



Ministarstvo
ljudskih i
manjinskih prava



Zaštitnik ljudskih prava
i sloboda Crne Gore
OMBUDSMAN



Analiza

primjene **Pravilnika** o načinu
vođenja posebne evidencije
o slučajevima prijavljene diskriminacije



ANALIZA PRIMJENE PRAVILNIKA O NAČINU VOĐENJA POSEBNE EVIDENCIJE O SLUČAJEVIMA PRIJAVLJENE DISKRIMINACIJE

Autorke
Aneta Spaić
Nina Radović Sentić

Izdavač
Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori

Lektura
Sanja Mijušković

Dizajn
BAAS // Bošković and Associates d.o.o.
Podgorica, novembar 2023. godine

Analiza je realizovana u okviru projekta „Promocija dijaloga i zajedničke akcije za borbu protiv govora mržnje“, koji sprovodi UNDP u Crnoj Gori. Projekat se finansira u okviru UNDP portfolija za upravljanje, izgradnju mira, krize i otpornost, finansijskim kontribucijama Luksemburga i Švedske.

SADRŽAJ

CILJ ANALIZE PRIMJENE PRAVILNIKA O NAČINU VOĐENJA POSEBNE EVIDENCIJE O SLUČAJEVIMA PRIJAVLJENE DISKRIMINACIJE 6

I DIO 7

1. ANALIZA PRIMJENE PRAVILNIKA kroz analizu evidencija i intervju s relevantnim akterima 7

1.1. ANALIZA GODIŠNJIH IZVJEŠTAJA 7

1.2. ANALIZA POJEDINAČNIH EVIDENCIJA OMBUDSMANA I SVAKOG ADRESATA/NOSIOCA OBAVEZE POSTUPANJA PO PRAVILNIKU..... 9

1.3. UTVRĐIVANJE LICA KOJA VODE EVIDENCIJU i prepreka za adekvatno prikupljanje i razmjenu podataka 11

1.4. UTVRĐIVANJE METODOLOGIJA PRIKUPLJANJA, OBJEDINJAVANJA I DOSTAVLJANJA PODATAKA/IZVJEŠTAJA 11

1.5. INTERVJUI S PREDSTAVNICIMA RELEVANTNIH ORGANA..... 13

1.5.1. PREPORUKE PREDSTAVNIKA RELEVANTNIH ORGANA 13

1.5.1.1. SUDOVI 13

Sudski savjet..... 13

Osnovni sud 14

1.5.1.2. DRŽAVNA TUŽILAŠTVA 14

Vrhovno državno tužilaštvo 14

Više državno tužilaštvo..... 14

Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici..... 14

1.5.1.3. ORGANI ZA PREKRŠAJE..... 14

Viši sud za prekršaje 14

Osnovni sud za prekršaje 14

1.5.1.4. ORGANI UPRAVE NADLEŽNI ZA POLICIJSKE POSLOVE 15

1.5.1.5. INSPEKCIJSKI ORGANI 15

1.5.1.6. MINISTARSTVO PRAVDE 15

1.5.2. ZAPAŽANJA AUTORKI ANALIZE..... 15

1.5.2.1. SUDOVI 15

Sudski savjet..... 15

Vrhovni sud 15

Osnovni sud 16

1.5.2.2. DRŽAVNA TUŽILAŠTVA 16

Vrhovno državno tužilaštvo 16

Više državno tužilaštvo..... 16

Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici..... 16

1.5.2.3. ORGANI ZA PREKRŠAJE.....	16
Viši sud za prekršaje	16
Sud za prekršaje.....	17
1.5.2.4. ORGANI UPRAVE NADLEŽNI ZA POLICIJSKE POSLOVE	17
1.5.2.5. INSPEKCIJSKI ORGANI	17
1.5.2.6. MINISTARSTVO PRAVDE.....	17
1.5.3. PREPORUKE KONSULTANTA.....	18
1.5.3.1. SUDOVI	18
Sudski savjet.....	18
Osnovni sud	18
1.5.3.2. DRŽAVNA TUŽILAŠTVA	19
Vrhovno državno tužilaštvo	19
Više državno tužilaštvo.....	19
Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici.....	19
1.5.3.3. ORGANI ZA PREKRŠAJE.....	20
Viši sud za prekršaje	20
Sud za prekršaje.....	20
1.5.3.4. ORGANI UPRAVE NADLEŽNI ZA POLICIJSKE POSLOVE	20
1.5.3.5. INSPEKCIJSKI ORGANI	20
1.5.3.6. MINISTARSTVO PRAVDE.....	20
II DIO	21
2. OPŠTE PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE VOĐENJA EVIDENCIJE	
 O SLUČAJEVIMA DISKRIMINACIJE PO OSNOVU POLA I RODA	21
2.1. PREPORUKE AUTORKI ANALIZE.....	21
2.1.1. SUDOVI.....	21
Sudski savjet.....	21
Osnovni sud	21
2.1.2. DRŽAVNA TUŽILAŠTVA.....	21
Vrhovno državno tužilaštvo	21
Više državno tužilaštvo	22
Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici.....	22
2.1.3. ORGANI ZA PREKRŠAJE	22
Viši sud za prekršaje	22
Sud za prekršaje.....	22
2.1.4. ORGANI UPRAVE NADLEŽNI ZA POLICIJSKE POSLOVE.....	23
2.1.5. INSPEKCIJSKI ORGANI.....	23
2.1.6. MINISTARSTVO PRAVDE	23

III DIO	25
3. TEMATSKI STRUKTURIRANE PREPORUKE I MJERE ZA NJIHOVO OSTVARIVANJE	25
1.1. Redovno i blagovremeno vođenje evidencije i dostavljanje izvještaja Ombudsmanu (Preporuka o obavezi redovnog i blagovremenog izvještavanja.....	26
1.2. Digitalizacija – izrada novih ili unapređenje postojećih elektronskih sistema vođenja evidencija (Preporuka o standardizaciji i digitalizaciji evidencija	27
1.3. Edukovani službenici koji vode evidencije predmeta s elementima diskriminacije (Preporuka o edukaciji službenika.....	29
1.4. Donošenje obavezujuće instrukcije o elementima, rokovima i načinu vođenja evidencija (Preporuka o obaveznoj instrukciji organu	30

CILJ ANALIZE PRIMJENE PRAVILNIKA O NAČINU VOĐENJA POSEBNE EVIDENCIJE O SLUČAJEVIMA PRIJAVLJENE DISKRIMINACIJE

Zakon o zabrani diskriminacije propisuje obavezu sudova, državnih tužilaštava, organa uprave nadležnih za policijske poslove i inspekcijskih organa da vode posebne evidencije o podnijetim prijavama o slučajevima diskriminacije. U skladu s Pravilnikom o načinu vođenja posebne evidencije o slučajevima prijavljene diskriminacije (u daljem tekstu: Pravilnik), objedinjeni podaci se u formi jednogodišnjih izvještaja dostavljaju instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore do 31. januara svake godine. Uprkos tome što je Pravilnik donijet 2014. godine, još uvijek ne postoji objedinjena evidencija o svim oblicima diskriminacije. Pojedini organi – sudovi, državna tužilaštva, organi za prekršaje, organi uprave nadležni za policijske poslove i inspekcijski organi – zaprimaju prijave i vode postupke, pri čemu svaki organ ima svoj registar i svoju metodologiju rada s podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama u vezi s diskriminacijom. Iako se Pravilnikom od državnih organa zahtijeva da evidentiraju slučajeve diskriminacije, u izvještaju Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netrpeljivosti (ECRI) o Crnoj Gori konstatuje se da taj dokument nije jasan, te da prikupljanje podataka nije ujednačeno na nivou svih organa. ECRI preporučuje izradu novog priručnika kako bi se pojednostavila evidencija podataka koja se razmjenjuje između institucija.¹ Takođe, u Izvještaju ECRI-ja se konstatuje da ne postoji adekvatan sistem prikupljanja razvrstanih podataka i da nije obezbijeđen koherentan i integrisan pogled na slučajeve rasističkog i homofobičnog/transfobičnog govora mržnje i nasilja motivisanog mržnjom.²

S tim u vezi, Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021–2025. godine s Akcionim planom (2021–2022) predviđa Mjeru 1.2: *Uspostavljanje objedinjene i uporedive evidencije o slučajevima diskriminacije po osnovu pola i roda*. Ovom mjerom se aktualizuje postojeći pravilnik kako bi se sprovele njegove odredbe o **uspostavljanju jedinstvene evidencije za sve organe**, koja treba da omogući **bolji uvid u stanje, kao i efektivniju i efikasniju primjenu Zakona o zabrani diskriminacije i Zakona o rodnoj ravnopravnosti**. Uz to, predlaže se formiranje tima koji će činiti predstaviци nadležnih institucija, a koji treba da ustanovi zajedničku metodologiju, donese uputstvo za sve organe i uspostavi sistem za sprovođenje Pravilnika o sadržaju i načinu vođenja posebne evidencije o slučajevima prijavljene diskriminacije.³

Strategijom se utvđuju i aktivnosti za postizanje ove mjere kroz dvije ključne aktivnosti:

1. formiranje i rad tima sastavljenog od predstavnika svih institucija koje se bave zaštitom od diskriminacije prema opisu Mjere 1.2.1, kako bi se analizirao Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja posebne evidencije o slučajevima prijavljene diskriminacije iz 2014. godine i ustanovila zajednička metodologija za prikupljanje, obradu i prezentovanje podataka vezanih za diskriminaciju (aktivnosti 1.2.1: analiza Pravilnika od strane aktera angažovanih u njegovoj dosadašnjoj primjeni);

2. izrada uputstva za institucije koje se odnosi na prikupljanje, obradu i prezentaciju podataka prema jedinstvenoj metodologiji (aktivnosti 1.2.2).

U skladu s gorenavedenim, pristupilo se izradi analize koja treba da doprinese realizaciji aktivnosti 1.2.1. Analizom je obuhvaćena primjena Pravilnika, s posebnim osvrtom na evidenciju slučajeva diskriminacije po osnovu pola i roda. Cilj ove analize jeste identifikacija glavnih izazova u primjeni Pravilnika, te

definisanje odgovarajućih preporuka za unapređenje vođenja evidencije o slučajevima diskriminacije po osnovu pola i roda.

Prvi dio Analize podrazumijeva primjenu metodoloških alatki u utvrđivanju problema i izazova u dosadašnjem sistemu izvještavanja.

U drugom dijelu dokumenta date su preporuke za unapređenje vođenja evidencije i same primjene Pravilnika.

I ANALIZA PRIMJENE PRAVILNIKA kroz analizu evidencija i intervju s relevantnim akterima

U pripremi Analize relevantnim se smatralo sagledavanje godišnjih izvještaja i analiza evidencije institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kao i pojedinačnih evidencija svakog od adresata/nosilaca obaveze postupanja po Pravilniku, utvrđivanje lica koje vodi evidenciju i određivanje metodologije prikupljanja, objedinjavanja i dostavljanja podataka/izvještaja. Iako su svi organi koji imaju obavezu izvještavanja predložili da izvještaj nije dostupan trećim licima niti javnosti, najveći broj njih dostavio nam je izvještaj na uvid i analizu (Viši sud za prekršaje, Sud za prekršaje, Osnovni sud).

1.1. ANALIZA GODIŠNJIH IZVJEŠTAJA¹

adresata/nosilaca obaveze⁴ postupanja po Pravilniku u postupku evidencije u predmetima u vezi s diskriminacijom:

1. Sudova
2. Državnih tužilaštava

3. Organa za prekršaje
4. Organa uprave nadležnih za policijske poslove
5. Inspekcijskih organa

Navedeni organi imaju obavezu da dostavljaju godišnje izvještaje Zaštitniku ljudskih prava i sloboda (u daljem tekstu: Zaštitnik). Zaštitnik izrađuje redovni godišnji, ali i polugodišnji izvještaj, koji podrazumijeva izvještavanje samo o predmetima s elementima diskriminacije. Shodno dosadašnjoj praksi, institucija Zaštitnika, cijeneći značaj upoznavanja javnosti, organa javnih vlasti i međunarodnih organizacija sa stanjem ljudskih prava i sloboda, dostavlja polugodišnji izvještaj za period od 1. januara do 31. jula Odboru za ljudska prava Skupštine Crne Gore. Pored analize antidiskriminacionog zakonodavnog i strateškog okvira, ovaj izvještaj sadrži i detaljan statistički prikaz predmeta koji su bili u radu pred Zaštitnikom, kao i onih koji su bili

u radu pred sudskim, tužilačkim, prekršajnim, policijskim i inspekcijskim organima, a shodno dostavljenim pojedinačnim godišnjim izvještajima ovih organa.

Nakon detaljne analize postojećih evidencija i izvještaja organa koji su u obavezi da primjenjuju Pravilnik, neki zaključci se izdvajaju kao ključni: 1) potrebne su određene izmjene i dopune postojećeg pravilnika kako bi se ostvarila svrha vođenja predmetne evidencije; 2) nijesu svi organi dosljedni u svojoj obavezi da primjenjuju Pravilnik; 3) organi koji primjenjuju Pravilnik ne čine to na način koji bi osigurao da se u svakom trenutku može ostvariti uvid u sve podatke o kojima su u obavezi da vode evidenciju; 4) predmetne evidencije se ne vode prema unaprijed utvrđenom obrascu niti na isti način, te shodno tome variraju od organa do organa; 5) ne postoji jedinstveni informacioni sistem za vođenje predmetne evidencije. Treba naglasiti da postojeći pravilnik ne propisuje ko su lica koja mogu voditi predmetnu evidenciju, tj. koje uslove u pogledu stepena obrazovanja i struke treba da ispunjavaju, niti se njime predviđa obaveza organa da internim pravilima to utvrde. Taj nedostatak ima značajnog uticaja na pouzdanost vođenja evidencija i primjenu Pravilnika. O ostalim pojedinačnim zaključcima i njihovim međusobnim prožimanjima biće više riječi u nastavku ove analize.

