diskriminaciju iz stava 1 člana 3“, po uzoru na članak 1, stav 3 Zakona o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske.

### *Zaštita od viktimizacije*

#### Član 4

Niko ne može da trpi štetne posljedice zato što je, postupajući savjesno, prijavio slučaj diskriminacije ili u bilo kom svojstvu dao iskaz pred nadležnim organom u postupku u kojem se ispituje slučaj diskriminacije.

Izazivanje štetnih posljedica iz stava 1 ovog člana smatra se diskriminacijom.

#### **Predlog:**

Iz stava 1 brisati riječi „postupajući savjesno“ i zarez koji ih okružuju.

Eventualno dodati stav „zaštita predviđena u stavu 1 ne odnosi se na lice koje može biti smatrano odgovornim za diskriminaciju“.

**Komentar:**

Nebitno je da li je neko postupao savjesno ili zlobno prijavljujući slučaj diskriminacije. Ako se „savjesnim postupanjem“ željelo izbeći da sankcije zbog diskriminatornog postupanja izbjegne lice koje je za takvo postupanje odgovorno, onda bi to trebalo izričito precizirati, čime bi se izbjegle moguće nedoumice u primjeni zakona. Takođe, ni u zakonima država u okruženju koji preciziraju zaštitu od viktimizacije nema zahtjeva za savjesnim postupanjem u prijavi diskriminacije.

***Posebne mjere za zaštitu od diskriminacije***

**Član 5**

Posebne mjere, koje su usmjerene na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu iz člana 3 stav 1 ovog zakona u nejednakom položaju, mogu uvoditi državni organi, organi državne uprave, organi jedinica lokalne samouprave, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja (u daljem tekstu: organi), kao i druga pravna i fizička lica.

**Komentar/predlog:**

Ova odredba ponavlja odredbu člana 8, stav 2 Ustava, a ne donosi novi kvalitet, iako se to od ovog Zakona očekuje. U ovu odredbu treba uključiti primjere pozitivne diskriminacije, tj. navesti posebne mjere i druge aktivnosti usmjerene na postizanje jednakosti u pogledu zapošljavanja, obrazovanja i dr. (naravno ne u vidu *numerus clausus*) i na taj način podstaći njihovu primjenu u praksi.

***Pristanak***

**Član 6**

Pristanak lica da bude diskriminisano ne oslobađa odgovornosti lica koje vrši diskriminaciju ili podstiče na vršenje diskriminacije.

***Primjena zakona***

**Član 7**

Odredbe ovog zakona važe za sva fizička lica na koja se primjenjuju propisi Crne Gore.

Zaštitu od diskriminacije u skladu sa ovim zakonom mogu ostvariti i pravna lica, ako su diskriminirana po nekom od osnova iz člana 3 ovog zakona.

**Predlog:**

Dodati stav kojim se precizira, i naglašava, da zabrana diskriminacije važi kako za organe javne vlasti, tako i za privatna lica, u skladu sa članom 3 (1) Direktive EU. Vidjeti član 8 Zakona o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske.

***Upotreba rodno osjetljivog jezika***

**Član 8**

Izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

**Predlog:**

Član 8 brisati, jer se njime derogira odredba člana 4, st. 2 Zakona o rodnoj ravnopravnosti, zakona koji je donijet ne tako davno, 2007. godine, upravo da bi unaprijedio postizanje jednakosti između polova i tako što se riječi u muškom rodu neće upotrebljavati kao generički neutralna forma za oba roda.

**II. POSEBNI OBLICI DISKRIMINACIJE**

**Predlog (govor mržnje):**

O glavi II posebno predvidjeti i zabranu govora mržnje, po uzoru na član 11 Zakona o zabrani diskriminacije Republike Srbije.

**Obrazloženje:**

Za razliku od Uznemiravanja, preciziranog članom 9, u Nacrtu nedostaje preciziranje govora mržnje, koji se mora smatrati uznemiravanjem šireg kruga lica, koja nisu neposredno identifikovana niti ih je potrebno identifikovati da bi se izvela zabranjena radnja.

