



Crna Gora  
Ministarstvo za ljudska i  
manjinska prava

Adresa: Bulevar Svetog Petra Cetinjskog 130,

81000 Podgorica, Crna Gora

tel: +382 20 234 193

fax: +382 20 234 198

[www.minmanj.gov.me](http://www.minmanj.gov.me)

Broj: 01-111-1368/19-11

Podgorica, 26.03.2020. godine

## **IZVJEŠTAJ SA JAVNE RASPRAVE O NACRTU ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O ZABRANI DISKRIMINACIJE**

Shodno Programu rada Vlade Crne Gore za 2020. godinu, ustanovljena je obaveza izrade Predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije.

U skladu sa navedenom obavezom, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je, na osnovu člana 12 i 14 Zakona o državnoj upravi (78/18 ) i člana 9 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprvođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija (Sl.list CG, broj 41/18), a nakon sprovedene procedure za izbor predstavnika nevladinih organmizacija dana 19.12.2020. godine donijela Rješenje o formiranu Radne grupe za izradu Predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije u sastavu:

1. Blanka Radošević Marović, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava-predsjednica
2. Aleksandra Popović, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava-zamjenica predsjednice
3. Tatjana Anđelić, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava-članica;
4. Biljana Pejović, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava-članica;
5. Marina Vučićević, Ministarstvo rada i socijalnog staranja-članica;
6. Aleksandra Tošković, Ministarstvo finansija-članica;
7. Dijana Nuculović, Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore –članica;
8. Milorad Popović, Sud za prekršaje-član;
9. Nikola Bošković, Vrhovni sud Crne Gore- član;
10. Veljko Vlaović, Uprava za inspekcijske poslove-član;
11. Melita Rastoder Ljajić, Kancelarija za evropske integracije- članica;
12. Jelena Čolaković, NVO Juventas iz Podgorice –članica.

Zadatak Radne grupe je bio da pripremi tekst Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije u skladu sa Preporukama EK.

Radna grupa je u skladu sa preporukama EK pripremila tekst Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije koji je sadržao dvije odredbe i to: odredbu koja definiše „diskriminaciju po osnovu udruživanja“ i odredbu koja dodatno unapređuje odredbu koja reguliše „teret dokazivanja“ .

U skladu sa Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija (Sl.list CG, broj 41/18)Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je 24. februara 2020 godine objavilo Javni poziv za sprovođenje javne rasprave o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije.

O održavanju Javne rasprave javnost je informisana putem objavljivanja Javnog poziva na sajtu Ministarstva za ljudska i manjinska prava i portalu e - uprave (24.februara 2020), CRNVO mreže i putem štampanih medija (dnevni list Pobjeda 26. februara 2020. u okviru kojega je odštampani primjerak Nacrta zakona distribuiran kroz cjelokupni tiraž).

Link na Javnom pozivu : [http://www.minmanj.gov.me/vijesti221973/Javni\\_poziv.html](http://www.minmanj.gov.me/vijesti221973/Javni_poziv.html)

Javna rasprava je trajala od 24. februara 2020 do 16. marta (ukupno 20 dana). U okviru Javne rasprave održan je okrugli sto 13.marta 2020 godine u Podgorici. Pored članova radne grupe,predstavnika Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u svojstvu posmatrača, okruglom stolu su prisustvovali predstavnici NVO Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore.

Pisane komentare na tekst Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije su dostavili:

- 1.NVO "RUKA RUCI" iz Podgorice
- 2.NVO Asocijacija "Spektra" iz Podgorice
- 3.Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore
4. NVO Inicijativa mladih sa invaliditetom Boke ("I MI BOKE") iz Kotora,

## II PREDLOZI, SUGESTIJE I KOMENTARI DOSTAVLJENI PISANIM PUTEM

1.NVO" Ruka ruci" iz Podgorice je predložila da se zabrani diskriminacije osudjenih lica, posebno u procesu zasnivanja radnog odnosa. U obrazloženju navode činjenicu da ako je neko izdržavao zatvorsku kaznu predstavlja smetnju za zasnivanje radnog odnosa.