Utvrđeno je, dakle, da ne postupaju u skladu s Pravilnikom svi organi koji su u obavezi to da čine, a da evidencije onih koji tu obavezu poštuju, ni po sadržini ni po načinu vođenja, nijesu u potpunosti usklađene s Pravilnikom, te svakako zahtijevaju određena unapređenja. Zaključak koji se nameće na osnovu izvršenog uvida u postojeće evidencije ili razgovora s predstavnicima organa koji ih vode jeste da većinu njih karakteriše nepouzdanost. Nepouzdanost predstavlja suštinski problem u primjeni Pravilnika budući da obesmišljava samu svrhu tog dokumenta i uopšte vođenja

evidencija. Ona se može objasniti različitim razlozima, što će biti razmatrano u daljem tekstu Analize. Predstavnici nekih organa su prilikom intervjua o primjeni Pravilnika isticali prioritetan značaj evidencija koje se vode u svrhu izrade godišnjih izvještaja o radu. Razumljivo je da su godišnji izvještaji o radu u posebnoj fokusu svakog organa, no za one koji su obavezni da postupaju po Pravilniku takođe je veoma važna obaveza da vođenje evidencije i izvještavanje bude u skladu s tim dokumentom. Iako se evidencije i godišnji izvještaji o radu organa koji ne postupaju po Pravilniku u sadržini dijelom poklapaju s onim što se Pravilnikom traži, to se ne može smatrati adekvatnom primjenom Pravilnika. Štaviše, činjenica da neki organ raspolaže podacima čija se evidencija izričito traži i Pravilnikom ne govori uopšte o primjeni Pravilnika, već je u pitanju slučajno podudaranje. Ti organi su, dakle, u mogućnosti da pruže određene podatke o slučajevima diskriminacije, ali njihove baze nijesu primarno fokusirane na evidenciju slučajeva te vrste. Shodno svemu navedenom, opravdana je pretpostavka da veliki broj slučajeva diskriminacije u Crnoj Gori trenutno nije evidentiran, ne postoji u bazama podataka organa. To znači da se može dovesti u pitanje pouzdanost bilo kog zvaničnog izvještaja koji sadrži statističke podatke o slučajevima diskriminacije.

Kad je riječ o sudskom sistemu, Sudski savjet prikuplja izvještaje pojedinačnih sudova, objedinjuje ih i usvaja na posebnoj sjednici tog tijela i nakon toga dostavlja Zaštitniku ljudskih prava i sloboda. Kako o određenim pitanjima, pored Sudskog savjeta, izvještava i Vrhovni sud, ponekad dolazi do duplog i neujednačenog izvještavanja o slučajevima. Obaveza izvještavanja Sudskog savjeta proističe iz čl. 27 Zakona o sudovima, dok Vrhovni sud, shodno obavezama ustanovljenim Akcionim planom za poglavlja 23/24, takođe učestvuje u postupku izvještavanja.

¹ Realizacija ovih analiza podrazumijevala je dostupnost svih izvještaja Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (specijalnih i godišnjih) za posmatrani period (2020–2023), kao i pojedinačnih izvještaja organa koji imaju obavezu izvještavanja. Korespondencija s odgovornim licima u cilju obezbjeđivanja adekvatnih sagovornika i usklađivanja termina prepuštena je naručiocu posla – kancelariji UNDP-ja u Podgorici.

Za razliku od Sudskog, Tužilački savjet ne usvaja generički izvještaj koji bi kao takav dostavljao Zaštitniku ljudskih prava i sloboda na uvid i analizu. Tužilački sistem izvještavanja sprovodi lice u Vrhovnom državnom tužilaštvu – savjetnik/ca VDT-a, koji prikuplja pojedinačne izvještaje iz svih tužilaštava i dostavlja ih Ombudsmanu bez prethodne verifikacije od strane Tužilačkog savjeta. U državnom tužilaštvu se izvještaji generišu prema krivičnim djelima – obrazac sa 35 krivičnih djela u kojima se najčešće konstatuje element diskriminacije koncipiran je u maju 2023. i priprema se za izvještaj za 2023. godinu. Kako ujednačeni obrasci evidencija nijesu postojali, ni izvještavanje nije bilo uniformno i ujednačeno. Pripremljen je i obrazac koji treba da obezbijedi kontinuitet, ujednačenost i uniformnost budućeg izvještavanja.

Osnovni sud za prekršaje izrađuje i dostavlja godišnje izvještaje, ali se suočava s problemom koji utiče na sve sfere njegovog djelovanja, pa tako i na izveštavanje i vođenje evidencija – s ogromnim brojem predmeta u radu (čak i do 75. 000). Bez namjere da kategorišemo sudove kao one koji dobro ili loše postupaju po Pravilniku, treba istaći adekvatnu i sveobuhvatnu evidenciju koju vodi Viši sud. Uvidom u evidenciju tog suda utvrđeno je da ona sadrži sve podatke koji se Pravilnikom traže, da se evidentiranje obavlja blagovremeno i da je evidencija pregledna, a po kazivanju predstavnika organa i pouzdana. Zahvaljujući preglednosti evidencije, ovaj sud može da pruži podatke o podnosiocima zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka, odnosno prekršajnih naloga za diskriminatorno ponašanje, o datumima njihovog podnošenja, broju podnijetih zahtjeva, broju odbačenih zahtjeva, broju donesenih pravosnažnih odluka za diskriminatorno postupanje i datumima donošenja tih odluka, o vremenu trajanja postupka pred organom, osnovu diskriminacije, polu i godinama života diskriminisanog lica. Iako Viši sud ne posjeduje elektronski sistem

za vođenje evidencije, nego u tu svrhu koristi program Eksel (Excel), njegova evidencija sadrži sve podatke koji su potrebni u skladu sa čl. 5 Pravilnika. Ovaj primjer nam govori da je za dobro vođenje evidencije ipak najvažnija namjera da se to radi na adekvatan način, kao i stručnost lica kojem je pripao zadatak da ocijeni da li se neki slučaj može okarakterisati kao slučaj diskriminacije. Elektronski sistem evidencije je samo sredstvo koje vođenje evidencije treba da učini lakšim, bržim, pa samim tim i pouzdanijim. Izvještaji se ne generišu automatski, na osnovnu postojeće elektronske baze, već se to čini manuelno.

Uprava policije postupa u skladu sa svojom obavezom dostavljanja godišnjih izvještaja o slučajevima diskriminacije. Izvještaj se ne generiše automatski, na osnovnu postojeće elektronske baze, već se to čini manuelno. Predstavnici ovog organa upoznali su nas s raznim problemima i poteškoćama s kojima se prilikom prikupljanja podataka i izvještavanja suočavaju.

Uprava za inspekcijske poslove takođe postupa u skladu sa svojom obavezom dostavljanja godišnjih izvještaja u vezi sa slučajevima diskriminacije. Izvještaj se ne generiše automatski, na osnovnu postojeće elektronske baze, već se to čini manuelno. Ovaj organ blagovremeno dostavlja izvještaje Zaštitniku za ljudska prava i slobode i dobija povratne informacije u vidu mišljenja u vezi s predmetnim izvještavanjem.

1.2. ANALIZA POJEDINAČNIH EVIDENCIJA OMBUDSMANA I SVAKOG ADRESATA/ NOSIOCA OBAVEZE POSTUPANJA PO PRAVILNIKU

Kada je riječ o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, konstatovano je da se evidencije postupaka/predmeta s elementima diskriminacije koje ova institucija vodi mogu okarakterisati kao sveobuhvatne, s tim što postupak evidentiranja treba unaprijediti u

odnosu na dva važna elementa, tj. otvoriti mogućnost evidentiranja: 1) većeg broja (dva ili više) pravnih osnova diskriminacije u jednom predmetu, i 2) većeg broja (dva ili više) odgovornih lica/institucija. Nakon što se format/obrazac izvještavanja unaprijedi, potrebno je da ga primijene sve institucije koje imaju obavezu da postupaju po Pravilniku. Evidencija koju vodi Zaštitnik jedina je potpuna od svih pojedinačnih evidencija.² Zaštitnik je istakao potrebu potpune i adekvatne primjene čl. 8 Pravilnika, koja podrazumijeva da je toj instituciji dozvoljen stalan i neposredan uvid u evidencije koje vode organi s obavezom izvještavanja.

Konstatuje se da postoji potreba za sveobuhvatnom, jedinstvenom evidencijom koju sastavlja Sudski savjet prikupljajući pojedinačne izvještaje svih sudova i generišući objedinjeni izvještaj, koji zatim dostavlja Zaštitniku ljudskih prava i sloboda. Pravosudni informacioni sistem (PRIS) bi, uz minimalne, „kozmetičke“ izmjene i poštovanje smjernice Vrhovnog suda o obavezi vođenja evidencije i neophodnim elementima tog postupka, mogao odgovoriti zahtjevima Pravilnika. U samom Vrhovnom sudu evidencija se ne vodi u skladu s Pravilnikom, niti su službenici Suda upoznati s tom obavezom. Naša sagovornica iz Vrhovnog suda istakla je neefikasnost i nepouzdanost PRIS-a i upoznala nas s idejom njegovog osavremenjavanja i unapređenja – projektom koji nije uspješno realizovan. Vrhovni sud je fokusiran na vođenje evidencije predmeta i izvještavanje po osnovu međunarodnih konvencija (CEDAW i dr.). Shodno tome, postoji određena evidencija predmeta s elementima diskriminacije, ali ona obuhvata samo slučajeve koji se odnose na kršenje zabrane diskriminacije po osnovu međunarodnih konvencija. Nedostaje, dakle, evidencija slučajeva koji se odnose na kršenje zabrane diskriminacije po osnovu nacionalnog

zakonodavstva, te se može zaključiti da postoji dio predmeta s elementima diskriminacije koji nijesu evidentirani na adekvatan način. Interesantan je podatak da su u Vrhovnom sudu prvi slučajevi prijavljene diskriminacije evidentirani tek 2019/2020. godine – ranije takvih predmeta uopšte nije bilo. U ovom sudu se vodi evidencija koja je primarno fokusirana na razvrstavanje predmeta po: 1) broju predmeta, 2) vrsti odluke i 3) vrsti sankcije. Pored toga, vodi se i posebna evidencija koja obuhvata: 1) predmete o ratnim zločinima, 2) predmete u vezi s novinarima/narkama (posebno slučajeve napada na novinare/narke) i 3) predmete u vezi s osobama s invaliditetom. Pomenuta sagovornica je u intervjuu takođe istakla da je za statistiku i analitiku zadužen Sudski savjet.

Kad je u pitanju Osnovni sud u Podgorici, može se reći da ima prostora za poboljšanje načina vođenja evidencije o slučajevima diskriminacije. Jedan od važnih problema svakako je i postojeći informacioni sistem, koji predstavnici svih organa ocjenjuju kao nepouzdan sistem s mnoštvom nedostataka. Ono što predstavlja otežavajuću okolnost prilikom vođenja evidencije jeste samo prepoznavanje slučajeva/predmeta diskriminacije. Naime, inicijalni akt koji se podnosi sudu ne sadrži uvijek jasnu naznaku da se radi o slučaju diskriminacije. Na primjer, tužilac podnese tužbu radi naknade nematerijalne štete, a u nazivu tužbe ne označi da je u pitanju diskriminacija. Po prijemu tužbe, službenici pisarnice, koji nijesu kvalifikovani pravnici, u tom slučaju ne prepoznaju predmet s elementima diskriminacije, pa ga i ne evidentiraju kao takvog. Ovaj problem predstavlja značajnu prepreku vođenju pouzdane evidencije.

U državnim tužilaštvima se evidencije uglavnom generišu prema krivičnim djelima, po obrascu koji obuhvata 35 krivičnih djela u kojima se najčešće prepoznaju elementi

² Takođe se upućuje na potrebu da institucije u svom izvještavanju primjenjuju čl. 42a Krivičnog zakonika, navodeći lična svojstva kako za počinioca tako i za žrtvu.

diskriminacije i to: povreda ravnopravnosti, rasna i druga diskriminacija, povreda slobode izražavanja nacionalne ili etničke pripadnosti, povreda prava upotrebe jezika i pisma, nedozvoljen prekid trudnoće, povreda slobode ispovijedanja vjere i vršenja vjerskih obreda, povreda ugleda naroda, manjinskih nacionalnih zajednica. Ovaj obrazac je koncipiran u maju 2023. i priprema se za izvještaj za 2023. godinu. Do sada nijesu postojali ujednačeni obrasci niti standardizovana evidencija. Pripremljen je i obrazac koji treba da obezbijedi **kontinuitet** izvještavanja i ujednačeno, uniformno vođenje evidencija tokom cijele godine, a ne *ad hoc*, neposredno prije zakonski utvrđenog roka.

Kad je riječ o obezbjeđivanju kontinuiteta i blagovremenosti vođenja evidencija, ističemo da bi najučinkovitije bilo da VDT donese obavezujuće uputstvo za sva tužilaštva o postupanju shodno Pravilniku. Elementi evidencije koje propisuje važeći pravilnik smatraju se adekvatnim i potrebno je obezbijediti postupanje po njemu. Preporuke se dominantno odnose na unapređenje elektronskog sistema koji bi služio za vođenje predmetne evidencije, kao i obuke službenika koji bi se time bavili. Osnovno državno tužilaštvo, kao najveće tužilaštvo u državi, nije dostavilo izvještaj za 2022–2023. godinu. U ovom tužilaštvu ističu problem ogromnog broj predmeta u radu, zbog čega ne postoji mogućnost da se generiše mjerodavna, objektivna i vjerodostojna evidencija koja bi pružila realan uvid u stanje o predmetima s elementima diskriminacije. Iako je povodom nedostavljanja izvještaja Vrhovno državno tužilaštvo u aprilu 2023. godine uputilo obaveznu instrukciju, do završetka rada na ovom dokumentu po njoj se nije postupilo.