Pored toga, govor mržnje je univerzalno prepoznat kao negativna društvena pojava koju treba suzbijati na sve potrebne načine, pa tako i predviđanjem posebne odredbe i odgovarajuće prateće sankcije i u ovom zakonu. Ovo tim prije što odredba Krivičnog zakonika CG koja predviđa krivično djelo izazivanja i podsticanja mržnje ima ograničen domašaj u pogledu zabranjenih osnova mržnje, dok Ustav Crne Gore nalaže suzbijanje mržnje po bilo kom osnovu (član 7 Ustava).

U Predlogu Zakona o zaštiti ravnopravnosti građana iz 2005. bilo je izričito zabranjeno isticanje i ispisivanje poruka i simbola kojima se poziva na diskriminatorsko postupanje (čl. 9), što bi trebalo uključiti u zakon.

**Predlog: posebno predvidjeti i diskriminaciju po osnovu starosnog doba, zbog političke ili sindikalne pripadnosti, diskriminaciju među djecom**

**Obrazloženje:** Zbog toga što je ovaj zakon osnovni zakon koji zabranjuje diskriminaciju, bez obzira na to je li zabrana predviđena posebnim zakonima, u ovom zakonu treba propisati kao posebne oblike sve ove oblike koji su izraženi i u crnogorskom društvu. U slučaju da neki drugi zakon posebno i detaljnije predviđa zabranu navedenih oblika diskriminacije, to treba i navesti („u skladu sa posebnim zakonom“), ali postojanje posebnog zakona ne smije biti smetnja da se taj oblik navede i ovdje. Uostalom, to već nije bila smetnja da se navede diskriminacija u radnom odnosu, u odnosu na lica s invaliditetom itd.



Uznemiravanje, po nekom od osnova iz člana 3 ovog zakona, predstavlja neželjeno ponašanje ili postupanje, koje ima za cilj ili predstavlja povredu ličnog dostojanstva, a koje izaziva strah, neugodnost, neprijateljstvo, poniženje ili uvrijeđenost.

**Predlog:**

U drugom redu precizirati koje lice ne želi uznemiravanje, da li lice koje ga vrši ili ono u odnosu na koje se vrši. Ovo preciziranje je neophodno jer će odredba ovakva kakva je dovesti do različitih tumačenja u praksi.

Bez obzira na tekst čl. 2 (3) Direktive Evropske unije na engleskom jeziku, voditi računa da prevod zvuči razumljivo i nedvosmisleno.

Najjednostavnije je izbaciti riječ „neželjeno“ (što ne bi bilo suprotno minimalnom standardu koji zahtijeva Direktiva), jer ta riječ žrtvi samo otežava dokazivanje uznemiravanja, imajući u vidu da je ionako potrebno pokazati da je postupanje bilo podobno da izazove strah, neugodnost i dr. Takođe, logika zadržavanja te riječi suprotna je logici člana 6, prema kome pristanak žrtve diskriminacije ne isključuje odgovornost za diskriminaciju.

Ako se riječ „neželjeno“ zadrži, obavezno precizirati, u duhu našeg jezika, da je „uznemiravanje, ... ponašanje ili postupanje u odnosu na neko lice koje takvo postupanje ne želi, a koje je takvo da izaziva strah, neugodnost...“

***Mobing***

**Član 10**

Mobing je oblik ponašanja na radnom mjestu, kojim jedno ili više lica sistematski, u dužem vremenskom periodu, psihički zlostavlja ili ponižava drugo lice, vrijeđanjem, omalovažavanjem, uznemiravanjem i drugim aktivnostima koje imaju za cilj ugrožavanje njegovog ugleda, časti, ljudskog dostojanstva i integriteta, a mogu izazvati štetne posljedice po fizičko ili mentalno zdravlje ili dovesti u pitanje profesionalnu budućnost zaposlenog koji je žrtva mobinga.

***Teži oblik diskriminacije***

## Član 11

Diskriminacija koja je izazvala ili može izazvati teške posljedice po žrtvu diskriminacije, predstavlja teži oblik diskriminacije, što će sud uzeti u obzir prilikom odlučivanja o sankciji ili visini naknade štete.