Odgovor obrađivača:

Predlog se ne prihvata. Navedeni osnov se može prepoznati u Zakonu o zabrani diskriminacije kroz “pripadnost grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi” kao već postojeći osnov diskriminacije. **Dodatno, ovo pitanje je regulisano i u članu 7 Zakona o radu koji glasi:**

#### Član 7

*“Zabranjena je neposredna i posredna diskriminacija lica koja traže zaposlenje, kao i zaposlenih, s obzirom na rasu, boju kože, nacionalnu pripadnost, društveno ili etničko porijeklo, vezu sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jezik, vjeru ili uvjerenje, političko ili drugo mišljenje, pol, promjenu pola, rodni identitet, seksualnu orijentaciju, zdravstveno stanje, invaliditet, starosnu dob, imovno stanje, bračno ili porodično stanje, trudnoću, **pripadnost grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi**, političkoj partiji, sindikalnoj ili drugoj organizaciji, ili neko drugo lično svojstvo.”*

**2. NVO Spektra iz Podgorice je predložila izmjenu člana 19 Zakona o zabrani diskriminacije** na način da se pojam “**interseksualne karakteristike**” mijenja u pojam “**polne karakteristike**”. Istovremeno je predloženo da se u članu 19. stav 6 važećeg Zakona definiše pojam “polne karakteristike” kao tjelesne karakteristike svake osobe koje se odnose na pol, uključujući genitalije, gonade i ostale polne i /ili reproduktivne anatomske strukture, hromosome, hormone i sekundarne polne karakteristike, koje ne moraju oslikavati društvene norme ili medicinske definicije koje opisuju, šta čini osobu muškog ili ženskom pola.

U obrazloženju se navodi da je pojam “polne karakteristike” širi pojam od interseksualnih karakteristika. Takođe navode da u praksi interpolnost biva perticipirana isključivo kao postojanje ambivalentnih spoljašnjih i unutrašnjih polnih organa, dok zapravo interpolna stanja obuhvataju preko četrdeset varijacija u polnim karakteristikama koje se mogu odnositi kako na genitalije i gonade, tako i na hromosome, hormone i sekundarne polne karakteristike, te se pod terminom “polne karakteristike” prepoznaje postojanje polnih varijacija na svim navedenim nivoima, dok se u objašnjenju navodi da ove kategorije ne moraju zadovoljavati binarni concept pola. Na ovaj način prilikom tumačenja člana 19 daje se jasna definicija polnih karakteristika na osnovu kojih osoba može biti diskriminisana, što je od izuzenog značaja, imajući u vidu da interpolne osobe često bivaju podvrgnute medicinskim intervencijama bez njihovog znanja, naročito kada su u pitanju interpolne bebe i djeca koja prolaze operativne zahvate korekcije /određivanja pola koja rezultiraju mnogim fizičkim i psihičkim traumama

Dodatno, navode da pojam “interseksualne karakteristike” predstavlja neadekvatan prevod riječi “intersex”, te s obzirom da u engleskom jeziku “sex” znači “pol”, dok na crnogorskom jeziku “seksualne karakteristike”, ne ukazuju na “polne karakteristike” već implicira na “seksualnost” što ukazuje na pogrešnu impresiju kada su u pitanju ljudska prava intepolnih osoba.

Sve navedeno je u skladu sa članom 10 Džordžakartinih principa, definicijom interpolnih osoba Rezolucije parlamentarne Skupštine Savjeta Evrope 2191 (2017) kao i najboljom praksom Evropske Unije i Savjeta Evrope.

Stav obrađivača:

### **Predlog se prihvata.**

U članu 2 stav 2 Zakona o zakona o zabrani diskriminacije riječi “interseksualne karakteristike” mijenja se i glasi: “polne karakteristike”.

Naziv člana 19 i član 19 mijenja se i glasi:

“Diskriminacija po osnovu rodnog identiteta, seksualne orijentacije i/ili polnih karakteristika

#### *Član 19*

*Svako pravljenje razlike, nejednako postupanje ili dovođenje u nejednak položaj lica ili grupe lica po osnovu rodnog identiteta, seksualne orijentacije i/ili polnih karakteristika smatra se diskriminacijom.*

*Svako ima pravo da izrazi svoj rodni identitet, seksualnu orijentaciju i/ili polne karakteristike.*

*Niko ne može biti pozvan da se javno izjasni o svom rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji i/ili polnih karakteristika.*

*Pod rodnim identitetom podrazumijeva se sopstveni rodni doživljaj koji ne mora zavisiti od pola koji je utvrđen i upisan prilikom rođenja. Rodni identitet tiče se svakog lica i ne podrazumijeva samo binarni koncept muškog ili ženskog.*