U sudovima za prekršaje evidencije se vode **manuelno, korišćenjem tabele u Vordu (Word)**, što je zahtjevan postupak s obzirom na veliki broj predmeta u radu kod ovih

sudova (75.000). Konstatuje se mogućnost obezbjeđivanja neposrednog uvida u evidencije od strane Zaštitnika, kako je precizirano čl. 8 Pravilnika. Treba istaći da su svi evidentirani postupci pokrenuti po Zakonu o javnom redu i miru (čl. 7 i čl. 19), a ne po Zakonu o zabrani diskriminacije, čime bi se obezbijedila adekvatnija kaznena politika.

Evidencija koju vodi Viši sud za prekršaje može se ocijeniti kao dobra i sveobuhvatna. Za evidenciju slučajeva diskriminacije koristi se program Eksel, a elektronski sistem za vođenje evidencije svakako bi doprinio njenoj pouzdanosti i efikasnosti. Ono što je karakteristično za slučajeve prijavljene diskriminacije pred sudovima za prekršaje jeste da se u inicijalnim aktima jako rijetko poziva na kršenje Zakona o zabrani diskriminacije. U velikoj većini slučajeva, kao relevantan pravni akt navodi se Zakon o javnom redu i miru, a samo u jednom predmetu Zakon o zabrani diskriminacije lica s invaliditetom.

Kad je u pitanju Uprava policije, postoje različiti sistemi evidentiranja i izvještavanja o predmetima s elementima diskriminacije, u zavisnosti od organizacione jedinice. Baze se vode manuelno i sve su u izvjesnoj mjeri različite, a ta različitost je uslovljena onim ko izvještava. Konstatuje se nedovoljno poznavanje materije koja se evidentira, procesuiru i izvještava. U bazama se pod stavkom „objekat“ navodi osnov diskriminacije, a to je gotovo u svim evidentiranim predmetima seksualna orijentacija – LGBT osobe.

U Upravi za inspekcijske poslove od 2021. godine postoji jedinstveni inspekcijski informacioni sistem (JIIS), ali se za evidenciju slučajeva diskriminacije koristi program Eksel. Može se zaključiti da je evidencija koja se vodi odgovarajuća, ali ima prostora za poboljšanja.

1.3. UTVRĐIVANJE LICA KOJA VODE EVIDENCIJU i prepreka za adekvatno prikupljanje i razmjenu podataka

U sudskom sistemu upisničari su lica sa srednjom stručnom spremom, koja bez pomoći sudija ili savjetnika u sudstvu ne mogu stručno i na odgovarajući način sprovesti postupak evidentiranja predmeta s elementima diskriminacije. Inicijalni akti koji se podnose sudu ili drugom organu ne sadrže uvijek jasnu naznaku da se radi o slučaju diskriminacije. Na primjer, tužilac podnese tužbu radi naknade nematerijalne štete, a u nazivu tužbe ne navede postojanje elementa diskriminacije. Potom upisničari, koji nijesu kvalifikovani pravnici, ne prepoznaju konkretan predmet kao predmet s elementom diskriminacije, pa ga i ne evidentiraju kao takvog. Svi sagovornici, od predstavnika Sudskog savjeta do predsjednika sudova i savjetnika u sudstvu, smatraju da je optimalno i najučinkovitije da postupajući sudija, prilikom prvog čitanja predmeta, konstatuje postojanje osnova diskriminacije i druge elemente propisane Pravilnikom.

U tužilačkom sistemu poziciju upisničara, koji unose predmete u sistem, pokrivaju lica sa srednjom stručnom spremom, pa je malo vjerovatno da bi obuke mogle značajno unaprijediti sistem evidentiranja predmeta s elementima diskriminacije. U Višem državnom tužilaštvu se ističe potreba za uvođenjem sistema elektronske evidencije i insistira na potrebnoj obuci službenika, što je važan, ali ne i dovoljan niti ključni uslov za poboljšanje.

U osnovnom sudu za prekršaje evidenciju vode upisničari, lica sa srednjom stručnom spremom koja to rade pod nadzorom savjetnika u sudu. U Višem sudu za prekršaje evidenciju trenutno vodi službenik koji je određen za taj posao, a koji je dobro upoznat sa sadržajem Pravilnika i vodi računa o tome da evidencija sadrži sve podatke koji se Pravilnikom zahtijevaju. U razgovoru nam je saopštio da on jeste pohađao

određene obuke (iz oblasti diskriminacije i statistike) koje su doprinijele njegovom znanju i vještinama potrebnim za posao koji radi, ali da te obuke nijesu namjenski sprovedene u cilju osposobljavanja za poslove vođenja predmetne evidencije.

U Upravi policije su lica koja vode predmetnu evidenciju kategorisana kao evidentičari. Kako je utvrđeno, evidentičari nijesu kvalifikovani pravnici, najčešće su to lica sa srednjom školom koja ne pohađaju nikakve posebne obuke o poslovima vođenja evidencije. Trebalo bi da se prikupljeni materijal analizira u Odjeljenju za podršku organizacionim jedinicama policije, unapređenje rada policije i analitiku. Naša sagovornica nije bila upućena u praksu po tom pitanju i nije imala informaciju da li neko kolektivno tijelo verifikuje generički izvještaj koji se dostavlja policiji.

U Upravi za inspekcijske poslove ne postoji određeno lice koje je ovlašćeno za prikupljanje podataka i vođenje predmetne evidencije, već svaki inspektor/ka, u okviru svojih nadležosti i oblasti djelovanja, prikuplja podatke.

1.4. UTVRĐIVANJE METODOLOGIJA PRIKUPLJANJA, OBJEDINJAVANJA I DOSTAVLJANJA PODATAKA/IZVJEŠTAJA

U sudstvu za sada ne postoji ujednačen i jedinstven metod po kome bi sve jedinice sudskog sistema, u skladu sa smjernicom / opšim stavom Vrhovnog suda, izvještavale o slučajevima i osnovima diskriminacije. Optimalna metodologija u kreiranju evidencija podrazumijevala bi: 1) širi set parametara sa sveobuhvatnim informacijama o osnovu diskriminacije i 2) neposredan uvid u evidenciju i otvaranje baza za treća lica van sudskog sistema.

Značajan aspekt u vođenju evidencija i metodu njihovog kreiranja treba da bude neposredna dostupnost podataka kancelariji

Zaštitnika, koja bi, prema čl. 8 Pravilnika, morala biti obezbijedena. Naime, čl. 8 uvodi pojam posebne evidencije (koja je primarni predmet ove analize), koja se definiše kao elektronski vođena baza podataka koja omogućava neposredan pristup podacima Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Važno je, dakle, napraviti razliku između izvještavanja Zaštitniku od strane organa i omogućavanja Zaštitniku da ostvari neposredan pristup bazama organa, što Pravilnik izričito predviđa. U tom smislu, iz Sudskog savjeta ističu da je potrebno raditi na unapređenju postojećeg PRIS-a, koji u ovom trenutku nema mogućnost otvaranja baze za lica van sudskog sistema, a uz to je prepoznat kao nepouzdan sistem s mnoštvom nedostataka. Kad je riječ o metodološkim izmjenama za vođenje evidencije kao baze nezavisne od PRIS-a i eventualnog uvođenja unaprijeđene verzije softvera koji u tu svrhu koristi institucija Ombudsmana, ističe se da to ne bi bilo prihvatljivo za sudski sistem. Smatra se da bi to softversko rješenje, uz djelimično korigovanje ulaznih parametara (dodavanjem mogućnosti optiranja za veći broj osnova diskriminacije u jednom predmetu i za veći broj odgovornih institucija), unijelo dodatnu konfuziju u PRIS, te da to nije model ka kome treba ići. Insistira se na korekciji i unapređenju PRIS-a kako bi se odgovorilo zakonskoj obavezi za blagovremenom, tačnom, kontinuiranom i mjerodavnom evidencijom.

Izveštaji pojedinačnih tužilaštava se razlikuju u mnogim aspektima: neka od njih daju detaljan opis (u formi deskripcije, a ne statističkog prikaza, bez analize kaznene politike), neka za 13 godina izvještavanja konstatuju 13 predmeta, a pojedina se zbog velikog broja predmeta opredjeljuju da zanemare obavezu zakonskog izvještavanja. VDT je u aprilu/maju 2023. godine generisao radni format obrasca za manuelno izvještavanje, koji će ubuduće biti korišćen kako bi se obezbijedio kontinuitet izvještavanja, kao i ujednačeno i uniformno

izvještavanje svih tužilaštva. Predlog obrasca počiva na izvještavanju prema određenim krivičnim djelima (35 krivičnih djela u kojima se najčešće prepoznaju elementi diskriminacije), što omogućava da se blagovremeno, u momentu upoznavanja s predmetom, tj. uvidom u spise predmeta, konstatuje postojanje jednog ili više osnova diskriminacije.

Više državno tužilaštvo ne vodi posebnu evidenciju o slučajevima prijavljene diskriminacije. Ovaj organ može da pruži određene podatke i statistiku u vezi s tim predmetima, ali sama evidencija nije usmjerena na element diskriminacije. Evidencije koje VDT vodi koncipirane su u odnosu na pojedina krivična djela, pa tako postoji pouzdana evidencija o krivičnim djelima torture, trgovine ljudima i dr. Shodno tome, evidencija VDT-a obuhvata i evidenciju krivičnih djela koja u svom biću sadrže element diskriminacije, kakva su, na primjer, izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje, ili rasne i druge diskriminacije. Međutim, sva ona krivična djela koja u opisu svog bića ne sadrže element diskriminacije, ali u praksi mogu predstavljati slučaj diskriminacije (zbog pobude iz koje su počinjena, koja je diskriminaciona), ostaju neevidentirana budući da je postojeća evidencija koncipirana tako da se vodi isključivo u odnosu na konkretna krivična djela. Važno je ovdje podsjetiti na čl. 42a Krivičnog zakonika Crne Gore, koji se odnosi na posebnu okolnost za odmjeravanje kazne za krivično djelo učinjeno iz mržnje. Posebna okolnost koja se ovim članom propisuje u direktnoj je korelaciji s krivičnim djelima koja sadrže element diskriminacije, jer se pobuda počinioaca, tj. to što je djelo počinjeno iz mržnje prema drugome zbog njegovog ličnog svojstva, kao osnova diskriminacije, cijeni se kao otežavajuća okolnost.

Nepostojanje kontinuiteta u vođenju evidencija po prethodno usvojenim obrascima smatra se jednim od dva ključna problema s aspekta

mjerodavnosti evidencija.³ Drugi problem odnosi se na nepostojanje instrukcije (ili prakse) koja postupajuće tužioce obavezuje da prilikom pristupanja predmetu konstatuju postojanje jednog ili više osnova diskriminacije.

U sudovima za prekršaje za sada ne postoji ujednačen i jedinstven metod, tj. smjernice po kojima se vrši izvještavanje o slučajevima i osnovima diskriminacije. U Višem sudu za prekršaje upisničari prikupljaju podatke i vode evidenciju, a izvještaj verifikuje predsjednik Suda, koji ujedno provjerava tačnost podataka sadržanih u evidenciji. Iako nema posebnih smjernica, evidencija se vodi u skladu s Pravilnikom, a u ovom sudu postoji ustaljena praksa u pogledu načina vođenja evidencije i sačinjavanja izvještaja. U osnovnom sudu za prekršaje podatke prikupljaju upisničari, a njihovu tačnost kontrolišu savjetnici sudija. U ovim sudovima se prikupljanje podataka i izvještavanje odvija na osnovu usmenih smjernica predsjednika suda.

U Upravi policije podatke prikupljaju evidentičari, dok se izvještaji ovlašćenih službenika ne verifikuju od strane nekog kolegijalnog organa. Ne postoje smjernice u vezi sa sadržajem i načinom vođenja evidencije i izvještavanja. Predstavnicima organa s kojima su vođeni razgovori ističu da bi pisano uputstvo bilo od velike koristi, jer bi se njime i evidentičarima u organizacionim jedinicama i rukovodiocima/načelnicima odjeljenja propisalo na koji način se podaci prikupljaju i bliže odredio način izvještavanja.

Ni u Upravi za inspeksijske poslove ne postoje smjernice u vezi sa sadržajem i načinom vođenja evidencije. Ne postoji ni jasna instrukcija (niti praksa) ko su lica koja kontrolišu tačnost prikupljenih podataka. Svaki inspektor sam prikuplja podatke do

kojih dolazi obavljajući svoj posao, a potom ih dostavlja radi izrade zbirnih izvještaja. Naši sagovornici su upravo nepostojanje smjernica i jedinstvenog sistema evidentiranja prepoznali kao jedan od najvećih problema u prikupljanju podataka i vođenju evidencija o slučajevima diskriminacije.

1.5. INTERVJUI S PREDSTAVNICIMA RELEVANTNIH ORGANA

Intervjui s predstavnicima organa koji imaju obavezu izvještavanja po Pravilniku ishodovali su setom preporuka i komentara, koji obuhvata: 1) preporuke predstavnika relevantnih organa, 2) zapažanja autorki analize i 3) preporuke autorki analize. Ove preporuke je potrebno uvažiti prilikom koncipiranja predloga za pisanje novog pravilnika i uspostavljanja sistema adekvatnijeg vođenja evidencija predmeta s elementima diskriminacije. Svi sagovornici ističu da postojeći pravilnik pruža adekvatan legislativni okvir kojim se propisuje obaveza organa da izvještavaju o karakteristikama predmeta s elementima diskriminacije, ali takođe upućuju na niz nedostataka: nepostojanje ujednačenog obrasca za sve organe, izostanak kontinuiteta unosa podataka, propuštanje sudija, tužilaca i drugih relevantnih aktera da prilikom prijema predmeta odrede prisustvo elemenata diskriminacije, te tako doprinesu ažurnijem i tačnijem vođenju evidencija.

