



# Ljudska prava u Crnoj Gori – od referenduma do početka pregovora sa EU maj 2006. – jun 2012.

Podgorica, februar 2013



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Izrada ovog izvještaja je podržana od strane naroda Sjedinjenih Američkih Država preko Agencije za Međunarodni razvoj (USAID), posebno kroz Program efikasnog upravljanja u Crnoj Gori. Stavovi izneseni u ovom izvještaju predstavljaju stavove GA i ne moraju odražavati mišljenje donatora koji je podržao projekat.

Građanska alijansa (GA), Crna Gora  
februar 2013. godine

Za izdavača  
Boris Raonić

Koordinator istraživanja  
Milan Radović

Autor pravne analize  
Siniša Bjeković

Autori izvještaja  
Boris Raonić  
Milan Radović  
Zoran Vujičić  
Sandra Đonović

Lektura i korektura  
Jelena Vukoslavović

Prevod  
Jelena Vukoslavović

Dizajn i prelom  
Aleksandar Pajević

Obrada i štampa  
AP print, Podgorica  
Tiraž : 400 primjeraka

CIP - Каталогизација у публикацији  
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-9483-0-6  
COBISS.CG-ID 21681936

# Sadržaj

<b>I Prethodne informacije</b> .....	5
<b>II Rezime</b> .....	7
<b>III Ljudska prava u pravnom poretku</b> .....	11
1. Ustavne garancije.....	12
2. Međunarodni ugovori.....	15
a) Politički akti i deklaracije .....	15
b) Odnosi sa međunarodnim organizacijama i međunarodni ugovori.....	16
3. Zakonodavni okvir poštovanja ljudskih prava i sloboda – opšti osvrt .....	18
<b>IV Izgradnja institucionalnog poretka</b> .....	25
<b>V Ljudska prava u praksi</b> .....	37
1. Suočavanje s prošlošću .....	37
2. Tortura, nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje .....	40
3. Politički motivisano nasilje .....	53
4. Pravo na pravično suđenje.....	54
5. Sloboda izražavanja, okupljanja i mirnog udruživanja: .....	58
6. Vjerske slobode .....	63
7. Ljudska prava u medijima .....	66
8. Zaštita ličnih podataka .....	68
9. Diskriminacija: .....	69
10. Prava djeteta.....	79
11. Status raseljenih i internoraseljenih i apatridija .....	81
12. Ekonomska i socijalna prava .....	83
<b>VI Ljudska prava u Crnoj Gori u ogledalu međunarodnih organizacija</b> ....	89
<b>VII Zaključci i preporuke</b> .....	93



## I Prethodne informacije

Građanska alijansa (GA), kroz rad svojih članica, već osam godina zaredom vrši monitoring poštovanja ljudskih prava u Crnoj Gori i izvještava javnost o nalazima putem godišnjih i kvartalnih izvještaja. Prethodne izvještaje možete naći na našim sajtovima [www.gamn.org](http://www.gamn.org) i [www.yihr.me](http://www.yihr.me).

Ovaj izvještaj obuhvata period od referenduma (maj 2006. godine) do otpočinjanja pregovora sa EU (jun 2012. godine). Cilj izvještaja je da pokaže efikasnost nadležnih državnih institucija u zaštiti i procesuiranju prijavljenih slučajeva kršenja ljudskih prava, osnovne probleme i da pomogne u definisanju preporuka za njihovo prevazilaženje. Oblasti ljudskih prava koje smo identifikovali kroz naš ukupni dosadašnji rad kao najzabrinjavajuće su i obrađene u izvještaju, a to su: suočavanje s prošlošću, tortura, politički motivisano nasilje, pravo na pravično suđenje, sloboda izražavanja, okupljanja i udruživanja, zaštita ličnih podataka, vjerske slobode, diskriminacija, prava djeteta, manjinska prava, status raseljenih i ekonomska i socijalna prava.

Univerzalni periodični pregled (UPR) stanja ljudskih prava za Crnu Goru započeo je 2008. godine. U prethodnom periodu Crna Gora uglavnom je ispunila preporuke iz prvog ciklusa. Drugi ciklus započeo je sa sesijom koja je održana u Ženevi 28. januara 2013. godine u okviru 15 sesije. Crna Gora je dobila nove preporuke iz oblasti zaštite diskriminacije ranjivih grupa, prava djeteta, slobode medija, uslova u zatvorima.

Na istraživanju i pisanju izvještaja radio je šestočlani tim GA. Projekat je podržan od strane USAID Programa efikasnog upravljanja u Crnoj Gori. U radu smo koristili tehnike istraživanja na terenu, pres kliping, pravne analize, intervju, SOS liniju i zvanične izvještaje državnih institucija.

U emisiji „Robin Hud“ emitovana su dva priloga u cilju prevazilaženja problema i nedostataka primijećenih u procesuiranju istih od strane državnih institucija. U ovoj emisiji, planirano je emitovanje još dva slučaja.

Za potrebe ovog izvještaja informacije su prikupljane do 1. februara 2013. godine. GA se zahvaljuje svima koji su doprinijeli uspješnoj realizaciji istraživanja.



## II Rezime

Mehanizmi zaštite ljudskih prava i sloboda u crnogorskom pravnom poretku su različiti i brojni. Kapacitet svakog od njih može se sagledati iz perspektive efikasnosti i kvaliteta rada institucija i blagovremenosti procedura. Opšti utisak o odsustvu masovnih i sistematskih kršenja ljudskih prava ne mora rezultirati zaključkom o efikasnosti institucija ili poštovanjem ljudskih prava i sloboda koje bi bilo na zavidnom nivou. I sama činjenica deficita institucija ili nepovjerenja u njihov rad može biti uzrok nedostatka statističkih pokazatelja o stanju ljudskih prava. Kada je o Crnoj Gori riječ, definitivno se da zaključiti da sistem napreduje, ali ne u onoj mjeri da bi bili zadovoljni učinkom. I upravo bi sporost procedura mogla da se pokaže kao jedan od razloga tog nezadovoljstva. Pa ipak, neefikasnost institucija u faktičkoj zaštiti prava treba cijeniti u odnosu na pojedinačne slučajeve. To je posljedica potvrde da u Crnoj Gori doista nema sistemskih poremećaja u poštovanju ljudskih prava i sloboda. Naravno, osnovni korisnik koncepta ljudskih prava nije kolektivitet, već svaka ljudska individua, te se stoga svakom konkretnom slučaju mora posvetiti dužna pažnja, a što se u ovom izvještaju na specifičan način i čini.