*Pod seksualnom orijentacijom podrazumijeva se emocionalna i/ili fizička privlačnost ili naklonost prema licima istog i/ili različitog pola.*

*Pod polnim karakteristikama podrazumijevaju se tjelesne osobine nekog lica koje se odnose na pol, uključujući genitalije, gonade i ostale polne i/ili reproduktivne anatomske strukture, hromosome, hormone i sekundarne polne karakteristike, koje ne moraju oslikavati društvene norme ili medicinske definicije muškarca ili žene i mogu biti prisutne u različitom stepenu.”*

3. Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore je dostavila predloge i sugestije sa obrazloženjem, a kojima je predložila da se *poslije člana 9a doda novi član 9b koji glasi:*

### ***„Diskriminacija u postupcima pred organima javne vlasti***

#### ***Član 9b***

*Svako ima pravo na jednak pristup i jednaku zaštitu svojih prava pred državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave i lokalne uprave, javnim službama i drugim nosiocima javnih ovlašćenja (u daljem tekstu: organi javne vlasti), bez obzira na neko lično svojstvo iz člana 2 stav 2 ovog Zakona.*

*Organi javne vlasti iz stava 1 ovog člana su dužni da promovišu jednakost i sprječavaju diskriminaciju u obavljanju svojih poslova.”*

## **Obrazloženje**

Predložena dopuna članom 9b stav 1 najprije nalazi utemeljenje u praksi Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore koja je pokazala da činjenično - pravni supstrat jednog broja pritužbi odgovara pravnoj kvalifikaciji kakva je diskriminacija u postupcima pred organima javne vlasti po nekom od osnova iz člana 2 stav 2 Zakona. U 2019. godini Zaštitnik je imao u radu 21 pritužbu kojom je tražena zaštita od diskriminacije u postupcima pred organima javne vlasti, dok je u 2018. godini imao 25 takvih pritužbi. S tim u vezi, ističemo da Povelja Evropske unije o osnovnim pravima (2007/C 303/01)<sup>1</sup> članom 41 definiše pravo na dobru upravu na način što određuje:

1. Svako lice ima pravo da u pogledu njegovih zahtjeva, organi, tijela, kancelarije i agencije, Unije postupaju nepristrasno, pošteno i u razumnom roku.

2. Ova prava obuhvataju:

a) pravo svakog lica na saslušanje prije nego što protiv njega bude preduzeta bilo kakva pojedinačna mjera koja bi mogla biti na njegovu štetu;

b) pravo svakog lica na uvid u svoj dosije, pri čemu se poštuju legitimni interesi u pogledu povjerljivosti i čuvanja službene i poslovne tajne;

v) obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.

3. Svako lice ima pravo da mu Unija nadoknadi štetu koju prouzrokuju njeni organi ili službenici u obavljanju svojih dužnosti, u skladu sa opštim načelima koja su zajednička pravima država članica.

4. Svako lice se može pisanim putem obratiti organima Unije na jednom od jezika na kojima su sačinjeni Ugovori i mora dobiti odgovor na istom jeziku.

Saglasno članu 41 Povelje, odlučivanje u razumnom roku, obrazložena odluka, saslušanje stranke prije preduzimanja pojedinačnih mjera na štetu prava, sloboda i pravnih interesa pojedinaca, inter alia, predstavljaju garancije prava na dobru upravu.

U postupcima za zaštitu od diskriminacije pred Zaštitnikom zabilježen je izražen trend donošenja neobrazloženih odluka u postupcima pred organima javne vlasti, pa propuštanjem da kroz obrazloženje odluke, odnosno izjašnjenje, iznesu objektivne, konkretne i mjerljive kriterijume koji su uticali na donošenje odluke, organi propuštaju da dokažu da je nejednak/nepovoljan tretman prema podnosiocima pritužbe rezultat objektivne okolnosti koja je nevezana za njihove lične karakteristike zaštićene Zakonom.