1.5.1. PREPORUKE PREDSTAVNIKA RELEVANTNIH ORGANA

1.5.1.1. SUDOVI

Sudski savjet Potrebno je izgraditi jedinstven i unificiran sistem za sve jedinice sudskog sistema, koje bi po smjernici / opštem stavu Vrhovnog suda izvještavale o slučajevima i

³ Velika tužilaštva, poput ODT-a u Podgorici sa 6.000 predmeta u radu, ne mogu u roku 4–6 nedjelja generisati podatke iz predmeta s elementima diskriminacije. Jasno je, dakle, da je potreban kontinuitet u prikupljanju podataka i da se evidencija stvara tokom cijele godine, a 31. januara se samo formalno usvaja, čime se ispunjava zakonska obaveza. Nakon poslate instrukcije VDT-a, ODT nije učinio mogućim niti izvjesnim dostavljanje podataka u predstojećem periodu.

osnovima diskriminacije. Optimalna bi bila izrada novog sistema koji bi podrazumijevao:

1. širi set parametara sa sveobuhvatnim informacijama o slučajevima i osnovima diskriminacije,
2. neposredan uvid u evidenciju i otvaranje baza za treća lica van sudskog sistema.

Postojeći PRIS treba unaprijediti, jer on nema mogućnost otvaranja baze za lica van sudskog sistema.

Pored Sudskog savjeta, o određenim pitanjima izvještava i Vrhovni sud, pa se ponekad svjedoči duplom, neujednačenom izvještavanju. SS ima obavezu izvještavanja na osnovu čl. 46 Zakona o sudovima. Vrhovni sud izvještava o obavezama ustanovljenim Akcionim planom za poglavlja 23/24. Odgovornost je na predsjednicima/cama sudova i sudijama i sutkinjama koji ne postupaju po Pravilniku. Pravilnik predstavlja dobar regulatorni okvir.

Kreiranje baze nezavisne od PRIS-a, po modelu koji bi bio unaprijeđena replika Ombudsmanovog softvera za vođenje evidencije, nije prihvatljivo za sudski sistem. Smatra se da bi to softversko rješenje – model evidencije kao u instituciji Zaštitnika uz djelimično korigovanje ulaznih parametara (u dijelu mogućnosti optiranja za veći broj osnova diskriminacije u jednom predmetu i veći broj odgovornih institucija) – unijelo dodatnu konfuziju u pravosudni informacijski sistem (PRIS) i da to nije model ka kome treba ići. Takav zaključak i preporuke dominantno su zasnovane na svijesti o suštinskoj razlici u svrsi, prirodi i načinu funkcionisanja organa. Naime, sudovi se bave drugačijom prirodom posla nego kancelarija Ombudsmana, te se stoga i načini izvještavanja i vođenja evidencija značajno razlikuju, odnosno ne mogu se učiniti identičnim. Insistira se na korekciji i unapređenju PRIS-a kako bi se odgovorilo

zakonskoj obavezi za blagovremenom, tačnom, kontinuiranom i mjerodavnom evidencijom. Ukoliko se PRIS ne unaprijedi i ukoliko se to ne desi u dogledno vrijeme, pred sudovima su značajni izazovi kako da odgovore toj zakonskoj obavezi. Privremena rješenja se moraju pronaći na nivou organa, uspostavljanjem internih pravila i prakse za efikasno vođenje predmetne evidencije.

Osnovni sud Neophodno je unaprijediti i osavremeniti postojeći PRIS i obučiti lica koja vode evidenciju.

1.5.1.2. DRŽAVNA TUŽILAŠTVA

Vrhovno državno tužilaštvo Evidencija se vrši prema krivičnim djelima – 35 krivičnih djela u kojima se najčešće konstatuje element diskriminacije (obrazac koji je koncipiran u maju 2023. i priprema se za izvještaj za 2023. godinu). Kako do sada obrazac izvještavanja nije postojao, ni izvještavanje nije bilo ujednačeno niti uniformno. Pripremljen je i obrazac za obezbjeđivanje kontinuiteta izvještavanja i ujednačenog i uniformnog izvještavanja. VDT bi trebalo da donese obavezujuće uputstvo za sva tužilaštva u odnosu na postupanje shodno Pravilniku, kako u pogledu kontinuiteta i blagovremenosti tako i u pogledu sadržaja izvještavanja. Pravilnik predstavlja adekvatan regulatorni okvir – potrebno je obezbijediti postupanje po njemu. Osnovno državno tužilaštvo nije dostavilo izvještaj za prethodno godinu (ni VDT-u ni Ombudsmanu) zbog ogromnog broja predmeta koji su u radu, te nemogućnosti generisanja mjerodavne, objektivne i vjerodostojne evidencije, koja bi pružila realan uvid u stanje o predmetima s elementima diskriminacije. Povodom nedostavljanja izvještaja, VDT je početkom aprila uputio obaveznu instrukciju, po kojoj se nije postupilo do momenta generisanja ovog izvještaja.

Više državno tužilaštvo Preporuke se dominantno odnose na unapređenje elektronskog sistema za vođenje predmetne evidencije i obuku službenika koji bi se time bavili.

Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici

Neophodno je pronaći efikasna rješenja kako bi se prevazišli problemi usljed kojih Osnovno državno tužilaštvo nije dostavilo izvještaj za prethodnu godinu – ni VDT-u ni instituciji Zaštitnika. Potrebno je temeljno analizirati moguća rješenja i nivo njihove efikasnosti, budući da se radi o značajnim preprekama s kojima se ovaj organ susrijeće, a koje se mogu smatrati objektivnim. Riječ je o postojanju ogromnog broja predmeta koji su u radu i nemogućnosti generisanja mjerodavne, objektivne i vjerodostojne evidencije, koja bi pružila realan uvid u stanje o predmetima s elementima diskriminacije. Povodom nedostavljanja izvještaja, VDT je početkom aprila uputio obaveznu instrukciju, po kojoj se nije postupilo do momenta generisanja ovog izvještaja.

1.5.1.3. ORGANI ZA PREKRŠAJE

Viši sud za prekršaje Najznačajnija preporuka odnosi se na potrebu za uspostavljanjem elektronskog sistema vođenja evidencije. To bi svakako doprinijelo da podaci budu jedinstveni, time i pouzdani, a službenicima bi vođenje evidencije oduzimalo manje vremena. Takođe, ističe se da je potrebno napraviti jasnu razliku između pojmova „predmet diskriminacije“ i „slučaj diskriminacije“, jer se u odnosu na jedan slučaj može formirati više predmeta, a neusaglašena upotreba ovih termina može dovesti do stvaranja tzv. lažne statistike. Ovo je značajna preporuka i treba je pažljivo razmotriti prilikom izrade novog pravilnika.

Osnovni sud za prekršaje Potrebna je automatizovana baza svih podataka koji se zahtijevaju Pravilnikom. Planirano je uključanje

sudova za prekršaje u PRIS – do sada su bili van ovog sistema, a potrebno ih je uvezati u jedinstven i uređen sistem za izvještavanje. Postoji usmena instrukcija predsjednika/ce suda u odnosu na način vođenja evidencije. Potrebno je dostaviti pisanu instrukciju svim sudijama kojom bi se obavezali da u svakom predmetu u kojem prepoznaju elemente diskriminacije taj osnov i evidentiraju (obično pri prvom listanju evidencije). Sudovi ne mogu mijenjati činjenični opis bez promjene obilježbe djela. Postoje propusti policijskih organa koji se odnose na neadekvatno postupanje (neuredno i zakašnjelo). Pravilnik pruža adekvatan zakonski okvir za vjerodostojno i potpuno izvještavanje o predmetima s elementima diskriminacije.

1.5.1.4. ORGANI UPRAVE NADLEŽNI ZA POLICIJSKE POSLOVE

Potrebna je pisana instrukcija i jedinstveni, standardizovani obrazac po kome će sve organizacione jedinice prikupljati podatke i dostavljati ih Odjeljenju za podršku organizacionim jedinicama, unapređenje rada policije i analitiku. Pravilnik predstavlja adekvatan regulatorni okvir, osim što je izostavljen rod kao osnov diskriminacije o kome treba izvještavati.

1.5.1.5. INSPEKCIJSKI ORGANI

Potrebno je obezbijediti obuku službenika, kao i studentske posjete organima (u zemlji ili inostranstvu) koji su prepoznati kao uspješni u vođenju evidencije o slučajevima diskriminacije.

1.5.1.6. MINISTARSTVO PRAVDE

Prema mišljenju državnog sekretara, Sudski i Tužilački savjet su prioritetne adrese za razgovor o primjeni Pravilnika i njegovim eventualnim izmjenama, a sve u cilju bolje i preciznije primjene tog dokumenta.

1.5.2 ZAPAŽANJA AUTORKI ANALIZE

1.5.2.1. SUDOVI

Sudski savjet Konstatuje se potreba za jedinstvenim, unifikovanim sistemom vođenja evidencija u sudstvu, a time i za stvaranjem sveobuhvatne i jedinstvene baze podataka svih sudova. Sudski savjet prikuplja pojedinačne izvještaje sudova i objedinjuje ih u poseban izvještaj, koji podnosi Zaštitniku. Pravosudni informacijski sistem (PRIS), **uz minimalne, „kozmetičke“ izmjene i poštovanje smjernice Vrhovnog suda** o obavezi vođenja evidencije prema Pravilniku, mogao bi odgovoriti zahtjevima vođenja jedinstvene sudske evidencije. Uočava se razlika u odnosu na tužilački sistem izvještavanja, u kome je uloga izvještača prepuštena savjetniku VDT-a.

Vrhovni sud Vrhovni sud ne vodi evidencije u skladu s predmetnim pravilnikom i službenici ovog suda nijesu upoznati s tom obavezom. Problem koji su prepoznali predstavnici svih institucija – neefikasnost i nepouzdanost PRIS-a – istakla je i naša sagovornica iz Vrhovnog suda. Ona nas je takođe upoznala s projektom osavremenjavanja i unapređenja rada ovog softvera, koji nije uspješno realizovan. Što se evidencije predmeta tiče, u Vrhovnom sudu su fokusirani na vođenje evidencije i izvještavanje po osnovu međunarodnih konvencija (CEDAW i dr.). Shodno tome, postoji određena evidencija predmeta s elementima diskriminacije, ali ona obuhvata samo slučajeve koji se odnose na kršenje zabrane diskriminacije po osnovu međunarodnih konvencija. Nedostaje, dakle, evidencija slučajeva koji se odnose na kršenje zabrane diskriminacije po osnovu nacionalnog zakonodavstva, te se može zaključiti da postoji dio predmeta s elementima diskriminacije koji nijesu evidentirani na adekvatan način. Interesantan je podatak da su u Vrhovnom sudu prvi slučajevi prijavljene diskriminacije evidentirani tek 2019/2020. godine – ranije

takvih predmeta uopšte nije bilo. U ovom sudu se vodi evidencija koja je primarno fokusirana na razvrstavanje predmeta po: 1) broju predmeta, 2) vrsti odluke i 3) vrsti sankcije. Pored toga, vodi se i posebna evidencija koja obuhvata: 1) predmete o ratnim zločinima, 2) predmete u vezi s novinarima/kama (posebno slučajeve napada na novinare/narke) i 3) predmete u vezi s osobama s invaliditetom. Naša sagovornica je u intervjuu takođe istakla da je za statistiku i analitiku zadužen Sudski savjet.

Osnovni sud Kad je u pitanju Osnovni sud u Podgorici, može se reći da ima prostora za poboljšanje načina vođenja evidencije o slučajevima diskriminacije. Jedan od važnih problema svakako je i postojeći informacijski sistem, koji predstavnici svih organa ocjenjuju kao nepouzdan i s mnoštvom nedostataka. Ono što predstavlja otežavajuću okolnost prilikom vođenja evidencije jeste samo prepoznavanje slučajeva/predmeta diskriminacije. Naime, inicijalni akt koji se podnosi sudu ne sadrži uvijek jasnu naznaku da se radi o slučaju diskriminacije. Na primjer, tužilac podnese tužbu radi naknade nematerijalne štete, a u nazivu tužbe ne označi da je u pitanju diskriminacija. Po prijemu tužbe, službenici pisarnice, koji nijesu kvalifikovani pravnici, u tom slučaju ne prepoznaju predmet s elementima diskriminacije, pa ga i ne evidentiraju kao takvog. Ovaj problem predstavlja značajnu prepreku vođenju pouzdane evidencije.

1.5.2.2. DRŽAVNA TUŽILAŠTVA

Vrhovno državno tužilaštvo Tužilački sistem izvještavanja Zaštitnika sprovodi savjetnik/ca VDT-a. On/a prikuplja pojedinačne izvještaje iz svih tužilaštava i dostavlja ih Zaštitniku bez prethodne verifikacije od strane Tužilačkog savjeta. Izvještaji pojedinačnih tužilaštava se u značajnim aspektima razlikuju – dok neka tužilaštva daju detaljan opis (u formi deskripcije, a ne statističkog prikaza, bez

analize kaznene politike), pojedina za 13 godina izvještavanja konstatuju 13 predmeta, dok se pojedina, zbog velikog broja predmeta, opredjeljuju da zanemare zakonsku obavezu izvještavanja. VDT je u aprilu/maju 2023. generisao radni format obrasca za manuelno izvještavanje, koji će ubuduće biti korišćen kako bi se obezbijedio:

1. kontinuitet izvještavanja,
2. ujednačeno i uniformno izvještavanje svih tužilaštva na isti način, prema istom obrascu.

Predlog obrasca počiva na izvještavanju prema određenim krivičnim djelima (35 krivičnih djela u kojima se najčešće prepoznaju elementi diskriminacije), što omogućava da se blagovremeno, u momentu upoznavanja s predmetom, tj. uvidom u spise predmeta, konstatuje postojanje jednog ili više osnova diskriminacije.

Više državno tužilaštvo Više državno tužilaštvo ne vodi posebnu evidenciju o slučajevima prijavljene diskriminacije. Ovaj organ može da pruži određene podatke i statistiku u vezi s tim predmetima, ali sama evidencija nije usmjerena na element diskriminacije. Evidencije koje VDT vodi koncipirane su u odnosu na pojedina krivična djela, pa tako postoji pouzdana evidencija o krivičnim djelima torture, trgovine ljudima i dr. Shodno tome, evidencija VDT-a obuhvata i evidenciju krivičnih djela koja u svom biću sadrže element diskriminacije, kakva su, na primjer, izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje, ili rasne i druge diskriminacije. Međutim, sva ona krivična djela koja u opisu svog bića ne sadrže element diskriminacije, ali u praksi mogu predstavljati slučaj diskriminacije (zbog pobude iz koje su počinjena, koja je diskriminaciona), ostaju neevidentirana budući da je postojeća evidencija koncipirana tako da se vodi isključivo u odnosu na konkretna krivična djela.

Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici

Konstatuje se problem nepostojanja kontinuiteta upisa podataka i vođenja evidencije po prethodno usvojenim obrascima. ODT u Podgorici je veliko tužilaštvo, sa 6.000 predmeta u radu, i ne može se očekivati da u roku 4–6 nedjelja generiše podatke iz predmeta s elementima diskriminacije. Jasno je, dakle, da je neophodan kontinuitet u prikupljanju podataka, da treba obezbijediti da se evidencija stvara tokom cijele godine, a 31. januara samo formalno usvaja, čime se ispunjava zakonska obaveza. Nakon poslate instrukcije VDT-a, ODT nije učinio mogućim niti izvjesnim dostavljanje podataka u predstojećem periodu.

Kao glavni razlozi ovog problema ODT-a prepoznaju se nepostojanje obrasca i nepostojanje instrukcije ili prakse koja bi postupajuće tužioce obavezivala da prilikom pristupanja predmetu konstatuju postojanje jednog ili više osnova diskriminacije.

1.5.2.3. ORGANI ZA PREKRŠAJE

Viši sud za prekršaje Evidencija koju vodi Viši sud za prekršaje može se ocijeniti kao dobra. Ovlašćeni službenik je dobro upoznat sa sadržajem Pravilnika i vodi računa da evidencija sadrži sve podatke koji se tim dokumentom zahtijevaju. Za evidenciju slučajeva diskriminacije koristi se program Eksel, a elektronski sistem za vođenje evidencije svakako bi doprinio njenoj pouzdanosti i efikasnosti. Ono što je karakteristično za slučajeve prijavljene diskriminacije pred sudovima za prekršaje jeste da se u inicijalnim aktima jako rijetko poziva na kršenje Zakona o zabrani diskriminacije. U velikoj većini slučajeva, kao relevantan pravni akt navodi se Zakon o javnom redu i miru, a samo u jednom predmetu Zakon o zabrani diskriminacije lica s invaliditetom. Interesantno je pomenuti da do porasta slučajeva diskriminacije, pa samim tim i do pojačane aktivnosti u vođenju evidencije o takvim predmetima, dolazi u periodima

određenih previranja u društvu i dešavanja kakva su, na primjer, u Crnoj Gori posljednjih godina bile tzv. litije i parade ponosa.

Sud za prekršaje Evidencije se vode **manuelno, korišćenjem tabele u Vordu, što je zahtjevan postupak s obzirom na veliki broj predmeta u radu kod ovih sudova (75.000). Konstatuje se mogućnost obezbjeđivanja neposrednog uvida u evidencije od strane Zaštitnika, kako je precizirano čl. 8 Pravilnika.** Evidenciju sprovodi upisničarka sa srednjom stručnom spremom, uz nadzor savjetnika u sudu. Treba istaći da su svi evidentirani postupci pokrenuti po Zakonu o javnom redu i miru (čl. 7 i čl. 19), a ne po Zakonu o zabrani diskriminacije, čime bi se obezbijedila adekvatnija kaznena politika.

1.5.2.4. ORGANI UPRAVE NADLEŽNI ZA POLICIJSKE POSLOVE

Konstatuje se postojanje različitih sistema evidentiranja i izvještavanja o predmetima u kojima se navodi neki od osnova diskriminacije, u zavisnosti od organizacione jedinice. U svim organizacionim jedinicama baze se vode manuelno i svaka ima izvjesnu različitost, koja je uslovljena onim ko izvještava. Konstatuje se nedovoljno poznavanje materije koja se evidentira, procesuiru i izvještava. Prikupljač evidencije je najčešće lice sa srednjom školom. Po pravilu se prikupljeni materijal analizira u Odjeljenju za podršku organizacionim jedinicama policije, unapređenje rada policije i analitiku. Naša sagovornica nije bila upućena u to da li se tako i postupa i nije imala informaciju da li ovo tijelo verifikuje generički izvještaj koji se dostavlja policiji. U bazama se pod stavkom „objekat“ navodi osnov diskriminacije, a u gotovo svim evidentiranim predmetima to je seksualna orijentacija (LGBT osobe).

1.5.2.5. INSPEKCIJSKI ORGANI

Ispitanici su istakli da Uprava za inspeksijske poslove najčešće nije prva, a nije ni česta adresa za prijavljivanje slučajeva diskriminacije. Vjeruju da značajniju ulogu o tom pogledu imaju policija i sudovi, ili da ih makar građani prepoznaju kao svoju primarnu adresu za prijavljivanje slučajeva diskriminacije. Od 2021. godine postoji jedinstveni inspeksijski informacioni sistem (JIIS), ali se za evidenciju slučajeva diskriminacije koristi program Eksel, pri čemu svaki inspektor prikuplja podatke iz svoje nadležnosti i potom se sačinjava finalni zbirni izvještaj. Uprava za inspeksijske poslove obezbijedila je uslugu kol-centra, koja građanima omogućava da prijave i slučajeve diskriminacije. Inspektori se u praksi nerijetko susrijeću sa slučajevima koje ocjenjuju kao primjere očigledno pogrešnog pozivanja na diskriminaciju. Takav je, na primjer, slučaj oca koji je prijavio da je nad njegovo dvoje djece izvršena diskriminacija jer ih trener nije izabrao da igraju u prvoj postavi tima – dakle, bez navođenja razloga i bez ideje o osnovu diskriminacije, već samom činjenicom da djeca nijesu u prvoj postavi, lice to smatra diskriminacijom. Takvi slučajevi nijesu rijetki.

1.5.2.6. MINISTARSTVO PRAVDE

Ministarstvo pravde ne vodi posebnu evidenciju o slučajevima s elementima diskriminacije, a na to ih Pravilnik i ne obavezuje. Naš sagovornik iz Ministarstva pravde, državni sekretar, identifikovan je kao koristan izvor informacija – kao lice koje je, u širem smislu, odgovorno za nadgledanje pravosudnog sistema, kroz članstvo u Sudskom i Tužilačkom savjetu. Ministarstvo pravde ne posjeduje značajne informacije o primjeni Pravilnika. Ovo ministarstvo vodi kaznenu evidenciju, ali je uvidom u nju utvrđeno da ne postoji mogućnost da se predmeti razvrstaju tako da se formira posebna evidencija o krivičnim djelima s elementom/osnovom diskriminacije.

Ministarstvo takođe vodi evidenciju/registar pedofila. Iako registar, sam po sebi, ima značaju ulogu u suzbijanju i borbi protiv pedofilije, vođenje te evidencije nije relevantno za analizu primjene Pravilnika.

1.5.3. PREPORUKE KONSULTANTA

1.5.3.1. SUDOVI

Sudski savjet Potrebno je sprovesti digitalizaciju sudskog i šireg, pravosudnog sistema, a time i sudova za prekršaje. Vrhovni sud treba da donese opšti stav / jasnu instrukciju o postupanju po Zakonu o zabrani diskriminacije i predmetnom pravilniku, koja obavezuje na vođenje evidencije o slučajevima diskriminacije po obrascima sadržanim u PRIS-u, kao jedinstvenom informacionom sistemu sudstva. Instrukcija mora biti obavezujuća za sve aktere u ciklusu sudijskog odlučivanja – od predsjednika sudova, preko postupajućih sudova do upisničara. To znači da svi akteri ovog procesa moraju biti uključeni u postupak blagovremenog i istinitog evidentiranja podataka. Potrebna je edukacija na nivou svih organa u pravosudnom lancu, od policije do sudova za prekršaje, kako bi se obezbijedilo da se predmeti s elementima diskriminacije adekvatno procesuiraju.

Potvrđuje se preporuka organa da je potrebno izgraditi jedinstveni i unificirani sistem za sve jedinice sudskog sistema, koje bi po smjernici / opštem stavu Vrhovnog suda izvještavale o slučajevima i osnovima diskriminacije. Optimalna bi bila izrada novog sistema koji bi podrazumijevao: 1) širi set parametara sa sveobuhvatnim informacijama o slučajevima i osnovima diskriminacije, i 2) mogućnost neposrednog uvida u evidenciju i otvaranje baze za lica van sudskog sistema.

Kad je riječ o parametrima koje treba unijeti u evidenciju, kao neophodni se mogu istaći sljedeći:

1. broj podnijetih tužbi za utvrđivanje diskriminatornog postupanja, za zabranu vršenja radnje od koje prijeti diskriminacija, odnosno zabranu ponavljanja radnje diskriminacije, za uklanjanje posljedica diskriminatornog postupanja, za naknadu štete i uklanjanje posljedica nastalih usljed diskriminatornog postupanja i za objavljivanje presude kojom je utvrđena diskriminacija u medijima, broj podnijetih privatnih tužbi oštećenog kao tužioca, optužnih predloga, odnosno optužnica;
2. datum podnošenja tužbe ili optužnog predloga, odnosno podizanja optužnice za diskriminatorno postupanje;
3. broj usvojenih tužbi, odnosno osuđujućih presuda;
4. broj odbačenih tužbi, broj odbijenih tužbi, optužnih predloga, odnosno optužnica i broj obustavljenih postupaka za utvrđivanje diskriminatornog postupanja;
5. broj odluka kojima se određuje privremena mjera za sprečavanje opasnosti od nastupanja nenadoknadive štete, naročito teške povrede prava na jednako postupanje, ili za sprečavanje nasilja usljed diskriminatornog postupanja;
6. broj donijetih pravosnažnih presuda za diskriminatorno postupanje;
7. broj izjavljenih revizija za predmete u vezi s diskriminacijom;
8. vrijeme trajanja postupka pred sudom za predmete u vezi s diskriminacijom;
9. broj primljenih predmeta u vezi s diskriminacijom;
10. osnov diskriminacije, uz mogućnost optiranja za više osnova diskriminacije;
11. pol, godine života i druga lična svojstva diskriminisanog lica;
12. pol, godine života i druga lična svojstva lica koje je počinilo diskriminaciju.

Osim navedenih parametara, trebalo bi da sistem nudi mogućnost unošenja svih onih parametara koji su relevantni za pouzdanu i sveobuhvatnu evidenciju, u skladu s važećim pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja posebne evidencije o slučajevima prijavljene diskriminacije.

Osnovni sud Može se zaključiti da je evidencija koja se vodi odgovarajuća, ali ima prostora za poboljšanja. Unapređenje postojećeg informacionog sistema /elektronske baze podataka svakako bi bilo od suštinskog značaja. Ne može se očekivati od službenika u pisarnicama, koji vode evidenciju, da u svakom konkretnom slučaju procijene da li se radi o predmetu s elementom diskriminacije, jer oni ne posjeduju stručna znanja za takvu ocjenu. Potrebno je razmotriti načine na koje se taj problem može prevazići. Jedan od mogućih načina jeste da svaki sudija, kad dobije predmet za koji ocijeni da sadrži elemente diskriminacije, lično ili preko saradnika obavijesti o tome upravitelja pisarnice i dostavi mu potrebne i tačne podatke koje treba uvrstiti u evidenciju.

1.5.3.2. DRŽAVNA TUŽILAŠTVA

Vrhovno državno tužilaštvo Potrebno je sprovesti adekvatnu digitalizaciju tužilačkog sistema. Pored obavezne instrukcije VDT-a, neophodno je obezbijediti kontinuitet unosa podataka u prethodno zadate obrasce i da taj unos vrše obučeni službenici. Evidencija može biti vođena kao integralni dio PRIS-a ili po nekom alternativnom modelu. Jedna od mogućih alternativa jeste nabavka i korišćenje softvera koji za evidenciju koristi kancelarija Zaštitnika, uz djelimično korigovane ulazne parametre (mogućnost optiranja za veći broj osnova diskriminacije u jednom predmetu i veći broj odgovornih institucija). Time bi se postupanje po Pravilniku učinilo blagovremenim, tačnim, kontinuiranim i mjerodavnim, a takođe bi se omogućio

stalni pristup bazi, shodno čl. 8 Pravilnika. Potrebno je da svi u pravosudnom lancu, od policije do tužilaca, prođu obuku o opisu i procesnom tretmanu predmeta s elementima diskriminacije. VDT bi morao donijeti instrukciju koja je obavezujuća za sva tužilaštva i koja se odnosi na postupanje shodno Pravilniku – kako u pogledu kontinuiteta i blagovremenosti, tako i u pogledu sadržaja izvještavanja. Trenutno se radi na sačinjavanju obrasca u dijelu sadržaja – relevantnih elemenata koje mora tretirati svaki postupajući tužilac, a shodno potrebama:

1. izvještavanja o predmetima s elementima diskriminacije;
2. obezbjeđivanja neposrednog uvida Zaštitnika u evidenciju;
3. obezbjeđivanja uniformnog i jedinstvenog načina vođenja evidencija;
4. unosa elemenata diskriminacije u momentu upoznavanja sa spisima predmeta.

Više državno tužilaštvo Neophodno je uspostaviti posebnu evidenciju o prijavljenim slučajevima diskriminacije i službenike obučiti za vođenje predmetne evidencije. Takođe, na nivou organa treba donijeti smjernice o načinu vođenja evidencije o slučajevima diskriminacije. Postojeći elektronski sistem (IBM) treba unaprijediti i učiniti ga adekvatnim za tu svrhu, ili pak kreirati novi elektronski sistem. U svakom slučaju, sistem koji koristi VDT mora biti u skladu sa sistemima za vođenje evidencije svih ostalih organa koji imaju obavezu postupanja po Pravilniku. Na nivou VDT-a treba uspostaviti dobru praksu da tužioci ili njihovi saradnici, kao kvalifikovani pravnici, kad identifikuju da je u pitanju slučaj diskriminacije, o tome obavijeste službenike nadležne za vođenje predmetne evidencije. Na taj način će se izbjeći da procjena o postojanju elementa diskriminacije bude u isključivoj nadležnosti službenika pisarnice ili drugih koji vode evidencije.

Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici

Potrebno je sprovesti adekvatnu digitalizaciju tužilačkog sistema. Pored obavezne instrukcije VDT-a, neophodno je obezbijediti kontinuitet unosa podataka u prethodno zadate obrasce i da taj unos vrše obučeni službenici. Evidencija može biti vođena kao integralni dio PRIS-a ili po nekom alternativnom modelu. Jedna od mogućih alternativa jeste nabavka i korišćenje softvera koji za evidenciju koristi kancelarija Zaštitnika, uz djelimično korigovane ulazne parametre (mogućnost optiranja za veći broj osnova diskriminacije u jednom predmetu i veći broj odgovornih institucija). Time bi se postupanje po Pravilniku učinilo blagovremenim, tačnim, kontinuiranim i mjerodavnim, a takođe bi se omogućio stalni pristup bazi, shodno čl. 8 Pravilnika. Trenutno se radi na sačinjavanju obrasca u dijelu sadržaja – relevantnih elemenata koje mora tretirati svaki postupajući tužilac, a shodno potrebama:

1. izvještavanja o predmetima s elementima diskriminacije;
2. obezbjeđivanja neposrednog uvida Zaštitnika u evidenciju;
3. obezbjeđivanja uniformnog i jedinstvenog načina vođenja evidencija;
4. unosa elemenata diskriminacije u momentu upoznavanja sa spisima predmeta.

Na nivou svih organa u pravosudnom lancu, od policije do tužilaca, potrebna je edukacija o opisu i procesnom tretmanu predmeta s elementima diskriminacije.

1.5.3.3. ORGANI ZA PREKRŠAJE

Viši sud za prekršaje Može se zaključiti da je evidencija koja se u ovom sudu vodi odgovarajuća, ali ima prostora za poboljšanja. Evidencija Višeg suda je sveobuhvatna i sadrži sve podatke koje Pravilnik zahtijeva, što nije slučaj sa svim organima s čijim smo

predstavnicima razgovarali. Ukazujemo na činjenicu da se u ovom organu suočavaju s problemima prilikom izvještavanja o predmetima s elementima diskriminacije, s obzirom na to da se posebna evidencija vodi ručno. Sudovi za prekršaje trenutno nisu korisnici PRIS-a, a uspostavljanje informacionog sistema / elektronske baze podataka svakako bi bilo od suštinskog značaja.

Sud za prekršaje Potrebno je sprovesti digitalizaciju sudskog i šireg, pravosudnog sistema, a time i sudova za prekršaje. Uvođenje sudova za prekršaje u jedinstveni informacioni sistem i dodatno obavezivanje svih aktera u ciklusu sudijskog odlučivanja – od predsjednika sudova, preko postupajućih sudova do upisničara – na kontinuirano unošenje podataka, optimalan je način da se odgovori obavezi postupanja po Pravilniku i Zakonu o zabrani diskriminacije. Svi akteri procesa moraju biti uključeni u postupak blagovremenog i tačnog evidentiranja podataka. Za razliku od Sudskog savjeta, koji kategorički odbija ideju o softverskom modelu evidencije kao u instituciji Zaštitnika uz djelimično korigovanje ulaznih parametara (mogućnost optiranja za veći broj osnova diskriminacije u jednom predmetu i veći broj odgovornih institucija), u sudovima za prekršaje se ne osporava da to može biti prelazno rješenje. Smatraju da bi se na taj način sistem izvještavanja po Zakonu i Pravilniku učinio blagovremenim, tačnim, kontinuiranim i mjerodavnim, s mogućnošću pristupa bazi u svakom trenutku. Potrebna je edukacija na nivou svih organa u pravosudnom lancu, od policije do sudija za prekršaje, kako bi se predmeti s elementima diskriminacije adekvatno procesuirali.

1.5.3.4. ORGANI UPRAVE NADLEŽNI ZA POLICIJSKE POSLOVE

Trebalo bi da postoji pisano uputstvo kojim bi se i evidentiranim u organizacionim jedinicama i rukovodicima i rukovoditeljima, načelnicima i načelnicama odjeljenja propisalo na koji način da vrše prikupljanje podataka. Smatra se da bi od naročitog značaja bilo postojanje jednoobraznog načina unošenja podataka, odnosno jedinstvene elektronske baze koja bi odgovorila potrebi tačnog i potpunog izvještavanja. Adekvatnim rješenjem se smatra i model evidencije kakav koristi institucija Zaštitnika, uz djelimično korigovanje softvera u dijelu ulaznih parametara (mogućnost optiranja za veći broj osnova diskriminacije u jednom predmetu i veći broj odgovornih institucija).

Time bi se postupanje po Pravilniku učinilo blagovremenim, tačnim, kontinuiranim, a obezbijedio bi se i stalni pristup bazi, shodno čl. 8 Pravilnika. Potrebna je edukacija na nivou svih organa pravosuđa, počevši od policije. Policija je prva karika u pravosudnom lancu, od koje u značajnoj mjeri zavisi efektivnost ostatka sistema.

1.5.3.5. INSPEKCIJSKI ORGANI

Može se zaključiti da je evidencija koja se vodi odgovarajuća, ali ima prostora za poboljšanja. I pored postojanja informacionog

inspekcijskog sistema (JIIS), za vođenje evidencije o slučajevima diskriminacije i dalje se koristi program Eksel. Treba početi s korišćenjem JIIS-a za tu svrhu, s tim što je prethodno potrebno analizirati da li je taj sistem koncipiran na način koji je adekvatan za vođenje predmetne evidencije. Ukoliko se pokaže da nije, treba ga softverski usavršiti tako da se može koristiti i u te svrhe. Ispitanici su ukazali na činjenicu da građani često nijesu sasvim upoznati s pojmom diskriminacije i njegovim punim značenjem. Potrebno je raditi na podizanju svijesti o diskriminaciji i u tom cilju preduzeti razne vrste aktivnosti.

1.5.3.6. MINISTARSTVO PRAVDE

Ministarstvo pravde je nadležno za kreiranje i sprovođenje politika koje se odnose na organizaciju i rad sudova i državnog tužilaštva, kao i drugih aktera u pravosudnom sistemu. Imajući u vidu te nadležnosti, mogla bi se razmotriti mogućnost aktivnijeg učešća Ministarstva u odnosu na primjenu Pravilnika, odnosno novim pravilnikom predvidjeti kontrolnu ulogu Ministarstva u procesu vođenja posebne evidencije o slučajevima diskriminacije.

Sve rezultate analiza dobijenih primjenom utvrđenih metodoloških alatki potrebno je usmjeriti na postizanje cilja Mjere 1.2, čija je eksplikacija sadržana u nastavku teksta.

II OPŠTE PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE VOĐENJA EVIDENCIJE O SLUČAJEVIMA DISKRIMINACIJE PO OSNOVU POLA I RODA

2.1. PREPORUKE AUTORKI ANALIZE

2.1.1. SUDOVİ

Sudski savjet Potrebno je sprovesti digitalizaciju sudskog i šireg, pravosudnog sistema, a time i sudova za prekršaje. Vrhovni sud treba da donese opšti stav / jasnu instrukciju o postupanju po Zakonu o zabrani diskriminacije i predmetnom pravilniku, koja obavezuje na vođenje evidencije o slučajevima diskriminacije po obrascima sadržanim u PRIS-u, kao jedinstvenom informacionom sistemu sudstva. Instrukcija mora biti obavezujuća za sve aktere u ciklusu sudijskog odlučivanja – od predsjednika sudova, preko postupajućih sudova do upisničara. Svi akteri ovog procesa moraju biti uključeni u postupak blagovremenog i istinitog evidentiranja podataka. Potrebna je edukacija na nivou svih organa u pravosudnom lancu, od policije do sudija za prekršaje, kako bi se obezbijedilo da se predmeti s elementima diskriminacije adekvatno procesuiraju.

Osnovni sud Može se zaključiti da je evidencija koja se vodi odgovarajuća, ali ima prostora za poboljšanja. Unapređenje postojećeg informacionog sistema /elektronske baze podataka svakako bi bilo od suštinskog značaja. Ne može se očekivati od službenika u pisarnicama, koji vode evidenciju, da u svakom konkretnom slučaju procijene da li se radi o predmetu s elementom diskriminacije, jer oni ne posjeduju stručna znanja za takvu

ocjenu. Potrebno je razmotriti načine na koje se taj problem može prevazići. Jedan od mogućih načina jeste da svaki sudija (ili njegovi saradnici), kad dobije predmet za koji ocijeni da sadrži elemente diskriminacije, obavijesti o tome upravitelja pisarnice i dostavi mu potrebne i tačne podatke koje treba uvrstiti u evidenciju.

2.1.2. DRŽAVNA TUŽILAŠTVA

Vrhovno državno tužilaštvo Potrebno je sprovesti adekvatnu digitalizaciju tužilačkog sistema. Pored obavezne instrukcije VDT-a, neophodno je obezbijediti kontinuitet unosa podataka u prethodno zadate obrasce i da taj unos vrše obučeni službenici. Evidencija može biti vođena kao integralni dio PRIS-a ili po nekom alternativnom modelu. Jedna od mogućih alternativa jeste nabavka i korišćenje softvera koji za evidenciju koristi kancelarija Zaštitnika, uz djelimično korigovane ulazne parametre (mogućnost optiranja za veći broj osnova diskriminacije u jednom predmetu i veći broj odgovornih institucija). Time bi se postupanje po Pravilniku učinilo blagovremenim, tačnim, kontinuiranim i mjerodavnim, a takođe bi se omogućio stalni pristup bazi, shodno čl. 8 Pravilnika. Potrebno je da svi u pravosudnom lancu, od policije do tužilaca, prođu obuku o opisu i procesnom tretmanu predmeta s elementima diskriminacije. VDT bi morao donijeti instrukciju koja je obavezujuća za sva tužilaštva i koja se odnosi na postupanje shodno Pravilniku – kako

u pogledu kontinuiteta i blagovremenosti, tako i u pogledu sadržaja izvještavanja. Trenutno se radi na sačinjavanju obrasca u dijelu sadržaja – relevantnih elemenata koje mora tretirati svaki postupajući tužilac, a shodno potrebama:

- izvještavanja o predmetima s elementima diskriminacije;
- obezbjeđivanja neposrednog uvida Zaštitnika u evidenciju;
- obezbjeđivanja uniformnog i jedinstvenog načina vođenja evidencija;
- unosa elemenata diskriminacije u momentu upoznavanja sa spisima predmeta.

Više državno tužilaštvo Neophodno je uspostaviti posebnu evidenciju o prijavljenim slučajevima diskriminacije i službenike obučiti za vođenje predmetne evidencije. Takođe, na nivou organa treba donijeti smjernice o načinu vođenja evidencije o slučajevima diskriminacije. Postojeći elektronski sistem (IBM) treba unaprijediti i učiniti ga adekvatnim za tu svrhu, ili pak kreirati novi elektronski sistem. U svakom slučaju, sistem koji koristi VDT mora biti u skladu sa sistemima za vođenje evidencije svih ostalih organa koji imaju obavezu postupanja po Pravilniku. Na nivou VDT-a treba uspostaviti dobru praksu da tužioci i tužiteljke ili njihovi saradnici/e, kao kvalifikovani pravnici, kad identifikuju da je u pitanju slučaj diskriminacije, o tome obavijeste službenike/ce nadležne za vođenje predmetne evidencije. Na taj način će se izbjeći da procjena o postojanju elementa diskriminacije bude u isključivoj nadležnosti službenika/ca pisarnice ili drugih koji vode evidencije.

Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici

Potrebno je sprovesti adekvatnu digitalizaciju tužilačkog sistema. Pored obavezne instrukcije VDT-a, neophodno je obezbijediti kontinuitet unosa podataka u prethodno zadate obrasce i da taj unos vrše obučeni službenici. Evidencija može biti vođena kao integralni dio PRIS-a ili po nekom alternativnom modelu. Jedna od mogućih alternativa jeste nabavka i korišćenje softvera koji za evidenciju koristi kancelarija Zaštitnika, uz djelimično korigovane ulazne parametre (mogućnost optiranja za veći broj osnova diskriminacije u jednom predmetu i veći broj odgovornih institucija). Time bi se postupanje po Pravilniku učinilo blagovremenim, tačnim, kontinuiranim i mjerodavnim, a takođe bi se omogućio stalni pristup bazi, shodno čl. 8 Pravilnika. Trenutno se radi na sačinjavanju obrasca u dijelu sadržaja – relevantnih elemenata koje mora tretirati svaki postupajući tužilac, a shodno potrebama:

- izvještavanja o predmetima s elementima diskriminacije;
- obezbjeđivanja neposrednog uvida Zaštitnika u evidenciju;
- obezbjeđivanja uniformnog i jedinstvenog načina vođenja evidencija;
- unosa elemenata diskriminacije u momentu upoznavanja sa spisima predmeta.

Na nivou svih organa u pravosudnom lancu, od policije do tužilaca, potrebna je edukacija o opisu i procesnom tretmanu predmeta s elementima diskriminacije.

2.1.3. ORGANI ZA PREKRŠAJE

Viši sud za prekršaje Može se zaključiti da je evidencija koja se u ovom sudu vodi odgovarajuća, ali ima prostora za poboljšanja. Evidencija Višeg suda je sveobuhvatna i sadrži sve podatke koje Pravilnik zahtijeva, što nije slučaj sa svim organima s čijim smo predstavnicima razgovarali. Ukazujemo na činjenicu da se u ovom organu suočavaju s problemima prilikom izvještavanja o predmetima s elementima diskriminacije, s obzirom na to da se posebna evidencija vodi ručno. Sudovi za prekršaje trenutno nijesu korisnici PRIS-a, a uspostavljanje informacionog sistema / elektronske baze podataka svakako bi bilo od suštinskog značaja.