U Crnoj Gori u periodu od maja 2006. godine do juna 2012. godine nije ostvaren dovoljan napredak u poštovanju i zaštiti ljudskih prava. Vlasti, na svim nivoima, nijesu ulagale dovoljne napore i primijećen je selektivan pristup u poštovanju i zaštiti ljudskih prava. Oblasti u kojima su poštovanje i zaštita ljudskih prava bili na zabrinjavajućem nivou su: neadekvatan proces suočavanja sa prošlošću, tortura, pravo na pravično suđenje, sloboda izražavanja, okupljanja i udruživanja, diskriminacija manjina, prava djeteta, položaj raseljenih i interno-raseljenih lica i ekonomsko–socijalna prava i slobode.

Iako dobro izgrađen institucionalni okvir, on u praksi nije dao zadovoljavajuće rezultate. Institucije u ovom periodu nijesu bile osnažene a čak u pojedinim institucijama popunjenost radnih mjesta bila je niža od 50% u odnosu na sistematizovan broj radnih mjesta. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava u kontinuitetu je radilo sa popunjenošću oko 50% u odnosu na sistematizovan broj radnih mjesta.

Istrage nijesu sprovedene ili su kasnile u velikom broju prijavljenih slučajeva grubog kršenja ljudskih prava. Najvažnija institucija za zaštitu ljudskih prava, tužilaštvo, nije bilo dovoljno aktivno u zaštiti ljudskih prava. Tužilaštvo je često imalo pasivan odnos kada su u pitanju postupci za ratne zločine, navodi o torturi, o diskriminaciji ili o politički motivisanom nasilju. Takav odnos tužilaštva stvorio je veliki prostor nekažnjivosti brojnih učinilaca krivičnih djela. Nijesu otkrivene ubice novinara Duška Jovanovića, niti lica koja su prebijala druge novinare.

Sudovi su u ovom periodu povećali efikasnost i ažurnost u radu, što je za sobom, između ostalog, donijelo posljedicu prenatrpanih zatvora i do sada nerješivog problema za nadležne u Vladi i Upravi ZIKS-a.

Institucija Ombudsmana u prvom dijelu posmatranog perioda nije bila dovoljno aktivna na zaštiti ljudskih prava. U drugom dijelu posmatranog perioda ostvaren je značajan napredak. Generalno, nije bila obezbijeđena puna nezavisnot Institucije niti su bili obezbijeđeni puni kapaciteti i dovoljan budžet za realizaciju svih nadležnosti.

U ovom periodu krenulo se i u institucionalnu zaštitu privatnosti i podataka o ličnosti, pa je formirana Agencija za zaštitu ličnih podataka. Kao i sve druge institucije za zaštitu ljudskih prava i Agencija je patila od nedovoljnih kapaciteta, zbog čega je njen rad do sada bio više preventivan nego represivan.

U skladu sa svojim kapacitetima i nadležnostima, Odjeljenje za unutrašnju kontrolu, i pored brojnih nedostataka, doprinijelo je većem broju istraga i osnaživanju rezultata nevladinih organizacija za zaštitu ljudskih prava. Rad Odjeljenja nekoliko puta je oštro kritikovan od strane javnosti kao nedovoljno nezavistan i profesionalan. S druge strane GA registrovala primjere u kojima su taj rad blokirali nadležni iz Uprave policije.

Fond za manjine nije ostvario svoju ulogu i nije funkcionisao transparentno i na demokratski način. Sredstvima su podržavani projekti onih koji su sjedjeli u Upravnom odboru, a sa druge strane predstavnici nacionalnih manjina i dalje su među najdiskriminisanijim dok je etnička distanca u porastu.

Savjet za građansku kontrolu rada policije doprinio je procesuiranju određenog broja policijskih službenika, ali su kapaciteti i dometi ostali ograničeni prije svega zbog nedovoljnog budžeta i nedovoljne institucionalne vidljivosti Savjeta.

Brojna tijela kao što su savjeti koje je Vlada formirala nijesu bili dovoljno operativni i transparentni pa i pored činjenice da su u njihovim sastavima bili premijer i ministri, rezultati su izostali.

O stanju prava čovjeka teško je izvući konkretan i na jedinstven način utvrđen zaključak, a da se pri tome zadovolje svi kriterijumi, jednako oni objektivne, kao i oni subjektivne prirode. Percepcija poštovanja ljudskih prava može počivati na objektivnim kriterijumima (npr. broj registrovanih krivičnih djela ubistva počinjenih na štetu maloljetnih lica), ali isto tako i na subjektivnom osjećaju žrtvi mogućih povreda ljudskih prava, koji počiva na iracionalnom iskustvu (npr. osjećaj straha zbog pripadnosti određenoj društvenoj grupi). Zbog toga se u poimanju i saznanju o ljudskim pravima mora polaziti od oba pristupa (subjektivnog i objektivnog), dajući im, ako ne jednak status, onda barem jednaku pažnju u istraživanju činjenica kojima se dokazuju ili objašnjavaju povrede prava čovjeka.







## III Ljudska prava u pravnom poretku

### Uvod

Iako se faktički pravni poredak Crne Gore kao samostalne države počeo razvijati nakon donošenja novog Ustava 2007. godine, on po pitanju ljudskih prava predstavlja kontinuitet u odnosu na ranije propise koji su donošeni u periodu prije raspisivanja referendumu o nezavisnosti. Zato se i kod pravnih stručnjaka jasno naznačava važnost tzv. Male povelje ili Povelje o ljudskim i manjinskim pravima, koja je činila sastavni dio Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora, kako je zvaničan naziv ovog akta. Bez obzira na očiglednu neodrživost navedenog državnog provizorijuma, Povelja je bila solidna osnova za uređenje ustavno-pravnog sistema kasnije nastalih država, a u smislu njene materijalno-pravne sadržine može se reći da je u mnogim pitanjima od značaja za sistem ljudskih prava sadržala veoma dobra rješenja. U pravno-tehničkom smislu činjenica da je ona izglasana u crnogorskom Parlamentu, a samo proglašena na nivou prethodne države, opredjeljivala je pravne stručnjake da zaključe da su njene odredbe primjenljive sve do donošenja novog Ustava Crne Gore.