### **Predlog:**

Nedostaje preciziranje *ponovljene i višestruke diskriminacije, diskriminacije u produženom trajanju, diskriminacije od strane organa javne vlasti* i dr, što bi sve morali biti naglašeni teži oblici koji zahtijevaju i teže sankcionisanje. U ovom smislu posebno sadržajan je član 8 Zakona o zabrani diskriminacije Republike Srbije, koji bi trebalo preuzeti u cjelini. Pored sadržaja člana 8, stava 4, uz zabranu propagiranja dodati i zabranu osporavanja genocida, etničkog čišćenja, aparthejda i ropstva koji su utvrđeni pravosnažnim presudama međunarodnih sudskih tijela. Ovakve odredbe sadrže zakoni Njemačke, Francuske i drugih evropskih država.

## *Segregacija*

### Član 12

Segregacija je svako razdvajanje lica ili grupe lica, po nekom od osnova iz člana 3 stav 1 ovog zakona, pod uslovom da ne postoji objektivno i razumno opravdanje za takvo postupanje.

### **Predlog:**

Poslije riječi zakona u drugom redu staviti tačku i brisati sve riječi poslije toga.

Kao što je naprijed predloženo u komentaru člana 3, napisati jasno i precizno šta se neće smatrati diskriminacijom, pa samim tim ni segregacijom.

U protivnom, dosledno ovoj odredbi, uz sve definicije posebnih oblika diskriminacije predvidjeti kada se isto ili slično postupanje ili propuštanje postupanja neće smatrati diskriminacijom.

## *Diskriminacija u postupcima*

***pred organima javne vlasti***

**Član 13**

Svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje pred državnim organima, organima lokalne samouprave, javnim službama i drugim nosiocima javnih ovlašćenja, prema licu ili grupi lica, po nekom od osnova iz člana 3 stav 1 ovog zakona, smatra se diskriminacijom.

**Predlog/komentar:**

Brisati riječ “neopravdano”. Komentar isti kao uz član 3 i član 12.

***Diskriminacija u korišćenju objekata  
i površina u javnoj upotrebi***

**Član 14**

Ograničavanje ili onemogućavanje korišćenja objekata i površina u javnoj upotrebi licu ili grupi lica, po nekom od osnova iz člana 3 stav 1 ovog zakona, smatra se diskriminacijom.

***Diskriminacija po osnovu zdravstvenog stanja***

**Član 15**

Onemogućavanje, ograničavanje ili otežavanje zapošljavanja, rada, školovanja ili ostvarivanja drugih prava licu, po osnovu njegovog zdravstvenog stanja, smatra se diskriminacijom.

**Predlog:**

Kao što je navedeno u komentarima uz članove 3 i 12, potrebno je posebno precizirati što se neće smatrati nedozvoljenom diskriminacijom, pa tako i u ovom slučaju, posebno karakterističnom za mnoge profesije koje zahtijevaju određene psihofizičke predispozicije i odgovarajuće zdravstveno stanje za njihovo obavljanje.

S druge strane, bilo bi korisno precizirati zabranjenu diskriminaciju po ovom osnovu onako kako je to učinjeno u čl. 27, st. 2 Zakona o zabrani diskriminacije Republike Srbije.

***Diskriminacija u oblasti  
vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja***

Član 16

Diskriminacijom u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja smatra se otežavanje ili onemogućavanje upisa u vaspitno-obrazovnu ustanovu i ustanovu visokog obrazovanja i izbora obrazovnog programa na svim nivoima vaspitanja i obrazovanja, isključivanje iz ovih ustanova, otežavanje ili uskraćivanje mogućnosti praćenja nastave i učešća u drugim vaspitnim, odnosno obrazovnim aktivnostima, razvrstavanje djece, učenika, polaznika obrazovanja i studenata, zlostavljanje ili na drugi način neopravdano pravljenje razlika ili nejednako postupanje prema njima, po nekom od osnova iz člana 3 stav 1 ovog zakona.

***Diskriminacija u oblasti rada***

Član 17

Pored slučajeva diskriminacije, propisanih zakonom kojim se uređuje oblast rada i zapošljavanja, diskriminacijom u rada se smatra i isplata nejednake zarade odnosno naknade za rad jednake vrijednosti licu ili grupi lica, po nekom od osnova iz člana 3 stav 1 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 i učenici na praksi, kao i druga lica koja po bilo kom osnovu učestvuju u radu kod poslodavca.