Sud za prekršaje Potrebno je sprovesti digitalizaciju sudskog i šireg, pravosudnog sistema, a time i sudova za prekršaje. Uvođenje sudova za prekršaje u jedinstveni informacioni sistem i dodatno obavezivanje svih aktera u ciklusu sudijskog odlučivanja – od predsjednika sudova, preko postupajućih sudova do upisničara – na kontinuirano unošenje podataka, optimalan je način da se odgovori obavezi postupanja po Pravilniku i Zakonu o zabrani diskriminacije. Svi akteri procesa moraju biti uključeni u postupak blagovremenog i tačnog evidentiranja podataka. Za razliku od Sudskog savjeta, koji kategorički odbija ideju o softverskom modelu evidencije kao u instituciji Zaštitnika uz djelimično korigovanje ulaznih parametara (mogućnost optiranja za veći broj osnova diskriminacije u jednom predmetu i veći broj odgovornih institucija), u sudovima za prekršaje se ne osporava da to može biti prelazno rješenje. Smatraju da bi se na taj način sistem izvještavanja po Zakonu i Pravilniku učinio blagovremenim, tačnim, kontinuiranim i mjerodavnim, s mogućnošću pristupa bazi u svakom trenutku. Potrebna je edukacija na nivou svih organa u pravosudnom

lancu, od policije do sudija za prekršaje, kako bi se predmeti s elementima diskriminacije adekvatno procesuirali.

2.1.4. ORGANI UPRAVE NADLEŽNI ZA POLICIJSKE POSLOVE

Trebalo bi da postoji pisano uputstvo kojim bi se i evidentiranim u organizacionim jedinicama i rukovodicima i rukovoditeljicama, načelnicima i načelnicama odjeljenja propisalo da izvrše prikupljanje podataka. Od naročitog bi značaja bilo postojanje jednoobraznog načina unošenja podataka, odnosno jedinstvene elektronske baze koja bi odgovorila potrebi tačnog i potpunog izvještavanja. Adekvatno rješenje predstavlja i model evidencije kakav koristi institucija Zaštitnika, uz djelimično korigovanje softvera u dijelu ulaznih parametara (mogućnost optiranja za veći broj osnova diskriminacije u jednom predmetu i veći broj odgovornih institucija). Time bi se postupanje po Pravilniku učinilo blagovremenim, tačnim, kontinuiranim, a obezbijedio bi se i stalni pristup bazi, shodno čl. 8 Pravilnika. Potrebna je edukacija na nivou svih organa pravosuđa, počevši od policije, kao prve karike u pravosudnom lancu, od koje u značajnoj mjeri zavisi efektivnost ostatka sistema.

2.1.5. INSPEKCIJSKI ORGANI

Može se zaključiti da je evidencija koja se vodi odgovarajuća, ali ima prostora za poboljšanja. I pored postojanja informacionog inspeksijskog sistema (JIIS), za vođenje evidencije o slučajevima diskriminacije i dalje se koristi program Eksel. Treba početi s korišćenjem JIIS-a za tu svrhu, s tim što je prethodno potrebno analizirati da li je taj sistem koncipiran na način koji ga čini adekvatnim za vođenje predmetne evidencije. Ukoliko se pokaže da nije, treba ga softverski usavršiti tako da se može koristiti i u te svrhe. Ispitanici su ukazali na činjenicu da građani često nijesu sasvim upoznati s pojmom diskriminacije i njegovim

punim značenjem. Potrebno je raditi na podizanju svijesti o diskriminaciji i u tom cilju preduzeti razne vrste aktivnosti.

2.1.6. MINISTARSTVO PRAVDE

Ministarstvo pravde je organ nadležan za kreiranje i sprovođenje politika koje se odnose na organizaciju i rad sudova i državnog tužilaštva, kao i drugih aktera u pravosudnom sistemu. Imajući u vidu te nadležnosti, treba razmotriti mogućnost aktivnijeg učešća Ministarstva u odnosu na primjenu Pravilnika, odnosno novim pravilnikom predvidjeti kontrolnu ulogu Ministarstva pravde u procesu vođenja posebne evidencije o slučajevima diskriminacije.

Prema svim pojedinačnim preporukama intervjuisanih lica iz relevantnih institucija, da bi se obezbijedilo efikasno, sveobuhvatno i blagovremeno evidentiranje slučajeva diskriminacije, neophodno je kreirati **jedinstvenu bazu podataka** za sve organe koji su u obavezi da izvještavaju o predmetima s elementima diskriminacije. To mora biti pouzdana, funkcionalna i efikasna elektronska baza podataka sa:

- jednakim inputima u odnosu na način prikupljanja podataka (postupak i vrstu podataka koji se unose u evidenciju) za sve nacionalne organe koji su obavezani na izvještavanje po službenoj dužnosti;
- povezanošću i primjenom svih pojedinačnih elektronskih baza – svakog pojedinačnog organa s drugim elektronskim bazama i/ili sa bazom Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore;
- neposrednom dostupnošću predmeta s elementima diskriminacije kako bi se odgovornim licima u organima koji imaju obavezu izvještavanja omogućilo sprovođenje kvalitativnih analiza i sačinjavanje lista; time bi se postiglo ujednačeno izvještavanje svih organa i kreiranje pojednostavljene evidencije s namjerom razmjene podataka između institucija. Lista podataka podrazumijeva *utvrđivanje strukture svih predmeta* sa akcentom na osnov diskriminacije – POL i ROD.

III TEMATSKI STRUKTURIRANE PREPORUKE I MJERE ZA NJIHOVO OSTVARIVANJE

Svi prethodno iznijeti zaključci, zapažanja i komentari predstavnika organa i autorki analize mogu se svrstati u četiri vrste preporuka:

1. Preporuka o obavezi redovnog i blagovremenog izvještavanja
2. Preporuka o standardizaciji i digitalizaciji evidencija
3. Preporuka o edukaciji službenika
4. Proporuka o obaveznoj instrukciji organu

1. Redovno i blagovremeno vođenje evidencije i dostavljanje izvještaja Ombudsmanu (Preporuka o obavezi redovnog i blagovremenog izvještavanja)

Iako predstavnici relevantnih organa nijesu dali ovu preporuku, autorke je ističu kao suštinsku. Naime, pojedini organi ne postupaju u skladu s obavezom koja je propisana Pravilnikom i ne vode posebnu evidenciju o slučajevima prijavljene diskriminacije.

Kad su u pitanju sudovi, treba istaći da Vrhovni sud ne vodi evidencije u skladu s Pravilnikom, te da službenici ovog suda nijesu ni upoznati s tom obavezom. Shodno tome, neophodno je da se bez odlaganja počne s vođenjem predmetne evidencije. Vrhovni sud treba da vodi računa o toj obavezi, a ostali sudovi da je izvršavaju adekvatno i blagovremeno. Preporuka je da se donese jasna pisana instrukcija – opšti stav Vrhovnog suda o postupanju po Zakonu o zabrani diskriminacije i predmetnom pravilniku, koja obavezuje na vođenje evidencije o slučajevima diskriminacije po obrascima sadržanim u PRIS-u, kao jedinstvenom elektronskom sistemu sudstva. Instrukcija

mora biti obavezujuća za sve aktere u ciklusu sudijskog odlučivanja – od predsjednika sudova, preko postupajućih sudova do upisničara. Svi akteri ovog procesa moraju biti uključeni u postupak blagovremenog i istinitog evidentiranja podataka.

Kad je riječ o tužilaštvu, ne vode evidenciju svi organi koji su u obavezi to da čine – Više i Osnovno državno tužilaštvo ne ispunjavaju tu obavezu. Preporuka je da se bez odlaganje počne s vođenjem predmetne evidencije. Isto se odnosi na neophodno ustanovljavanje prakse blagovremenog izvještavanja. Osnovno državno tužilaštvo nije dostavilo izvještaj za prethodnu godinu, ni VDT-u ni Zaštitniku. Potrebno je temeljno analizirati razloge tog nedostavljanja, kao i moguća rješenja i nivo njihove efikasnosti, budući da se ovaj organ suočava sa značajnim, objektivnim preprekama. Glavna prepreka je ogroman broj predmeta koji su u radu, te nemogućnost generisanja mjerodavne, objektivne i vjerodostojne evidencije, koja bi pružila realan uvid u stanje o predmetima s elementima diskriminacije. Povodom nedostavljanja izvještaja, VDT je početkom aprila uputio obaveznu instrukciju, po kojoj se nije postupilo do momenta generisanja ovog izvještaja.

Pored obavezne instrukcije VDT-a, neophodno je obezbijediti kontinuitet unosa podataka u prethodno zadate obrasce i da taj unos vrše obučeni službenici. Evidencija može biti vođena kao integralni dio PRIS-a ili po nekom alternativnom modelu. Jedna od mogućih alternativa jeste nabavka i korišćenje softvera koji za evidenciju koristi kancelarija Zaštitnika, uz djelimično korigovane ulazne parametre

(mogućnost optiranja za veći broj osnova diskriminacije u jednom predmetu i veći broj odgovornih institucija). Time bi se postupanje po Pravilniku učinilo blagovremenim, tačnim, kontinuiranim i mjerodavnim, a takođe bi se omogućio stalni pristup bazi, shodno čl. 8 Pravilnika.

Trenutno se radi na sačinjavanju obrasca u dijelu sadržaja – relevantnih elemenata koje bi morao tretirati svaki postupajući tužilac, a shodno potrebama:

- izvještavanja o predmetima s elementima diskriminacije;
- obezbjeđivanja neposrednog uvida Zaštitnika u evidenciju;
- obezbjeđivanja uniformnog i jedinstvenog načina vođenja evidencija;
- unosa elemenata diskriminacije u momentu upoznavanja sa spisima.

2. Digitalizacija – izrada novih ili unapređenje postojećih elektronskih sistema vođenja evidencija (Preporuka o standardizaciji i digitalizaciji evidencija)

Kao generalni problem, koji je prisutan u svim institucijama čiji su predstavnici intervjuisani, može se identifikovati neefikasnost i nepouzdanost ili nepostojanje elektronskog sistema za vođenje evidencije. Najveći dio relevantnih organa nema elektronske sisteme, već za vođenje evidencije koriste programe Eksel i Vord. Konstatuje se i da među organima postoje razlike u konceptu vođenja evidencije, odnosno drugačiji parametri u odnosu na koje se podaci prikupljaju i izvještaji generišu. Nepostojanje jedinstvenih i standardizovanih obrazaca za prikupljanje podataka predstavlja veliku prepreku za vođenje pouzdanih evidencija. Adekvatni elektronski sistemi značajno bi doprinijeli efikasnijem i pouzdanijem vođenju evidencija, a nadležni

službenici bi taj posao obavljali na mnogo brži i efikasniji način.

Sudstvo Potrebno je izgraditi jedinstven i unificiran sistem za sve jedinice sudskog sistema, koje bi po smjernici / opštem stavu Vrhovnog suda izvještavale o slučajevima i osnovima diskriminacije. Optimalna bi bila izrada novog sistema koji bi podrazumijevao:

1. širi set parametara sa sveobuhvatnim informacijama o slučajevima i osnovima diskriminacije,
2. neposredan uvid u evidenciju i otvaranje baza za treća lica van sudskog sistema.

Potrebno je precizirati adresata propisane obaveze vođenja evidencija, a shodno čl. 46 Zakona o sudovima. Kreiranje baze nezavisne od pravosudnog informacionog sistema (PRIS), po modelu koji bi bio replika Ombudsmanovog softvera za vođenje evidencije, nije prihvatljivo za sudski sistem. Stoga se smatra da je nužno, u što hitnijem roku, pristupiti izmjenama postojećeg PRIS-a u dijelu korigovanja ulaznih parametara (mogućnost optiranja za veći broj osnova diskriminacije u jednom predmetu i veći broj odgovornih institucija), kako bi se odgovorilo zakonskoj obavezi za blagovremenom, tačnom, kontinuiranom i mjerodavnom evidencijom.

Kako sinopsis, struktura i koncept izvještaja slijede elemente obrasca evidencije, preporučuje se organu da generiše sistem/ obrazac s većim brojem parametara koji se unose u evidenciju. Shodno tome, predlažu se sljedeći parametri za unos:

1. broj podnijetih tužbi za utvrđivanje diskriminatorskog postupanja, za zabranu vršenja radnje od koje prijeti diskriminacija, odnosno zabranu ponavljanja radnje diskriminacije, za uklanjanje posljedica diskriminatorskog postupanja, za naknadu

štete i uklanjanje posljedica nastalih usljed diskriminatorskog postupanja i za objavljivanje presude kojom je utvrđena diskriminacija u medijima, broj podnijetih privatnih tužbi oštećenog kao tužioca, optužnih predloga, odnosno optužnica;

2. datum podnošenja tužbe ili optužnog predloga, odnosno podizanja optužnice za diskriminatorsko postupanje;
3. broj usvojenih tužbi, odnosno osuđujućih presuda;
4. broj odbačenih tužbi, broj odbijenih tužbi, optužnih predloga, odnosno optužnica i broj obustavljenih postupaka za utvrđivanje diskriminatorskog postupanja;
5. broj odluka kojima se određuje privremena mjera za sprečavanje opasnosti od nastupanja nenadoknadive štete, naročito teške povrede prava na jednako postupanje, ili za sprečavanje nasilja usljed diskriminatorskog postupanja;
6. broj donijetih pravosnažnih presuda za diskriminatorsko postupanje;
7. broj izjavljenih revizija za predmete u vezi s diskriminacijom;
8. vrijeme trajanja postupka pred sudom za predmete u vezi s diskriminacijom;
9. broj primljenih predmeta u vezi s diskriminacijom;
10. osnov diskriminacije, uz mogućnost optiranja za više osnova diskriminacije;
11. pol, godine života i druga lična svojstva diskriminisanog lica;
12. pol, godine života i druga lična svojstva lica koje je počinilo diskriminaciju.

Osim navedenih podataka, standardizovani obrazac bi trebalo da nudi mogućnost unošenja svih onih parametara koji su relevantni za pouzdanu i sveobuhvatnu evidenciju, u skladu s važećim pravilnikom o sadržaju i načinu

vođenja posebne evidencije o slučajevima prijavljene diskriminacije.