Novi Ustav Crne Gore je sublimat istorijske tekovine crnogorske državnosti i odražava težnju za očuvanjem državnosti Crne Gore. Međutim, po pitanju ljudskih prava i sloboda on sadrži dosta manjkavosti, što se mora imati u vidu kao povod za predstojeću reformu najvišeg pravnog akta države. Činjenica što se ustavno-pravni akt dopunjava ratifikovanim i objavljenim međunarodnim ugovorima ne umanjuje potrebu za rekonstrukcijom ustavnih rješenja koja se odnose na ljudska prava i slobode.

Zakonodavni okvir Crne Gore intenzivno se razvijao nakon referendumu i može se reći da je jedan od primjera dinamične i hiperaktivne zakonodavne djelatnosti. Međutim, veliko je pitanje da li se u brojnim oblastima obezbijedila društvena, kadrovska i institucionalna podloga za implementaciju takvih zakona, kako oni ne bi ostali samo formalni akti, bez mogućnosti da budu dosljedno i do kraja primjenjivani na konkretne društvene odnose. To se naročito odnosi na administrativne kapacitete u državi, naročito u onim institucijama koje su neposredno odgovorne za implementaciju zakona i kontrolu poštovanja ljudskih prava i sloboda.

Evropske integracije usmjeravaju dalji razvoj sistema ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori upravo u ovom pravcu – zahtijeva harmonizaciju prava sa pravom i principima imanentnim pravu EU i zakonima država članica kao jedinstvenom pravnom nasljeđu, a sa druge strane traže se dokazi o spremnosti institucija da to i takvo pravo primijene. Zato se s pravom postavlja otvoreno i praktično pitanje: može li državna institucionalna infrastruktura slijediti hiperaktivnu zakonodavnu djelatnost,

kako po pitaju unutrašnjeg prava, tako još više po pitanju međunarodnih obaveza Crne Gore. Čini se da je za sada odgovor polovičan, bez obzira na očigledne napore države i obilatnu međunarodnu pomoć.

#### 1. Ustavne garancije

Tokom 2006. i 2007. godine sproveden je postupak donošenja novog Ustava, što je bio jedan od ključnih kriterijuma za dalje integrisanje Crne Gore u evropske integracije, jednako po pitanju obaveza koje proističu iz članstva u Savjetu Evrope, kao i onih koji se tiču procesa približavanja Evropskoj uniji.

Ustav Crne Gore je koncipirao Crnu Goru kao građansku državu sekularnog tipa i republikanskog uređenja, zasnovanu na principima demokratije, zaštite životne sredine i socijalne pravde, kojoj je u temeljima princip vladavine prava. Ustavom se jemče ljudska prava i slobode garantovana najvišim pravnim i političkim aktom države, kao i ona koja su utvrđena potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, koja čine sastavni dio nacionalnog pravno poretku, neposredno se primjenjuju i imaju primat kada neki odnos regulišu drugačije od nacionalnog zakonodavstva. Iz ovakve norme zaključuje se da bi u slučaju kolizije Ustava sa međunarodnim obavezama Crne Gore ovaj prvi imao primat, što dovodi u pitanje čitav koncept ljudskih prava po pitanju njihove materijalno-pravne vrijednosti i sadržine u domaćem pravu. Pored toga, ostaje dilema vezana i za terminologiju u odnosu na konstrukciju „kada neki odnos uređuju drukčije“ od nacionalnog zakonodavstva, jer ovako postavljena ostavlja prostor za arbitrarna tumačenja i pravnu nepreciznost. Dodatnu konfuziju unosi odredba važećeg Zakona o Ustavnom sudu, koja u čl.44. propisuje da će sud, u slučaju da postoji sumnja o nesaglasju domaćeg prava sa međunarodnim ugovorom, zastati sa postupkom dok se prema ovom pitanju ne odredi Ustavni sud. Pri ovakvoj pravnoj i potencijalnoj činjeničnoj situaciji, opravdano se postavlja pitanje direktne primjene međunarodnog prava unutar crnogorskog pravnog režima uopšte. Odredba čl.17. Ustava unosi dodatnu konfuziju propisujući da se ljudska prava ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma. Uzevši da redosljed iz navedene norme može implicirati barem jednak status međunarodnih ugovora i ustava, ako se ova norma poveže sa odredbom čl.9. Ustava, onda je više nego jasno da Ustav propisuje svoj primat u odnosu na, po državu pravno obavezujući međunarodni ugovor.

Bitna karakteristika Ustava je to što u nekim oblastima promovise veći nivo standarda ljudskih prava od onog koji je država dužna da primijeni, odnosno koji je ograničava prema međunarodno-pravnim standardima (npr.zabrana cenzure iz čl.50. Ustava ili derogacija ljudskih prava u vanrednim okolnostima iz čl.25. Ustava), a sa

druge strane Ustav uopšte ne pominje neka od ključnih prava kao što je na primjer pravo na pravično suđenje, princip zabrane arbitrarnog lišenja slobode, zabrana nečovječnog postupanja. Nedostaju: pravo na habeas corpus, zabrana dužničkog ropstva, zabrana nečovječnog i ponižavajućeg kažnjavanja, pravo na djelotvoran pravni lijek zbog kršenja ljudskih prava i pravo na uklanjanje posljedica takvog kršenja (drittwirkung) ili pravo na mirno uživanje imovine (zaštita svojine je u čl.58. utvrđena kao ekonomsko, socijalno i kulturno pravo i ne obuhvata u cjelosti kategoriju imovinskih interesa, kao što je to slučaj sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda na primjer). Sama sistematika ustavno-pravnih garancija ljudskih prava nije izvedena dosljedno i na način kako to čine savremeni instrumenti ljudskih prava u međunarodnom i nacionalnim pravnim poretcima.

Kada već govorimo o ovom pravnom sredstvu (ustavnoj žalbi), bilo bi dobro pomenuti ga u dva konteksta: onog koji se tiče efikasnog i djelotvornog pravnog sredstva u unutrašnjem pravu kao materijalno pravne komponente Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda; i drugi, koji se tiče procesno-pravne pretpostavke iscrpljivanja domaćih pravnih lijekova koju je potrebno ispuniti prije obraćanja Evropskom sudu za ljudska prava (takođe Konvencijski standard dopuštenosti predstavke).