**Predlog/komentar:** kao kod članova 3 i 15. Vidjeti i čl. 16 Zakona o zabrani diskriminacije Republike Srbije.

***Diskriminacija lica sa invaliditetom***

Član 18

Pod diskriminacijom lica sa invaliditetom smatra se naročito: onemogućavanje ili otežan pristup zdravstvenoj zaštiti, odnosno uskraćivanje prava na zdravstvenu zaštitu, redovni medicinski tretman i

lijekove, rehabilitaciona sredstva i mjere, u skladu sa njegovim potrebama, uskraćivanje prava na brak, na stvaranje porodice i drugih prava iz oblasti bračnih i porodičnih odnosa, uskraćivanje prava na školovanje odnosno obrazovanje, uskraćivanje prava na rad i prava iz radnog odnosa.

Diskriminacija lica sa invaliditetom postoji i u slučaju kad nijesu preduzete mjere za otklanjanje ograničenja odnosno nejednakog položaja u kojem se ta lica nalaze zbog invaliditeta.

**Predlog:**

Stav 1 dopuniti u skladu sa svim posebnim zakonima koji uređuju prava osoba s invaliditetom.

U stavu 2 poslije riječi „nalaze“ staviti tačku.

***Diskriminacija po osnovu  
seksualnog identiteta i seksualne orijentacije***

**Član 19**

Svako pravljenje razlike, nejednako postupanje ili dovođenje u nejednak položaj lica po osnovu seksualnog identiteta ili seksualne orijentacije, smatra se diskriminacijom, u smislu ovog zakona.

Svako ima pravo da javno izrazi svoj seksualni identitet i seksualnu orijentaciju.

Odredbe iz st. 1 i 2 ovog člana odnose se i na lice koje je promjenilo pol i lice koje se preoblačenjem i šminkom maskira u lice suprotnog pola.

**Predlog:**

Član nazvati: „Diskriminacija po osnovu polnog identiteta i seksualne orijentacije.“

Stav 2 postaviti tako da bude stav 1 i da glasi: „Svako ima pravo da izrazi svoj polni identitet i seksualnu orijentaciju.“

Dodati stav 2: „Polni identitet i seksualna orijentacija je privatna stvar svakog pojedinca i niko ne može biti pozvan da se javno izjasni o svom polnom identitetu i seksualnoj orijentaciji“.

Postojeći stav 1 postaje stav 3. Riječ „seksualnog“ (identiteta) zamijeniti riječju „rodnog“.

Postojeći stav 3 odmah obrisati.

**Obrazloženje:**

U Crnoj Gori na svim nivoima obrazovanja i vlasti postoji nepoznavanje osnovnih pojmova u pogledu rodnog i seksualnog identiteta. Ovakvoj situaciji nijesu pomogle ni izjave ministra za ljudska prava, koji je javno pozivao pripadnike seksualnih manjina da se pojave i prijave diskriminaciju i to pošto je prethodno javno obznanio da sam ne bi bio srećan da zna da oni postoje u Crnoj Gori. Dakle, neophodno je pojasniti da je pripadnike seksualnih i polnih manjina neophodno osloboditi straha, u skladu s njihovim ljudskim pravom na privatnost, i zakonom obznaniti da svako ima pravo da svoj seksualni ili rodni identitet izražava, ali i da nema nikakvu obavezu to da čini.

Postojeći član 3 predstavlja neozbiljan pokušaj zakonske regulative, kojim se ispoljavanje ličnog identiteta neopravdano banalizuje.

***Primjena odredaba o  
zaštiti od diskriminacije***

**Član 20**

Na diskriminaciju koja je uređena posebnim zakonom, odnosno zakonom kojim se uređuje ostvarivanje pojedinih prava, primjenjuju se odredbe ovog zakona kojima je uređena zaštita od diskriminacije.

**Predlog:**

Poslije riječi „diskriminacije“ dodati riječi „i druge mjere za suzbijanje diskriminacije“.

**Obrazloženje:**

Zakon mora da sadrži prekršajne sankcije u vidu novčanih kazni i druge mjere za suzbijanje diskriminacije kao što su alternativne sankcije u vidu društveno korisnog rada, zabrane obavljanja djelatnosti, oduzimanja predmeta i slično, pa je to potrebno predvidjeti i u ovoj odredbi.