---

<sup>1</sup> Dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A12007P>

Podsjećamo da i zakoni o zabrani diskriminacije u zemljama regiona prepoznaju diskriminaciju u postupcima pred organima javne vlasti kao poseban oblik diskriminacije.<sup>2</sup>

Potreba za dopunom Zakona članom 9b stav 2 prepoznata je u Preporuci br. 7 ECRI-ja<sup>3</sup> opšte politike o nacionalnim zakonima za borbu protiv rasizma i rasne diskriminacije.<sup>4</sup> U tački 8. poglavlja građansko i upravno pravo ECRI preporučuje državama da zakonom treba propisati dužnost javnih tijela da promovišu jednakost i sprječavaju diskriminaciju u obavljanju svojih funkcija. Prema ECRI-jevom obrazloženju tačke 8. Preporuke, javna tijela bi mogla biti obavezana izradom i sprovođenjem "programa jednakosti" pripremljenih uz pomoć tijela za jednakost. To nadalje znači obavezu redovnog ocjenjivanja programa jednakosti, praćenje njihovih učinaka, kao i djelotvorne mehanizme sprovođenja i mogućnost izvršenja tih programa primjenom zakonskih mjera putem nacionalnog specijalizovanog tijela. Program jednakosti trebao bi, na primjer, uključivati imenovanje osobe za kontakt radi rješavanja pitanja rasne diskriminacije i uznemiravanja ili organizovanje kurseva o diskriminaciji za stručno usavršavanje zaposlenih.

Stav obrađivača: **Predlog se ne prihvata.**

Odredbom člana 1 Zakona o zabrani diskriminacije 5 propisana je zabrana i zaštita od diskriminacije kao i promocija jednakosti koja se ostvaruje u skladu sa ovim zakonom. Na zabranu i zaštitu od diskriminacije, kao i na promociju jednakosti primjenjuju se i odredbe drugih zakona kojima se uređuje zabrana i zaštita od diskriminacije po pojedinim osnovama ili u vezi sa ostvarivanjem pojedinih prava, kao i promocija jednakosti, ukoliko nijesu u suprotnosti sa ovim zakonom.

Dakle, odredba člana 1 Zakona o zabrani diskriminacije daje dovoljno prostora i osnova za zabranu i zaštitu od diskriminacije i promociju jednakosti ali i dovoljno prostora za uređenje ove materije i u drugim propisima. S tim u vezi, odredbom člana 4 stav 2 Zakona o državnoj upravi<sup>6</sup> propisano je da su:

"Organi državne uprave dužni su da u istovjetnim situacijama prema fizičkim i pravnim licima postupaju na istovjetan način, bez diskriminacije"-

Odredbom člana 7 Zakona o državnim službenicima i namještenicima<sup>7</sup> propisano je da "Državni službenik, odnosno namještenik ne smije u obavljanju poslova vršiti diskriminaciju građana po osnovu: rase, boje kože, nacionalne pripadnosti, društvenog ili etničkog porijekla,

---

<sup>2</sup> Vidjeti član 15 Zakona o zabrani diskriminacije („Sl. glasnik RS“, br. 22/2009), dostupan na:

[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zabrani\\_diskriminacije.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zabrani_diskriminacije.html)

<sup>3</sup> Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI)

<sup>4</sup> Preporuka usvojena 13.12.2002. godine, izmijenjena 07.12.2007. godine

<sup>5</sup> Službeni list Crne Gore", br. 46/10 , 40/11, 18/14, 42/17)

<sup>6</sup> ("Službeni list Crne Gore", br. 78/18 od 4.12.2018)

<sup>7</sup> ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18,34/19)

veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jezika, vjere ili uvjerenja, političkog ili drugog mišljenja, pola, promjene pola, rodnog identiteta, seksualne orijentacije i/ili interseksualnih karakteristika, zdravstvenog stanja, invaliditeta, starosne dobi, imovnog stanja, bračnog ili porodičnog stanja, pripadnosti grupi ili pretpostavke o pripadnosti grupi, političkoj partiji, sindikalnoj ili drugoj organizaciji, kao i po osnovu drugih ličnih svojstava.”

Odredbom člana 95 Zakona o lokalnoj samoupravi<sup>8</sup> propisano je

„Lokalni službenik, odnosno namještenik ne smije u obavljanju poslova vršiti diskriminaciju građana po osnovu: rase, boje kože, nacionalne pripadnosti, društvenog ili etničkog porijekla, veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jezika, vjere ili uvjerenja, političkog ili drugog mišljenja, pola, promjene pola, rodnog identiteta, seksualne orijentacije i/ili interseksualnih karakteristika, zdravstvenog stanja, invaliditeta, starosne dobi, imovnog stanja, bračnog ili porodičnog stanja, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji, sindikalnoj ili drugoj organizaciji, kao i po osnovu drugih ličnih svojstava.