Postoji dilema da li je ustavna žalba, kao instrument ustavnopravne zaštite, djelotvorno i efikasno pravno sredstvo u zaštiti ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori. Za sada nema potpunijeg odgovora na ovo pitanje. Međutim, izvjesne pouke je moguće izvući ako se ima u vidu dosadašnja praksa u evropskom pravu i pravno rezonovanje u vezi kvaliteta, efikasnosti i djelotvornosti nekog pravnog sredstva u unutrašnjem pravu.

**Prvi od tih kriterijuma** je dostupnost uopšte u nacionalnom pravnom poretku. U odnosu na sadašnju situaciju može se reći da je taj institut dostupan i da se u pojedinim slučajevima može govoriti o „višku“ procesuiranja ovih predmeta pred Ustavnim sudom, odnosno o pojavi hiper-produkcije ovih postupaka, naročito u posljednje vrijeme.

**Drugi od navedenih kriterijuma** je mogućnost da se ovim pravnim sredstvom može suštinski ispitati osnovanost „opravdanog“ žalbenog zahtjeva u postupku pred organom određenog kvaliteta. Taj državni autoritet ne mora biti isključivo sudski, već mora imati ovlašćenja i nadležnosti koja ga čine relevantnim za odlučivanje o takvoj pravnoj stvari.<sup>1</sup> **Treći kriterijum** je da se takvim sredstvom može spriječiti izvršenje neke mjere koja je u suprotnosti sa konvencijskim standardom. Konačno, kao **poseban kriterijum ili standard** utvrđuje se da efektivno pravno sredstvo u smislu čl.13.

<sup>1</sup> Recommendation Rec (2004)6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies, Apendix, para 1.

Evropske konvencije ne podrazumijeva neminovno i pozitivni ishod spora za stranku koja na to sredstvo polaže pravo.

U odnosu na brojne predmete pred sudom u Strazburu jasno je definisana strategija suda koja traži od nacionalnih vlasti da za potrebe kvaliteta djelotvornog i efikasnog pravnog sredstva ponudi dokaze o njegovoj primjenjivosti u praksi, odnosno korišćenju ovog pravnog sredstva, broju takvih postupaka i njihovim ishodima.<sup>2</sup> Ako se ovo uzme u obzir onda treba doista analizirati ishode postupaka po ustavnoj žalbi koji se uglavnom (u ogromnom broju slučajeva) okončavaju odbacivanjem ili odbijanjem. Ukoliko se ne radi o tzv. *ill-manifested* slučajevima, odnosno zloupotrebi procesnih ovlaštenja od strane podnosioca žalbe u postupku, onda je neminovno preispitati svrhu i model postojanja takvog sredstva ili stvoriti formalno-pravne pretpostavke za održavanje procesne discipline u postupku pred Ustavnim sudom, obzirom da se, za slučaj da Zakonom o Ustavnom sudu nešto drugo nije propisano, „shodno primjenjuju odredbe odgovarajućih procesnih zakona“<sup>3</sup> (bez navođenja koji su to odgovarajući procesni zakoni).

Ustavni zakon za sprovođenje Ustava utvrdio je granice vremenskog važenja međunarodnih ugovora zaključenih prije 3.juna,2006.godine, na način što je propisao da odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim pravima i slobodama, kojima je Crna Gora pristupila prije ovog datuma imaju biti primijenjene na pravne odnose nastale nakon potpisivanja. Nije jasno zašto je u konkretnom slučaju upotrijebljen termin „nakon potpisivanja“, koji ima širi pojam u odnosu na vrijeme od ratifikacije (potpisivanje ugovora prethodi ratifikaciji, a vrijeme između ova dva čina države nekad može biti mjereno i godinama). Venecijanska komisija ustvrdila je da bi se unaprijedila zaštita evropskih ljudskih prava i da bi bilo u skladu sa ranijom praksom Suda ako bi Sud sada smatrao Crnu Goru odgovornom za kršenja prava podnosioca predstavke zagarantovanih Konvencijom, a koja su izazvali nadležni organi Crne Gore u periodu između 3. marta 2004. godine i 5. juna 2006. godine. Po mišljenju Venecijanske komisije, nema poteškoća u međunarodnom ili ustavnom pravu koja bi trebalo da dovedu Sud do drugačijeg zaključka. Pri ovakvoj činjenici Venecijanska komisija je utvrdila obavezu Crne Gore vezivanjem za datum ratifikacije, a prema normi Ustavnog zakona taj period bi obuhvatao i odnose nastale nakon datuma potpisivanja (3.april, 2003.godine). Određene dileme vezane za vrijeme važenja Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenu primjenu u odnosu na Crnu Goru razriješene su kroz praksu Evropskog suda za ljudska prava:

<sup>2</sup> *Bijelić protiv Crne Gore i Srbije, presuda od 28.aprila, 2009, st.76.; Živaljević protiv Crne Gore, presuda od 8.marta, 2011.godine, para 62.*

<sup>3</sup> *Član 36. Zakona o Ustavnom sudu*

“... s obzirom na praktične uslove propisane članom 46 Konvencije, kao i principa da osnovna prava koja su zaštićena međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima treba uistinu da pripadaju pojedincima koji žive na teritoriji dotične države potpisnice, bez obzira na njen kasniji raspad ili sukcesiju ... Sud je mišljenja da treba smatrati da su i Konvencija i Protokol br. 1 bili stalno na snazi u odnosu na Crnu Goru od 3. marta 2004. godine, između 3. marta 2004. godine i 5. juna 2006. godine, kao i nakon toga...”<sup>4</sup>

Važeći Zakon o Ustavnom sudu propisuje dva postupka od značaja za koncept ljudskih prava – inicijativu za ocjenu ustavnosti i zakonitosti i ustavnu žalbu. U oba slučaja utvrđena je nadležnost Ustavnog suda Crne Gore u kojima cijeni ustavnost i saglasnost akata i radnji koje dovode do povrede ljudskih prava i sloboda garantovanih Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima. Sama procedura je nedovoljno precizna i izaziva dosta konverzi, naročito po pitanju prirode i pravila postupka pred sudom. Naime, Zakon utvrđuje da će se na postupke pred Ustavnim sudom subsidijarno primjenjivati odredbe odgovarajućih procesnih pravila. Imajući u vidu karakteristike postupka pred Ustavnim sudom sasvim logičnim se postavlja pitanje kako razgraničiti i primjeniti odredbe pojedinih postupaka (npr. upravni spor i parnični postupak), odnosno koji postupak primijeniti u svakom konkretnom slučaju. Osim navedenog, bitan nedostatak predstavlja netransparentnost procesnih pravila, korektivni institut za predugo trajanje postupka pred Ustavnim sudom i prioritizacija u rješavanju predmeta pred Ustavnim sudom, kao i djelovanje odluka Ustavnog suda koje sada ne proizvode efekat erga omnes, već inter partes u odnosu na dati predmet - inicijativu ili ustavnu žalbu.