### III. SUDSKA ZAŠTITA

#### **Nedostaci, predlozi za dopunu:**

- preciziranje sistema sudske zaštite, uključujući nadležnost (zakoni Hrvatske, BiH i Srbije);
- preciziranje da sudska zaštita od diskriminacije mora biti hitna (takođe, sva 3 zakona predviđaju hitan postupak);
- predvidjeti mogućnost određivanja privremenih mjera (isto);
- predvidjeti da je revizija uvijek dopuštena (isto);
- predvidjeti da sud može odlučiti da žalba ne zadržava izvršenje, pogotovo u slučaju zabrane preduzimanja ili ponavljanja radnji diskriminacije, odnosno koje mogu dovesti do diskriminacije (isto);
- predvidjeti mogućnost dokazivanja diskriminacije na bilo koji način, uključujući i statističkim podacima ili bazama podataka kao dokaznim sredstvima (u skladu sa Direktivom EU);
- predvidjeti pravo Povjerenika, Zaštitnika i trećih lica (nevladinih organizacija, sindikata i dr. organizacija) na podnošenje tužbe, odnosno učešće u postupku na strani tužioca, uz njegov pristanak – čl. 46 Zakona o zabrani diskriminacije RS; čl. 16 Zakona o zabrani diskriminacije BiH; čl. 7 (2) Direktive EU;
- pravo na podnošenje kolektivne (udružene) tužbe za zaštitu od diskriminacije – čl. 17 Zakona o zabrani diskriminacije BiH; čl. 24 Zakona za suzbijanje diskriminacije RH; čl. 46 Zakona o zabrani diskriminacije RS; čl. 7 (2) Direktive EU.

#### ***Pokretanje postupka***

##### **Član 21**

Svako ko smatra da je povrijeđen diskriminatorским postupanjem ima pravo na zaštitu pred sudom, u skladu sa zakonom.

Postupak se pokreće tužbom.

**Predlog:**

Umjesto riječi „u skladu sa zakonom“, navesti u kojim postupcima je predviđena mogućnost sudske zaštite i na koji način se postupak koji bi trebalo biti predviđen ovim zakonom uklapa u takav sistem.

Na primjer: „Svako ko smatra da mu je zbog diskriminacije povređeno neko pravo može tražiti zaštitu u postupku u kojem se o tom pravu odlučuje kao o glavnom pitanju, a može se tražiti zaštita i u posebnom postupku propisanom u ovom Zakonu.“

**Komentar:**

Riječi „u skladu sa zakonom“ nejasnog su značenja i njihova svrha je također nejasna.

U skladu s kojim zakonom se ima pravo na zaštitu pred sudom? Zbog čega je Nacrt pisan tako da jedino posebno specijalizovani pravници mogu razaznati koji zakoni predviđaju pravo na sudsku zaštitu i u kojim postupcima? Čak ni u Obrazloženju Nacrta njegovi autori nijesu našli za shodno da javnosti predstave sistem postupaka koji danas u Crnoj Gori obezbjeđuje sudsku zaštitu u slučaju diskriminacije, što je neozbiljno, imajući u vidu da je namjera bila da se otvori najšira javna rasprava koja ne bi smjela biti ograničena na lica sa položenim pravosudnim ispitom.

U smislu svega navedenog, imati u vidu članove 16 i 17 Zakona o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske, koji predstavljaju dobar primjer jasno propisanog sistema sudske zaštite od diskriminacije u Hrvatskoj.

***Tužbeni zahtjev***

**Član 22**

Tužbom iz člana 21 ovog zakona može se tražiti i:

1. utvrđenje da je tuženi diskriminatorски postupao prema tužiocu;
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 u medijima, u koliko 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.

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.

Na akte i radnje diskriminacije od strane službenih lica u sudskom postupku može se ukazati samo u pravnim lijekovima.

### **Predlog:**

Precizirati stav 1 u skladu sa stavom 1 čl. 17 Zakona o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske i čl. 12 Zakona o zabrani diskriminacije BiH.

Stav 2 precizirati po uzoru na čl. 12, st. 3 Zakona o zabrani diskriminacije BiH („Kada se svi zahtjevi zasnivaju na istom činjeničnom i pravnom osnovu, zahtjevi se mogu istaći zajedno (kumulativno) u jednoj tužbi o kojoj se odlučuje u parničnom postupku...“).