Tužilaštvo Potrebno je sprovesti adekvatnu digitalizaciju tužilačkog sistema, tj. obezbijediti elektronski sistem koji će služiti za vođenje predmetne evidencije. IBM, postojeći elektronski sistem koji koristi VDT, treba unaprijediti i učiniti podobnim za vođenje predmetne evidencije. Druga mogućnost je kreiranje novog elektronskog sistema, koji mora biti u skladu sa sistemima za vođenje evidencije svih ostalih organa koji imaju obavezu postupanja po Pravilniku. Pored navedenog, na nivou VDT-a treba uspostaviti dobru praksu prikupljanja podataka tako što će tužioci ili njihovi saradnici, kao kvalifikovani pravnici, kad identifikuju da je u pitanju slučaj diskriminacije, o tome obavještavati službenike nadležne za vođenje predmetne evidencije. Na taj način će se izbjeći da procjena o postojanju elementa diskriminacije bude u isključivoj nadležnosti službenika pisarnice ili drugih lica koji vode evidencije.

Organi za prekršaje Preporučuje se kreiranje automatizovane baze svih podataka koji se zahtijevaju Pravilnikom. Planirano je uključivanje sudova za prekršaje u PRIS – do sada su bili van ovog sistema, a potrebno ih je uvezati u jedinstven i uređen sistem za izvještavanje. Potrebno je sprovesti digitalizaciju sudskog i šireg, pravosudnog sistema, a time sudova za prekršaje. Aktuelne evidencije se vode manuelno, korišćenjem tabele u Vord, što je zahtjevan postupak s obzirom na veliki broj predmeta u radu kod ovih sudova (75.000). Preporučuje se da prekršajni organi postupaju i po Zakonu o zabranu diskriminacije, a ne samo Zakonu o javnom redu i miru, što se može postići dodatnim obavezivanjem svih aktera u ciklusu sudijskog odlučivanja – od predsjednika sudova, preko postupajućih sudija do upisničara – na kontinuirano unošenje podataka u sistem.

Organi uprave nadležni za policijske poslove
Konstatuje se postojanje različitih sistema
evidentiranja i izvještavanja o predmetima u
kojima se navodi neki od osnova diskriminacije,
u zavisnosti od organizacione jedinice. U svim
organizacionim jedinicama baze se vode
manuelno i svaka ima izvjesnu različitost, koja
je uslovljena onim ko izvještava. Od naročitog
bi značaja bilo postojanje jednoobraznog
načina unošenja podataka, odnosno
jedinstvene elektronske baze koja bi odgovorila
potrebi tačnog i potpunog izvještavanja.
Adekvatnim rješenjem se smatra i model
evidencije kakav koristi institucija Zaštitnika,
uz djelimično korigovanje softvera u dijelu
ulaznih parametara (mogućnost optiranja
za veći broj osnova diskriminacije u jednom
predmetu i veći broj odgovornih institucija).
Time bi se postupanje po Pravilniku učinilo
blagovremenim, tačnim, kontinuiranim, a
obezbijedio bi se i stalni pristup bazi, shodno
čl. 8 Pravilnika. Potrebna je edukacija na nivou
svih organa pravosuđa, počevši od policije,
kao prve karike u pravosudnom lancu, od koje
u značajnoj mjeri zavisi efektivnost ostatka
sistema.

Inspekcijski organi Ova evidencija se
vodi manuelno, a trebalo bi da bude dio
jedinstvenog inspekcijskog informacionog
sistema (JIIS). Postojeći JIIS se trenutno ne
koristi za vođenje predmetne evidencije, već se
podaci o slučajevima diskriminacije pohranjuju
u programu Eksel. Treba početi s korišćenjem
JIIS-a za tu svrhu, s tim što je prethodno
potrebno analizirati da li je taj sistem koncipiran
na način koji je adekvatan za vođenje
predmetne evidencije. Ukoliko se pokaže da
nije, treba ga softverski usavršiti tako da se
može koristiti i u te svrhe.

Prema svim pojedinačnim preporukama
intervjuisanih lica iz relevantnih institucija, da
bi se obezbijedilo efikasno, sveobuhvatno
i blagovremeno evidentiranje slučajeva
diskriminacije, neophodno je kreirati

JEDINSTVENU BAZU PODATAKA za sve organe
koji su u obavezi da izvještavaju o predmetima
s elementima diskriminacije. To mora biti
pouzdana, funkcionalna i efikasna elektronska
baza podataka sa:

- jednakim inputima u odnosu na način
prikupljanja podataka (postupak i vrstu
podataka koji se unose u evidenciju) za sve
nacionalne organe koji su obavezani na
izvještavanje po službenoj dužnosti;
- povezanošću i primjenom svih pojedinačnih
elektronskih baza – svakog pojedinačnog
organa s drugim elektronskim bazama i/
ili sa bazom Zaštitnika ljudskih prava i
sloboda Crne Gore;
- neposrednom dostupnošću predmeta
s elementima diskriminacije kako bi
se odgovornim licima u organima koji
imaju obavezu izvještavanja omogućilo
sprovođenje kvalitativnih analiza i
sačinjavanje lista; time bi se postiglo
ujednačeno izvještavanje svih organa i
kreiranje pojednostavljene evidencije s
namjerom razmjene podataka između
institucija. Lista podataka podrazumijeva
utvrđivanje strukture svih predmeta s
akcentom na osnov diskriminacije – POL i
ROD;
- predviđenim silabusima za treninge
upisničara evidencija u svim organima
obavezanim na izvještavanje.

3. Edukovani službenici koji vode evidencije predmeta s elementima diskriminacije (Preporuka o edukaciji službenika)

Utvrđeno je da je u svim organima čiji su
predstavnici intervjuisani potrebna dodatna
obuka službenika koji vode predmetnu
evidenciju. U pojedinim organima službenici
koji vode evidenciju nijesu kvalifikovani
pravnicima. Oni stoga često nijesu u stanju da
identifikuju slučaj diskriminacije, osim ako se

podnosilac inicijalnog akta u samom njegovom
nazivu izričito ne pozove na određeni osnov
diskriminacije. To je značajna prepreka za
vođenje pouzdane i sveobuhvatne evidencije.
Preporuka je da evidenciju vode kvalifikovani
pravnici, da se sprovedu obuke službenika koji
vode evidencije i ustanovi praksa verifikovanja
izvještaja od strane nadležnih rukovodilaca
organa.

Potrebna je edukacija svih organa u
pravosudnom lancu, od policije do
sudstva, kako bi se predmeti s elementima
diskriminacije adekvatno procesuirali. Akcenat
treba staviti na obuku lica koja obavljaju
poslove vođenja evidencije, pri čemu važan
segment obuke mora biti osposobljavanje
evidentičara da prepozna slučaj diskriminacije.
Često se, naime, dešava da inicijalni akt koji se
podnosi sudu ne sadrži sasvim jasnu naznaku
da se radi o predmetu diskriminacije.

U organima za prekršaje je potrebno sprovesti
redovne, kontinuirane obuke službenika koji
vode evidenciju, kako bi se obezbijedilo
identifikovanje slučajeva diskriminacije i
pouzdanost, sveobuhvatno vođenje evidencije.
Evidenciju sprovodi upisničarka sa srednjom
stručnom spremom, pa je potrebno
obezbijediti i konstantan nadzor savjetnika
u sudu. Službenicima kroz obuke treba
ukazati na razliku između pojmova „predmet
diskriminacije“ i „slučaj diskriminacije“, jer
se u odnosu na jedan slučaj može formirati
više predmeta, a neusaglašena upotreba ovih
termina može dovesti do stvaranja tzv. lažne
statistike. Ovo je značajna preporuka i treba
je pažljivo razmotriti prilikom izrade novog
pravilnika. Takođe je važno da se policijski
službenici obučavaju da se prilikom sačinjavanja
inicijalnih akata, odnosno krivičnih prijava,
pozivaju na sve relevantne zakonske osnove.
U prošlogodišnjem izvještajnom periodu,
samo se u jednom od 125 raportiranih
predmeta poziva na kršenje Zakona o zabrani
diskriminacije, dok se u 99, 9% slučajeva kao

relevantan pravni akt navodi Zakon o javnom
redu i miru.

Kad je riječ o organima uprave nadležnim za
policijske poslove, postoje različiti manuelni
sistemi evidentiranja i izvještavanja o
predmetima s nekim od osnova diskriminacije
(input „objekat“), u zavisnosti od organizacione
jedinice. Stoga je potrebno dodatno obučiti
lica koja rade na poslovima evidentiranja,
procesuiranja i izvještavanja. Prikupljač
evidencije je najčešće ad hoc određeno lice
sa srednjom spremom, a prikupljeni materijal
zahtijeva dodatnu analizu i verifikaciju
u Odjeljenju za podršku organizacionim
jedinicama policije, unapređenje rada policije i
analitika.

Potrebno je sprovesti obuku službenika
inspekcijskih organa koji vode evidenciju u
cilju identifikovanja slučajeva diskriminacije i
pouzdanog, sveobuhvatnog vođenja evidencije.

4. Donošenje obavezujuće instrukcije o elementima, rokovima i načinu vođenja evidencija (Preporuka o obaveznoj instrukciji organu)

Utvrđeno je da zaposleni u nekim organima
koji su u obavezi da vode predmetnu evidenciju
nijesu ni upoznati s tom obavezom. To je,
naravno, prepreka koja obesmišljava bilo
kakvu preporuku u cilju unapređenja kvaliteta
evidencije. Umjesto toga, potrebno je na nivou
organa donijeti odluku/instrukciju o obavezi
i načinu vođenja evidencije. Takvu pisanu
instrukciju neophodno je donijeti unutar onih
organa koji ne vode predmetnu evidenciju,
ali ni ostalima ne bi bila suvišna. Takođe
bi bilo poželjno da Sudski i Tužilački savjet
aktivno učestvuju u izdavanju instrukcije, kao
i u vršenju kontrole u odnosu na primjenu
Pravilnika i eventualne izmjene dokumenta u
pravcu njegove bolje i preciznije primjene.

Značajan izazov u vezi sa sprovođenjem ove preporuke u sudstvu predstavlja iznalaženje adekvatnog odgovora na zakonsku obavezu vođenja predmetne evidencije ukoliko se PRIS ne unaprijedi, ili ako se to ne desi u dogledno vrijeme. Na nivou organa se moraju pronaći privremena rješenja, uspostavljanjem internih pravila i prakse za efikasno vođenje predmetne evidencije.

Kad je riječ o tužilaštvu, preporuka je da VDT donese obavezujuće uputstvo za sva tužilaštva u odnosu na postupanje shodno Pravilniku, i to kako u pogledu kontinuiteta i blagovremenosti, tako i u pogledu sadržaja izvještavanja. Trenutno se radi na sačinjavanju obrasca u dijelu sadržaja – relevantnih elemenata koje bi morao tretirati svaki postupajući tužilac i tužiteljka, a shodno potrebama:

1. izvještavanja o predmetima s elementima diskriminacije;
2. obezbjeđivanja neposrednog uvida Zaštitnika u evidenciju;
3. obezbjeđivanja uniformnog i jedinstvenog načina vođenja evidencija;
4. unosa elemenata diskriminacije u momentu upoznavanja sa spisima.

S obzirom na to da se izvještaji pojedinačnih tužilaštava u značajnim aspektima rezlikuju, VDT je u aprilu/maju 2023. godine generisao radni format obrasca za manuelno izvještavanje, koji će ubuduće biti korišćen kako bi se obezbijedio: 1) kontinuitet izvještavanja i 2) ujednačeno i uniformno izvještavanje svih tužilaštava, prema istom obrascu.

U sudovima za prekršaje službenici/ce dobijaju usmenu instrukciju o načinu vođenja evidencije, a potrebno je da se takva instrukcija donese u pisanoj formi i da se dostavi svim sudijama na uvid. Instrukcija treba da osigura da se u svakom predmetu gdje postoji neki od elemenata diskriminacije, taj osnov i evidentira (obično pri prvom listanju evidencije). Preporuka je da se uspostave jasne pisane instrukcije o načinu vođenja i sadržaju predmetne evidencije, te da se redovno vrši kontrola njihove primjene.

Kad je riječ o organima uprave nadležnim za policijske poslove, preporuka je da se donese pisana instrukcija koja bi sadržala i jedinstveni, standardizovani obrazac po kome će sve organizacione jedinice prikupljati podatke i dostavljati ih Odjelenju za podršku organizacionim jedinicama, unapređenje rada policije i analitiku. Neophodno je donijeti pisano uputstvo kojim bi se i evidentičarima u organizacionim jedinicama i rukovodiocima/ načelnicima odjelenja propisalo da izvrše prikupljanje podataka.

Takođe, i u inspekcijskim organima je potrebno uspostaviti jasne pisane instrukcije o načinu vođenja i sadržaju predmetne evidencije i redovno vršiti kontrolu njihove primjene.

Endnotes

- 1 Cilj radne grupe, koja treba da uključuje i predstavnike kancelarije Ombudsmana i Ministarstva za ljudska i manjinska prava, jeste rad na usaglašavanju evidencije podataka s Upravom policije.
- 2 ECRI CONCLUSIONS ON THE IMPLEMENTATION OF THE RECOMMENDATIONS IN RESPECT OF MONTENEGRO SUBJECT TO INTERIM FOLLOW-UP Adopted on 7 April 2020 CRI(2020)26, dostupno na: <https://rm.coe.int/ecri-conclusions-on-the-implementation-of-the-recommendations-in-respe/16809e8273>, 16. 3. 2023.
- 3 Ključni nosilac: Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava. Partneri: Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Vrhovni sud, Uprava za inspekcijske poslove, jedinice lokalne samouprave, sindikati, međunarodne organizacije.
- 4 Dostupnost ovih izvještaja nije obezbijeđena, pa izvještaji institucija moraju biti predmet posebnog zahtjeva koji se podnosi svakoj konkretnoj instituciji/organu.





Ministarstvo
ljudskih i
manjinskih prava



Zaštitnik ljudskih prava
i sloboda Crne Gore
OMBUDSMAN