## 2. Međunarodni ugovori

### a) *Politički akti i deklaracije*

Nakon izjašnjavanja građana o državno-pravnom statusu Crne Gore od 21. maja, 2006. godine, stvorene su međunarodno-pravne pretpostavke za preuzimanje prava i obaveza koje su do tada pripadale subjektivitetu državne zajednice Srbija i Crna Gora. Međutim, prije ovog datuma, a i nakon njega, Crna Gora se kroz političke akte deklarativnog karaktera jasno odredila prema budućim obavezama, naročito kada su u pitanju ugovori koji regulišu sistem implementacije ljudskih prava i sloboda. Tako je Vlade Republike Crne Gore deset dana prije održavanja referenduma donijela

<sup>4</sup> *Bijelić protiv Crne Gore i Srbije, presuda od 28. aprila, 2009, st. 69.*

Deklaraciju o odnosu sa Organizacijom Ujedinjenih nacija nakon sticanja nezavisnosti. Deklaracija je usvojena 11. maja, 2006.godine, a u njoj inter alia stoji:

- da Crna Gora u skladu sa principom iskazanim u Univerzalnoj Deklaraciji UN o ljudskim pravima da je volja naroda osnova državne vlasti, nakon očekivane pozitivne odluke građana na referendumu o državno-pravnom statusu, u najkraćem roku zatraži članstvo u Ujedinjenim nacijama i specijalizovanim agencijama UN. Odlučna da poštuje preuzete međunarodne obaveze, Vlada Republike Crne Gore se obavezuje da nastavi sprovoditi i poštovati sve potpisane dokumente UN prihvaćene u okviru državne zajednice Srbija i Crna Gora – Povelju UN, Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima, konvencije, ugovore i ostala dokumenta UN.
- da Crna Gora iskazuje spremnost da inicijalne izvještaje o poštovanju konvencija UN u okviru državne zajednice, potvrđene pred organima UN, prihvati kao inicijalne izvještaje Republike Crne Gore kao nezavisne države, i blagovremeno preda organima UN sve preostale izvještaje, te
- da naglašava odlučnost da, u skladu sa osnovnim principima UN i načelima na kojima se temelje moderne demokratije, nastavi da sprovodi i promoviše politiku punog poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda svih građana, bez obzira na pol, boju, vjeru, jezik, političku, nacionalnu, rasnu ili klasnu pripadnost ili druga lična svojstva.

#### *b) Odnosi sa međunarodnim organizacijama i međunarodni ugovori*

Izjavom o sukcesiji koja je deponovana kod Generalnog sekretara UN 23. oktobra 2006.godine, Crna Gora je pristupila temeljnim instrumentima ove organizacije (tzv. core rights instruments) iz nekoliko značajnih oblasti (paktovi o ljudskim pravima, konvencije i dodatni protokoli o pravu djeteta, eliminaciji svih oblika diskriminacije prema ženama, eliminaciji rasne diskriminacije, zabrani torture i drugih oblika okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja i zaštiti radnika migranata i članova njihovih porodica).

Skupština Republike Crne Gore, na sjednici održanoj 3. juna 2006. godine donosi Deklaraciju nezavisne Republike Crne Gore kojom se prihvataju principi utvrđeni dokumentima Ujedinjenih nacija, Savjeta Evrope, Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju i drugih međunarodnih organizacija, te pokreneće postupak za punopravno članstvo u njima. Takođe, država prihvata i preuzima prava i obaveze



koji proističu iz dotadašnjeg aranžmana sa Evropskom unijom, Ujedinjenim nacijama, Savjetom Evrope i Organizacijom za evropsku bezbjednost i saradnju i drugim međunarodnim organizacijama, a koji se odnose na Crnu Goru i koji su u skladu sa njenim pravnim poretkom, pružajući punu podršku radu njihovih agencija i predstavništava na svojoj teritoriji. U domenu strateških prioriteta potvrđuje se koncept integrisanja u Evropsku uniju, sa ciljem da se ispune zahtjeve sadržani u Kopenhaškim kriterijumima i procesu stabilizacije i pridruživanja. Pri tome, kao važan indikator, naglašava se obaveza poštovanja principa međunarodnog prava, odluka Međunarodnog suda pravde i saradnje sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju.

Crna Gora je u julu 2006. godine uputila Savjetu Evrope izjavu o sukcesiji u odnosu na sve konvencije ove organizacije čija je potpisnica ili strana ugovornica bila državna zajednica Srbija i Crna Gora. Ova izjava je bila prihvaćena u odnosu na konvencije koje su bile otvorene za države nečlanice. Stupanjem u članstvo Savjeta Evrope, sukcesorske izjave su prihvaćene i za konvencije koje su otvorene samo za članice, s datumom stupanja na snagu 6.juna, 2006.godine. Samo je u odnosu na Savjet Evrope 11. maj, 2007.godine utvrđen kao datum stupanja na snagu Statuta ove međunarodne organizacije.