Stav 3 brisati.

Stav 4 brisati.

### **Obrazloženje:**

Iz stava 1, tačka 1 izostalo je preciziranje da se diskriminacijom smatraju i radnje, odnosno propusti izvršenja radnji koje mogu dovesti do diskriminacije, ali do nje još uvijek nisu dovele.

Iz stava 1, tačka 2 izostala je nadležnost suda da tuženog obaveže na izvršenje radnji kojima se uklanja diskriminacija ili njene posljedice (na primjer, da tuženi sa javnog zida ukloni napis diskriminatornog sadržaja).

Iz stava 1, tačka 3 izostalo je preciziranje „materijalne i nematerijalne štete“, koje je važno zbog toga što nam nije poznato da je iko ikada od sudova u Crnoj Gori obezbijedio naknadu nematerijalne štete zbog diskriminacije, tj. povrede prava ličnosti, a i ako kojim slučajem jeste, takva praksa je zanemarljiva i ovim zakonom bi je trebalo nedvosmisleno podstaći.

Stav 3: u Zakonu koji za svoj naslov ima „zaštitu od diskriminacije“ neprimjereno je sprječavati stranku da se opredjeli za oblik zaštite. Što ako lice ne želi da tuži zbog gubitka ili povrede nekog prava? Osim što se otežava zaštita žrtvi diskriminacije, olakšava se i položaj tuženom, koji u najmanju ruku može izdejsstvovati odugovlačenje postupka, ako ne i njegovo okončanje, isticanjem jednostavnog prigovora da je radnja imala za posljedicu gubitak prava, pa da je tužilac izabrao nedopušteni mehanizam zaštite. Na ovaj način se zapravo pogoduje izvršiocima diskriminacije i znatno otežava postupanje suda. Dalje vidjeti čl. 16, st. 1 Zakona o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske i komentar uz čl. 21 Nacrta gore.

Stav 4: na ovaj način se neopravdano uskraćuje upotreba ustanove izuzeća, koja je u crnogorskom pravnom sistemu predviđena u svim sudskim postupcima. Ovaj stav je suprotan i praksi Evropskog suda za ljudska prava u pogledu tumačenja čl. 6, st. 1, prava na pravično suđenje od strane nezavisnog i nepristrasnog suda.

### ***Rok za podnošenje tužbe***

#### **Član 23**

Tužba iz člana 22 stav 3 ovog zakona može se podnijeti u roku od 60 dana od dana saznanja za učinjenu diskriminaciju.

#### **Predlog:**

Produžiti rok na 90 dana, kao u zakonu BiH.

#### **Obrazloženje:**

U cilju sveobuhvatnije zaštite prava, 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.

### *Teret dokazivanja*

#### Član 24

Ukoliko tužilac učini vjerovatnim da je tuženi izvršio akt diskriminacije, teret dokazivanja da usljed tog akta nije došlo do povrede jednakosti u pravima i pred zakonom, prelazi na tuženog.

Stav 1 ovog člana ne odnosi se na prekršajni i krivični postupak.

## IV. INSTITUCIONALNI OKVIR

### **Predlog i komentar:**

**1.** Umjesto Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, nadležnost u pogledu zaštite od diskriminacije povjeriti posebnoj instituciji, npr. **Povjereniku za zaštitu od diskriminacije**, iz nekoliko razloga:

- obimna nadležnost zaštite od diskriminacije zahtijeva posebno, posvećeno i stručno tijelo (osobu sa saradnicima) za postupanje po prijavama;
- investicija u posebnu kancelariju Povjerenika dugoročno će biti isplativa, umjesto da se izgubi vrijeme sagledavajući da Zaštitnik, kome nijesu obezbijeđena dovoljna sredstva ni za obim djelatnosti u postojećem mandatu, nije u stanju da odgovori potrebama;
- EU Direktiva zahtijeva od država da odrede „tijelo ili tijela za unaprjeđivanje jednakog postupanja“, koja će biti sposobna da pruže „nezavisnu pomoć žrtvama diskriminacije...“, da „preduzimaju nezavisne analize u pogledu diskriminacije“, objavljuju nezavisne izvještaje i predlažu preporuke“, itd. Kako bi se obezbijedila politička i druga nezavisnost ovakvog tijela, odnosno osobe, neophodno je uključiti nevladine organizacije s iskustvom u zaštiti ljudskih prava u postupak izbora ovog tijela, barem na način predviđen Zakonom o