Pored navedenog, odredba člana 3 Zakona o zabrani diskriminacije obezbjeđuje pravnu zaštitu svim fizičkim i pravnim licima na koje se primjenjuju propisi Crne Gore i pruža garanciju primjene na javni i privatni sektor, te je stoga predlog Institucije Zaštitnika obuhvaćen postojećim Zakonom o zabrani diskriminacije ali i primjenom drugih navedenih zakona.

Obrađivač je imao u vidu i komentare Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda koje se pozivaju na odredbe člana 41 Povelje Evropske unije o ljudskim pravima, ali je mišljenja da je isto pitanje regulisano postojećim procesnim zakonima (Zakon o upravnom postupku, Zakon o upravnom sporu, Zakon o parničnom postupku), te da eventualne nezakonitosti zbog nepostupanja u zakonom odredjenim rokovima, zatim u pogledu obrazloženja i dr. nezadovoljna strana može pobijati pred drugostepenim organom.

***Pored navedenog predlažu da se posle tačke 4 stav 1 člana 20 Zakona dodaju tri nove tačke 4a, 4b i 4c koje glase:***

*4a) izazivanje mržnje i netrpeljivosti prema nekom licu ili grupi lica po osnovu njihove nacionalne pripadnosti;*

*4b) javno opovrgavanje, umanjivanje važnosti, opravdavanje ili opraštanje, s rasističkim ciljem, zločina genocida, zločina protiv čovječnosti ili ratnih zločina;*

*4c) propagiranje ili vršenje diskriminacije od strane organa javne vlasti i u postupcima pred organima javne vlasti;*

***kao i da se tačka 5 stav 1 člana 20 izmijeni, na način što će se posle riječi “koja ima naročito teške posljedice po diskriminisano lice, grupu lica ili po njihovu imovinu” staviti zarez i dodati riječi: a naročito ako se radi o kažnjivom djelu kod koga je pretežna ili isključiva pobuda za izvršenje bila mržnja, odnosno netrpeljivost prema oštećenom koja je zasnovana na njegovom ličnom svojstvu.***

### ***Obrazloženje***

Predložene dopune tačkama 4a, 4b i 4c analogne su rješenjima iz regiona<sup>9</sup> kojima je, *inter alia*, izazivanje mržnje i netrpeljivosti prema nekom licu ili grupi lica po osnovu njihove

<sup>8</sup> ("Službeni list Crne Gore", br. 2/18 034/19)

<sup>9</sup> Vidjeti član 13 Zakona o zabrani diskriminacije RS

nacionalne pripadnosti, kao i propagiranje ili vršenje diskriminacije od strane organa javne vlasti i u postupcima pred organima javne vlasti prepoznato kao teži oblik diskriminacije.

Mišljenja su da se u kontekstu crnogorske stvarnosti izazivanje mržnje i netrpeljivosti po osnovu nacionalne pripadnosti (tačka 4a) treba smatrati težim oblikom diskriminacije, jer je netrpeljivost i netolerancija promovisana govorom mržnje prisutna u javnom prostoru, na internetu i društvenim mrežama, a čini se da se na ove delikte ne reaguje na odvratajući način u postupcima utvrđivanja prekršajno - pravne odgovornosti. Upravo, radi uspostavljanja međunacionalnog sklada i tolerancije, suživota i građanskog društva, delikti zasnovani na pobudi prema žrtvama koje su drugačije nacionalne pripadnosti moraju se djelotvorno procesuirati uz primjenu otežavajućih okolnosti prilikom odmjeravanja sankcije.

Javno opovrgavanje, umanjivanje važnosti, opravdavanje ili opraštanje, s rasističkim ciljem, zločina genocida, zločina protiv čovječnosti ili ratnih zločina (tačka 4b), takođe je prepoznato ECRI-jevom preporukom opšte politike br. 7 u dijelu krivičnog prava. No, mišljenja smo da se, nezavisno od krivičnog prava, i u drugim postupcima (prekršajni, građanski) za zaštitu od diskriminacije, opovrgavanje, umanjivanje važnosti, opravdavanje ili opraštanje navedenih zločina sa rasističkim ciljem (što može potencijalno predstavljati govor mržnje) treba tretirati kao teži oblik diskriminacije i u skladu sa tim ga i sankcionisati, odnosno utvrditi visinu nematerijalne štete.