Pored Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovim slobodama sa dodatnim protokolima ostale značajnije konvencije iz ovog režima su:

- Evropska socijalna povelja (revidirana)
- Okvirna konvencija o zaštiti manjina
- Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima
- Evropska konvencija o prevenciji torture i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja
- Evropska konvencija o ostvarivanju prava djeteta
- Konvencija o zaštiti ličnosti u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka
- Evropska konvencija o priznavanju i izvršavanju odluka koje se tiču staranja nad djecom i uspostavljanju starateljstva nad djecom
- Evropska konvencija o transferu postupaka u krivičnim stvarima
- Evropska konvencija o međusobnoj pomoći u krivičnim stvarima
- Evropska konvencija o ekstradiciji
- Evropska konvencija o kulturi
- Evropska *konvencija* o nadoknati štete *žrtvama* nasilnih *zločina*
- Evropska konvencija o državljanstvu
- Evropska konvencija o izbjegavanju apatridije u odnosu na sukcesiju država

### 3. *Zakonodavni okvir poštovanja ljudskih prava i sloboda – opšti osvrt*

Na nivou funkcionisanja pravosudnih institucija, u skladu sa Strategijom reforme pravosuđa, vršene su zakonodavne intervencije, kako po pitanju organizacionog, tako i po pitanju funkcionalnog procesnog zakonodavstva. Pri tome treba imati u vidu da pravosuđe treba posmatrati u širem smislu tako da obuhvata i advokaturu.

Procesni zakoni su u najvećoj mjeri usaglašeni sa međunarodnim standardima, uz obezbjeđenje prava stranaka koji učestvuju u sudskim postupcima. Tako je krivično zakonodavstvo, u procesnom smislu (ali i u materijalnom dijelu), amendirano u više navrata sa ciljem da postupak učini bržim, efikasnijim, racionalnijim i sa što manje troškova. Koncept istrage povjeren je tužiocima, čime se isti pojednostavljuje, a u procesnom smislu čini racionalnijim, jer sve procesne radnje u pretkrivičnom postupku sada vrši jedan organ, a kontrolu zakonitosti mjera preduzetih u toku pretkrivičnog postupka sprovode sudski organi (kontrola optužnice, pritvor i sl.). Krivični procesni zakon ustanovljava režim temeljnih procesnih garancija na strani osumnjičenog/okrivljenog/optuženog i lica lišenog slobode (uključujući pravo na upotrebu jezika, pravo na odbranu, načelo in dubio pro reo, zabranu primjene nasilja i iznuđivanja iskaza, načelo legaliteta krivičnog gonjenja, suđenje bez odlaganja, pravo na rehabilitaciju i naknadu štete zbog neosnovanog lišenja slobode ili neosnovanog osuđenja, itd.). Zakonik o krivičnom postupku propisuje restriktivne rokove za preduzimanje određenih procesnih radnji (zadržavanje, privođenje sudiji, npr.), a posebnu pažnju posvećuje vulnerabilnim grupama koje učestvuju u postupku kao svjedoci, oštećeni ili okrivljeni. Radnje sprovedene od strane policije u postupku po izviđaju mogu biti predmet posebne kontrole ako se lice prema kojemu su preduzete sa tim ciljem obrati tužiocu.

Posebno suptilni dio krivične procesne materije predstavlja primjena mjera tajnog nadzora. Prema važećim zakonskim rješenjima, odluku o uvođenju MTN donose i kontrolu nad njihovom primijenom vrše sudski organi. Tužilački organi moraju sa dužnom pažnjom koristiti ovlašćenja/predlog za određivanje MTN, a mjere nadzora sprovode organi policije, uz obavezu da u najvećoj mogućoj mjeri vode računa da ne naruše privatnost lica protiv kojeg se mjere preduzimaju.

Osim zakonskih odredbi koje upućuju na poštovanje prava stranaka u postupku, u ocjeni preduzimanja pojedinih procesnih ovlašćenja sud i drugi pravosudni organi dužni su primijeniti međunarodne pravne standarde, koji su najčešće sadržani u praksi Evropskog suda za ljudska prava. U tom smislu, u Crnoj Gori su već registrovani predmeti ustavno-pravne prirode u kojima su krivične odluke sudskih organa korigovane od strane Ustavnog suda, a takva korekcija je bila zasnovana upravo na primjeni navedenih međunarodnih standarda.

Ovlašćenja policijskih organa u prekrivičnoj fazi postupka ograničena su na niz operativnih radnji i mjera usmjerenih na otkrivanje počinitelja i obezbjeđenje dokaza, dok je policijsko zadržavanje svedeno na minimalno vrijeme trajanja sa ciljem sprovođenja tužiocu, koji vrši sve istražne radnje u odnosu na počinioca i dato krivično djelo. Postupanje policije regulisano je Zakonom o policiji i aktima donesenim na osnovu ovog Zakona. Temeljni principi postupanja policije, kada su ljudska prava u pitanju, mogu se podvesti pod režim poštovanja fizičkog i psihičkog integriteta svakog lica protiv kojeg se primjenjuju policijska ovlašćenja, na način što su policijski organi dužni sprovesti mjere iz domena svoje nadležnosti tako da budu srazmjerne cilju koji se želi postići; kada na raspolaganju stoji više policijskih ovlašćenja preduzima se ono koje ostvaruje svrhu sa najmanje štetnih posljedica; posebna pažnja policije zahtijeva se u odnosu na maloljetna lica i mjere koje se primjenjuju prema ovoj kategoriji. Zakonom ustanovljeno tijelo – Savjet za građansku kontrolu rada policije operativno je od 2006. godine i do sada je doprinijelo demistifikaciji policijskih poslova putem jasnih upozorenja i procedura utvrđivanja činjenica u slučajevima povreda ljudskih prava na štetu lica koja se nalaze pod udarom policijskih ovlašćenja. Slično ovom tijelu, formiran je i Odbor za praćenje Kodeksa policijske etike koji osim istražnih ima i izvjesna represivna ovlašćenja (utvrđuje povrede Kodeksa za koje dvije počinjene u periodu od dvije godine povlače prestanak službe u policiji).

Zakonom o prekršajima izvršena je prva faza reforme ove oblasti. Ona se u najvećoj mjeri tiče funkcionalnih procesnih rješenja, dok se organizacija ovih organa, način izbora, status nosilaca sudskih funkcija i naročito njihova nezavisnost u odnosu na izvršnu vlast još uvijek nijesu riješili. Ovom posljednjom činjenicom stvara se utisak o nesaglasnosti prekršajnog postupka sa međunarodnim pravnim standardima, što je uslovlilo i uslovljava rezervu prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima u odnosu na prekršajne organe. Dilema je svakako ostavljena, naročito ako se ima u vidu da se pojedine faze prekršajnog postupka (postupak po vanrednim pravnim lijekovima) odvijaju pred „redovnim“ sudskim organima. Takođe, pojedina rješenja ovog zakona još uvijek izazivaju nedoumice po pitanju principa zabrane samooptuživanja, načina ograničenja u uživanju drugih prava koja proističu kao posljedica vođenja prekršajnog postupka, itd. U svakom od konkretnih pitanja nužno se nameće potrebna detaljnija analiza rješenja i sudske prakse, kako bi se dobio odgovor na zahtjev primjene relevantnih međunarodnih i nacionalnih standarda.