Zaštitniku ljudskih prava i sloboda. Podsjećamo da se Zaštitnik u Crnoj Gori bira na predlog predsjednika od strane obične skupštinske većine, čime je obezbijeđen isključivi uticaj vladajuće političke koalicije na izbor ovog tijela, a čime nije obezbijeđena nezavisnost ove institucije u potrebnoj mjeri, kako je to sugerisala i Venecijanska komisija u svom Mišljenju o Ustavu Crne Gore iz decembra 2007. godine.

**2.** Predvidjeti obavezu nadežnih državnih upravnih i sudskih institucija na **vođenje evidencija** o svim slučajevima prijavljene diskriminacije, o dostavljanju izvještaja jednoj centralnoj ustanovi, Ministarstvu ljudskih prava i sloboda ili Povjereniku ili Zaštitniku (po uzoru na član 14 Zakona o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske i čl. 8 Zakona o zabrani diskriminacije BiH).

**3.** Predvidjeti osnivanje **Fonda za besplatnu pravnu pomoć**, koji bi se (pretežno) financirao od naplate prekršajnih i krivičnih kazni za diskriminaciju (po uzoru na čl. 9.4 Zakona protiv diskriminacije Kosova), kako i se obezbjedila djelotvorna pravna pomoć i zaštita od diskriminacije zaista efikasno zaživjela u praksi.

### *Zaštitnik ljudskih prava i sloboda*

#### Član 25

Svako ko smatra da je aktom, radnjom ili nepostupanjem organa i drugih pravnih lica nad njim izvršena diskriminacija može se obratiti pritužbom Zaštitniku ljudskih prava i sloboda.

Postupanje po pritužbama iz stava 1 ovog člana, sprovodi se u skladu sa propisima kojima je uređen način rada Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

#### **Predlog:**

Nadležnost posebne ustanove koja se stara o zaštiti od diskriminacije, kao što je Poverenik za zaštitu ravnopravnosti u Srbiji, Ombudsmen za ljudska prava Bosne i Hercegovine ili Pučki pravobranitelj u Hrvatskoj, u skladu s Direktivom EU, predviđena je iscrpno odgovarajućim zakonima o suzbijanju diskriminacije Srbije, BiH i Hrvatske, tako da podrazumijeva bar desetak različitih 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 smislu, crnogorski zakon je daleko najsiromašniji, što se ne može opravdati postojanjem posebnog Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, koji mnoge od ovih nadležnosti ne predviđa ili ih ne predviđa izričito u pogledu suzbijanja diskriminacije.

*Koje sve nadležnosti nijesu predviđene, a trebalo bi ih predvidjeti:*

- mogućnost pokretanja postupka medijacije,
- prikupljanje i analiza statističkih podataka o slučajevima diskriminacije (što podrazumijeva podatke o slučajevima prijavljenim i drugim ustanovama),
- sprovođenje istraživanja u oblasti diskriminacije,
- podnošenje prekršajnih i krivičnih prijava, odnosno pokretanje i učešće u prekršajnim i sudskim postupcima zbog povrede prava iz ovog zakona,
- podnošenje tužbe za zaštitu od diskriminacije predviđene ovim zakonom,
- upozoravanje javnosti na najčešće, tipične ili teške slučajeve diskriminacije i unaprijeđenje društvene svijesti u pogledu kulture ljudskih prava i posebno zabrane diskriminacije,
- pomoć licima ili grupama lica u postupku obraćanja međunarodnim tijelima za zaštitu od diskriminacije u davanju uputstava, savjeta, konsultacija u toku postupka, predloga i preporuka,
- davanje mišljenja i preporuka Vladi i Skupštini u pogledu usvajanja odgovarajućih zakonskih i strateških rješenja;
- saradnja sa nevladinim organizacijama za zaštitu ljudskih prava u pogledu pitanja od značaja za nadzor nad primjenom zakona (vidjeti čl. 15 Zakona o suzbijanju diskriminacije RH i čl. 10 Zakona o zabrani diskriminacije BiH).