Smatraju opravdanim da se propagiranje ili vršenje diskriminacije od strane organa javne vlasti i u postupcima pred organima javne vlasti (tačka 4c) predvidi kao teži oblik diskriminacije. Ovo prije svega, što organi javne vlasti po prirodi stvari trebaju promovisati jednakost i sprječavati diskriminaciju, a ne biti promoteri i izvršioци diskriminacije. Organi javne vlasti svojim politikama i praksama zasnovanim na načelima jednakosti trebaju preventivno djelovati u suzbijanju diskriminacije, a svaki akt diskriminacije počinjen od strane organa javne vlasti i u postupcima pred organima javne vlasti treba se smatrati težim oblikom diskriminacije. Analogno tome, uporedna rješenja predviđaju da se diskriminatorско postupanje službenog lica, odnosno odgovornog lica u organu javne vlasti smatra težom povredom radne dužnosti. Podsjećaju da Zakon o državnim službenicima i namještenicima<sup>10</sup> u članu 7 propisuje da državni službenik, odnosno namještenik ne smije u obavljanju poslova vršiti diskriminaciju građana, pa analogno predloženoj dopuni da se diskriminacija u postupcima pred organima javne vlasti smatra posebnim oblikom diskriminacije, i ovo rješenje cijenimo adekvatnim.

Konačno, predloženo je da se pod težim oblikom diskriminacije definiše diskriminacija koja ima naročito teške posljedice po diskriminisano lice, grupu lica ili po njihovu imovinu, a naročito ako se radi o kažnjivom djelu kod koga je pretežna ili isključiva pobuda za izvršenje bila mržnja, odnosno netrpeljivost prema oštećenom koja je zasnovana na njegovom ličnom svojstvu (tačka 5).

Ovakvo rješenje analogno je intenciji člana 42a Krivičnog zakonika Crne Gore<sup>11</sup> kojim je propisana posebna okolnost za odmjeravanje kazne za krivično djelo učinjeno iz mržnje

---

<sup>10</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 002/18, 034/19

<sup>11</sup> "Službeni list Republike Crne Gore", br. 070/03, 013/04, 047/06, "Službeni list Crne Gore", br. 040/08, 025/10, 073/10, 032/11, 064/11, 040/13, 056/13, 014/15, 042/15, 058/15, 044/17, 049/18, 003/20



zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti, invaliditeta, pola, seksualne orijentacije ili rodnog identiteta (stav 1). Prema stavu 2 ovog člana sama činjenica što je krivično djelo učinjeno prema licu koje pripada posebno ranjivoj kategoriji (djeca, osobe sa invaliditetom, trudna žena, starija lica, izbjeglice), obavezuje sud da tu okolnost uzme kao otežavajuću, bez utvrđivanja motiva mržnje, kao subjektivnog elementa bića krivičnog djela.

Sa druge strane, Zakon o prekršajima<sup>12</sup> u članu 27 definiše opšta pravila o odmjeravanju kazne, saglasno kojima sud određuje visinu kazne uzimajući u obzir sve olakšavajuće i otežavajuće okolnosti koje se odnose na ličnost učinioca, ali ne i okolnosti koje se odnose na ličnost žrtve. Stoga, smatramo da se u slučaju mržnje kao pretežne ili isključive pobude zasnovane na ličnom svojstvu same žrtve ta okolnost mora uzeti kao otežavajuća prilikom odmjeravanja kazne, što se postiže izricanjem kazne za teže oblike diskriminacije. Na ovaj način u značajnoj mjeri bi se prevazišao nedostatak Zakona o prekršajima, koji mržnju zasnovanu na ličnom svojstvu žrtve ne prepoznaje kao element otežavajuće okolnosti.

### **Stav obrađivača:**

#### **Djelimično se prihvata predlog Zaštitnika ljudskih prava i sloboda na način da se mijenja član 20 stav 1 dodaje tačka**

*„4a) izazivanje mržnje i netrpeljivosti prema nekom licu ili grupi lica po osnovu njihove nacionalne pripadnosti“ ; i vrši dopuna tačke*

*5) na način što se iza riječi „imovina“ dodaje zarez i riječi „a naročito ako se radi o kažnjivom djelu kod koga je pretežna ili isključiva pobuda za izvršenje bila mržnja, odnosno netrpeljivost prema oštećenom koja je zasnovana na njegovom ličnom svojstvu.“*

Predložena tačka 4b se odbija sa razloga što je ista predmet regulisanja Krivičnog zakonika.