U domenu prekršajnog zakonodavstva treba pomenuti i relativno novi Zakon o javnom redu i miru koji može biti efikasan preventivni i represivni mehanizam poritv govora mržanje već u zoni tzv. bagatelnog kriminaliteta. Ovim Zakonom propisana je prekršajna odgovornost za lica koja na javnom mjestu govorom, natpisom, znakom ili

na drugi način vrijeđaju drugog po osnovu nacionalne, rasne ili vjerske pripadnosti, etničkog porijekla ili drugog ličnog svojstva, odnosno pravna i fizička lica koja proizvedu ili stave u promet ili na drugi način učine dostupnim javnosti znak, crtež ili predmet kojim vrijeđa drugog po osnovu nacionalne, rasne ili vjerske pripadnosti, etničkog porijekla ili drugog ličnog svojstva. Čini se da je ovo jedan od primjera posredne definicije govora mržnje, što je u osnovi razlog za navođenje odredbi ovog Zakona donešenog 2011. godine.

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku je jedan od klasičnih primjera u kojima se nacionalni standardi kreiraju putem i tokom izvršavanja samog zakona. Iz analize slučajeva jasno proizilazi da su početne nedoumice i različita tumačenja prevaziđena sudskom praksom u Crnoj Gori zasnovanom na jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava, ali i praksi sudova u okruženju. Na to ukazuje i praksa Evropskog suda za ljudska prava u slučajevima koji se tiču Crne Gore (predmeti Živaljević, Novović, Boucke).

U građanskoj materiji, važnu novelu predstavlja odredba čl.428a. Zakona o parničnom postupku koja predviđa ponavljanje postupka kada Evropski sud za ljudska prava utvrdi povredu ljudskog prava ili osnovne slobode zajamčene Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Stranka može, u roku od tri mjeseca od konačne presude Evropskog suda za ljudska prava, podnijeti zahtjev sudu u Crnoj Gori koji je sudio u prvom stepenu u postupku u kojem je donešena odluka kojom je povrijeđeno ljudsko pravo i osnovna sloboda za izmjenu odluke kojom je to pravo ili osnovna sloboda povrijeđena, ako se učinjena povreda ne može otkloniti ni na jedan drugi način osim ponavljanjem postupka.

Zaštita osnovnih vrijednosti čovjeka sprovodi se poštovanjem međunarodnih standarda. Kada je pravo na život u pitanju, onda ono ima više praktičnih aspekata. Tako je odredbama Krivičnog zakonika ovo dobro zaštićeno krivičnom sankcijom. Osim toga, lica prema kojima su preduzeta ovlašćenja koja mogu dovesti u rizik njihov život imaju pravo na efikasnu i djelotvornu istragu, jednako kao i lica čiji su bliski srodnici i njima blisak lica bili lišeni života. Konačno, Crna Gora je ratifikovala Evropsku konvenciju o naknadi štete žrtvama ozbiljnih krivičnih djela nasilja .

Propisi o zdravstvenoj zaštiti su, osim sistemskih rješenja, prihvatili načelo odgovornosti i prava pacijenata koji su ovlašćeni da zatraže i dobiju efikasno ispitivanje mjera i postupaka koji su prema njima preduzeti , a to pravo pripada i indirektnim žrtvama pogođenim mjerama koje preduzima sektor javnog zdravstva prema nekoj osobi. Država je odgovorna i za one slučajeve kada se riziku izlažu osobe usljed negativnog uticaja štetnih i opasnih materija, te u tom smislu treba podsjetiti na

odredbe Zakona o prevozu opasnih materija („Sl.list CG“ 5/08, 40/11), zakona koji regulišu oblast životne sredine i odgovornosti za incidentne situacije, Zakona o zaštiti na radu, itd.

Iako Ustav nema definiciju i standard torture, krivičnog zakonodavstvo, propisi o izvršenju krivičnih sankcija i pravila krivičnog postupka jasno ukazuju na zabranu svih mjera za iznuđivanje iskaza, nezakonitog nasilja nad licima lišenim slobode i licima na izdržavanju kazne zatvora, kao i svim drugim oblicima torture primijenjene prema nekom licu.

Crna Gora još uvijek nema konzistentna institucionalna i materijalnopravna rješenja kada su u pitanju osobe sa mentalnim poremećajem i duševno oboljela lica. Režim tretmana ovih lica u ustanovama gdje se zbrinjavaju evidentno je poboljšan u odnosu na raniji period, ali je potrebno sistemski djelovati na primjenu međunarodnih standarda kada su ova lica u pitanju. To se posebno odnosi na njihov pravni položaj i status, naročito u postupku djelimičnog lišenja poslovne sposobnosti, prisilnog smještaja u psihijatrijsku ustanovu i slično (Zakon o zaštiti i ostvarivanju prava mentalno oboljelih lica, Zakon o vanparničnom postupku, Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti, Zakon o zabrani diskriminacije osoba sa invaliditetom).

Prava privatnosti su fenomen novijeg datuma u crnogorskoj pravnoj tradiciji, mada su neki zakoni i ranije ukazivali na obavezu poštovanja ličnosti u odnosu na ovo pitanje. Tako je još 1980. godine donijet Zakon o uslovima za objavljivanje privatnih dnevnika, pisama, portreta, fotografija, filmova i fonograma (Sl.list RCG br. 2/80, 27/94-391) sa relativno nezapaženim praktičnim učinkom. Zakon o zaštiti podataka o ličnosti promovisao je konvencijske standarde, čime je započelo novo razdoblje u ovoj oblasti. Osnovna karakteristika dosadašnje implementacije Zakona je sporadičnost, nedostatak saznanja o standardima, nedostatak kapaciteta – organizacionih i kadrovskih i u državi i u privatnom sektoru – koji su potrebni za izvršavanje ovog Zakona, te vrlo slab sistem zaštite koji bi odvrćao od daljih povreda.