### ***Izveštaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda***

#### **Član 26**

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, u posebnom 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 ljudskih prava i sloboda može da podnese Skupštini Crne Gore poseban izvještaj, ako ocjeni da to zahtijevaju naročito važni razlozi.

**Predlog i komentar:**

Dodati stav 2: „Prilikom izrade izvještaja Zaštitnik / Povjerenik konsultovaće organizacije građanskog društva koje se bave ljudskim pravima“ (Zakon o suzbijanju diskriminacije RH, čl. 15; Zakon o zabrani diskriminacije BiH, čl. 7 i 10).

U postojećem stavu 2 brisati riječi „može da podnese“ i sve riječi poslije riječi „izvještaj“. Direktiva EU predviđa podnošenje posebnog izvještaja o suzbijanju diskriminacije u državama članicama, i neophodno je obavezati Povjerenika ili Zaštitnika da izvještaj na tu temu podnese Skupštini u svakom slučaju.

## V. INSPEKCIJSKI NADZOR

### *Uloga inspekcija*

#### Član 27

Inspeksijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona u odnosu na diskriminaciju u oblasti rada i zapošljavanja, zaštite na radu, zdravstvene zaštite, obrazovanja, građevinarstva, saobraćaja, turizma i u drugim oblastima vrše inspekcije nadležne za te oblasti, u skladu sa zakonom.

**Komentar:**

Obrazloženje zakona je i u ovom dijelu u potpunosti lišeno sadržajne informacije o analizi postojećih propisa koji zaista predviđaju inspeksijski nadzor u svim oblastima koje su navedene u ovom članu. Na primjer, odredbe o zabrani diskriminacije, uključujući i prekršaje i inspeksijski nadzor *ne predviđaju* Zakon o osnovnom vaspitanju i obrazovanju, Zakon o policiji, zakon o poreskoj administraciji, Zakon o sudovima, a vjerovatno i mnogi drugi.

Takođe, dosadašnja efikasnost inspekcija u oblasti rada i zapošljavanja, zdravstvene zaštite i slično uopšte nije analizirana, dok prema iskustvu NVO ona nije obezbjeđivala djelotvornu zaštitu.

## VI. ZAVRŠNA ODREDBA

### *Stupanje na snagu*

#### Član 28

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore".

#### **Predlog:**

#### **Dodati „Prelazne i završne odredbe“:**

„U slučaju neusaglašenosti drugih zakona s ovim zakonom, primjenjivaće se ovaj zakon.“

„U roku od šest mjeseci, svi zakoni i drugi propisi biće usaglašeni s odredbama ovog zakona u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu ovog zakona.“

#### **Obrazloženje:**

Opšti zakon o suzbijanju diskriminacije, kakav od nas očekuju i EU i UN, jedino ima smisla ako postoji kao osnovni, krovni, sistemski zakon za ovu oblast, odnosno ako ima status *lex specialisa* u odnosu na ostale zakone, u pogledu njihovih odredbi koje nisu usaglašene s ovim zakonom i ne obezbjeđuju isti stepen zaštite. Moguće je predvidjeti i da će se primjenjivati odredbe drugih zakona koje obezbjeđuju dodatnu zaštitu.

#### **Predlog – propisati prekršaje i sankcije:**

Dodati posebno poglavlje u kojem će se propisati sankcije za kršenje postojećih odredbi iz Nacrta, kao što su, na primjer, *zaštita od viktimizacije*

iz čl. 4 (kažnjavanje odgovornih za viktimizaciju), *uznemiravanje* (čl. 9), *diskriminacija od strane predstavnika javne vlasti* (čl. 13) i druge, na način kako je to učinjeno u svim zakonima za suzbijanje diskriminacije u okruženju, u skladu sa čl. 15 Direktive EU.

Pored novčanih kazni, predvidjeti i druge sankcije u vidu privremene zabrane obavljanja djelatnosti, oduzimanje predmeta kojim je izvršena diskriminacija i sl. Takođe, bilo bi korisno predvidjeti alternativne sankcije u vidu društvenokorisnog rada sa pripadnicima ugroženih grupa, kao što su etničke manjine, osobe sa invaliditetom i sl.

Ko što je napred navedeno, novčanim kaznama pretežno finansirati Fond za besplatnu pravnu pomoć za žrtve diskriminacije.