Tačka 4c se odbija sa razloga što se može prepoznati kroz postojeće odredbe Zakona o zabrani diskriminacije i drugih zakona.

4. NVO Inicijativa mladih sa invaliditetom Boke iz Kotora je dostavila predloge i sugestije sledeće sadržine :

U Nacrtu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije (u daljem tekstu): predlažu da se član 27 mijenja i glasi:

*„Tužba iz člana 24 stav 2 ovog zakona može se podnijeti u roku od tri godine od dana saznanja za učinjenu diskriminaciju, a najkasnije u roku od pet godina od dana učinjene diskriminacije“*

U obrazloženju navode da je članom 385 stavom 1 i 2 Zakona o obligacionim odnosima Službeni list Crne Gore", br. 47/08 od 7.8.2008, 4/11 od 18.1.2011, (Službeni list Crne Gore", br. 47/08 od 7.8.2008, 4/11 od 18.1.2011, 22/17 od 3.4.2017) propisano da je rok

---

<sup>12</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 001/11, 006/11, 039/11, 032/14, 043/17, 051/17

zastare za potraživanja iz naknade štete tri godine od kad je oštećenik saznao za štetu i za lice koje je štetu učinilo, odnosno u roku od pet godina od kad je šteta nastala. Nasuprot tome ističu da je u Zakonu o zabrani diskriminacije u članu 27 je propisano da se tužba za zaštitu od diskriminacije može podnijeti "u roku od godinu dana od dana saznanja za učinjenu diskriminaciju a najkasnije u roku od tri godine od dana učinjene diskriminacije. Takodje ističu da s obzirom da se ovom tužbom, pored ostalog, može tražiti i naknada štete (član 26 stav 1 tačka 3), propisivanje kraćeg roka za podnošenje tužbe za zaštitu od diskriminacije, kojom se traži i naknada štete, nego što je to propisano za naknadu štete u drugim slučajevima, uključujući i naknadu štete zbog povrede prava ličnosti (član 385 stav 1 i 2 Zakona o obligacionim odnosima), predstavlja svojevrsnu diskriminaciju oštećenika kojima su povrijeđena prava ličnosti uslijed pretrpljene diskriminacije u odnosu na oštećenike kojima su povrijeđena prava ličnosti uslijed neke druge radnje štetnika, a u pogledu ostvarivanja prava na sudsku zaštitu svojih prava ličnosti. Smatraju da, shodno navedenom, Zakon o zabrani diskriminacije ne bi smio da propisuje kraći rok za podnošenje tužbe za zaštitu od diskriminacije kojom se traži i naknada štete, nego je to rok koji je propisan za podnošenje tužbe za zaštitu prava ličnosti Zakonom o obligacionim odnosima. Ovo naročito imajući u vidu da je Zakon o obligacionim odnosima sistemski zakon i da on u članu 206 stavu 3 jasno ističe da; Zaštita prava ličnosti propisana ovim zakonom (minimalna zaštita) ne može se ograničiti posebnim zakonom. Ovo znači da ". Zakon o zabrani diskriminacije, kao poseban zakon u smislu člana 206 stava 3 Zakona o obligacionim odnosima, ne može ograničavati minimalnu zaštitu prava ličnosti propisanu Zakonom o obligacionim odnosima, a što se odnosi i na sudsku zaštitu prava obuhvaćenih ovom minimalnom zaštitom. Ukoliko Ministarstvo za ljudska i manjinska prava ne usvoji ovaj predlog/sugestiju I MI Boke, ispravku navedene nezakonitosti će tražiti ocjenom ustavnosti i zakonitosti člana 27 Zakona o zabrani diskriminacije pred Ustavnim sudom Crne Gore.

**Stav obrađivača: Predlog se ne prihvata.**

Poštujući Direktive EU, postupak za zaštitu od diskriminacije je HITAN, pa bi se prolongiranjem rokova narušila hitnost postupaka.

Sa druge strane , treba praviti razliku izmedju postupaka za utvrđivanje postojanja diskriminacije od postupaka za naknadu štete u konkretnom slučaju iz osnova diskriminacije. Shodno članu 385 Zakona o obligacionim odnosima <sup>13</sup> "Potraživanje naknade prouzrokovane štete zastarijeva za tri godine od kad je oštećenik saznao za štetu i za lice koje je štetu učinilo, odnosno u roku od pet godina od kad je šteta nastala."

**MINISTARSTVO ZA LJUDSKA I MANJINSKA PRAVA**