U domen prava privatnosti spadaju i specifični odnosi roditelja i djece, prava LGBT populacije, prepiska branjenika sa advokatom, zaštita privatnosti doma i druga pitanja za koja bi se reklo da više upućuju na način primjene zakona, nego nedostatak materijalnopravnih rješenja.

Sloboda izražavanja je promovisana kroz koncept medijskih zakona, te Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Iako su oba segmenta jasno upućena na standarde Evropske konvencije o ljudskim pravima, čini se da se u sudskoj praksi jasno izdvajaju dva razdoblja – prvo u kojemu je privatnost odnosila apsolutnu prevagu, a lica koja su izražavala svoj stav, mišljenje, ocjenu, bivala sankcionisana neprimjerenim i oštrim kaznama; i drugo, u kojemu sloboda izražavanja praktično nema granicu, te

je dozvoljeno rušiti koncept privatnosti bez obzira na cijenu po potencijalnu žrtvu. U međuvremenu, kleveta i uvreda su dekriminalizovani, a broj spornih slučajeva u kojima se i mediji i druga lica pozivaju na zaštitu spostvenog ugleda je i dalje veliki. Zbog toga je očigledno potrebno razviti odgovarajuće pravne i etičke standarde u kojima se sloboda izražavanja ograničava zaista nužnim okvirom koji je potreban da se sačuva minimum dostojanstva svakog lica. Da to nije lak posao govori i činjenica da u Crnoj Gori još uvijek nema konsenzusa o regulatornom tijelu koje bi kreiralo, promovisalo i primjenilo etičke standarde, a sa druge strane ni sudovi još uvijek nemaju adekvatnu sudsku praksu koja bi potvrdila balans između dvije temeljne ljudske vrijednosti – prava da budeš sam (right to be alone) i prava na slobodu govora, mišljenja, prikupljanja i širenja informacija.

Zabrana diskriminacije je dobila posebno mjesto u crnogorskom pravnom poretku. Nakon relativno uopštene formulacije iz Ustava, Zakon o zabrani diskriminacije je donio sistemsko normativno rješenje, sa nešto slabijom efektivnom zaštitom kakva se u najmanju ruku očekivala od ovog teksta. To se naročito odnosi na precizna kaznena i institucionalna rješenja. U domenu građanskopravne zaštite postupak je regulisan na način da stranka ima pravo da ističe zahtjeve za utvrđivanjem diskriminacije i prestankom diskriminatornog ponašanja kao dio već postojećeg zahtjeva za zaštitom nekog subjektivnog prava (ako su ovi zahtjevi u međusobnoj vezi i zasnivaju se na istom činjeničnom i pravnom osnovu), dok bi pravo na naknadu štete morala da zahtijeva u posebnom postupku. Posebna tužba za utvrđivanje i zabranu diskriminacije mogla bi se podnijeti samo ako akt ili radnja diskriminacije nije imala za posljedicu gubitak ili povredu nekog prava. Zakon sadrži kombinovana pravila sadržana u direktivama EU, Preporuci o generalnoj politici Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije broj 7 i drugim standardima međunarodnog prava, ali će njegov stvarni domet biti poznat tek nakon analize primjene zakonskih rješenja u svim segmentima (pravosuđe, državna uprava i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda kao organ kojemu se podnose pritužbe i koji vodi evidenciju o građanskim tužbama u skladu sa Zakonom).

Koncept manjinske zaštite, odnosno zaštite manjinskih prava, još uvijek je u fokusu domaće i strane javnosti. Nakon početnih optimističkih najava vezanih za donošenje Zakona o manjinskim pravima i slobodama, sve više se govori o protokolarnosti njegovih odredbi, odnosno potrebi dodatno jačanja položaja manjina kroz zakonodavnu intervenciju. Bitne karakteristike Zakona odnose se na tri instituta: strategiju manjinske politike, Fond za manjine i savjete manjina. U sva tri slučaja postoje razlozi za mnogo temeljitiju analizu efikasnosti i cjelishodnosti rješenja, veću transparentnost i snažniji uticaj manjinskih zajednica u rješavanju njihovih vitalnih pitanja.

Konačno, donošenjem novog Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori izvršena je reforma u domenu stvarne nadležnosti ove institucije, koja bi trebala stvoriti pretpostavke za funkcionisanje sistema zaštite od torture i zaštite od diskriminacije. U prvom slučaju, nacionalni Ombudsman je nadzorni mrežni mehanizam ustanovljen u skladu sa obavezama nastalim nakon ratifikacije Opcionog protokola uz Konvenciju o zabrani mučenja UN, dok se u slučaju zaštite od diskriminacije ustanovio mehanizam po kojemu je ombudsman kontrolni mehanizam koji postupa po pritužbama navodnih žrtava diskriminacije i “kad ocijeni da je neophodno, pred sudom pokreće postupak za zaštitu od diskriminacije ili se u tom postupku, kao umještač, pridružuje diskriminisanom licu”.





## IV Izgradnja institucionalnog poretka

### Uvod

Međunarodni pravni izvori ljudskih prava ne daju model unutrašnjeg pravnog poretka koji bi adekvatno i univerzalno riješio institucionalni pristup ljudskim pravima u nekoj državi. Umjesto toga, međunarodni ugovori pozivaju na ispunjenje ugovora u cjelini svim sredstvima koja stoje na raspolaganju jednoj državi, ne izuzimajući nijedan njen organ, niti područje stvarne nadležnosti.

Institucionalnu infrastrukturu jedne države po pitanju zaštite ljudskih prava i sloboda čine svi njeni organi, uključujući sudove, izvršnu i parlamentarnu vlast, kao i druge entitete koji vrše javno-pravna ovlašćenja. Pored ovih to su i nezavisne institucije, regulatorne agencije i nezavisna tijela na koje su takođe prenijeta određena kontrolna ovlašćenja.

Krovnu instituciju u obezbjeđenju poštovanja ljudskih prava i sloboda, kao i očuvanju sistemskih rješenja podjele i međusobne kontrole različitih vidova vlasti vrši institucija Ustavnog suda, koja je pored do sada poznate prakse, u skorije vrijeme preuzela ingerencije u smislu instancione kontrole pravosnažnih sudskih odluka, uključujući i mogućnost ukidanja takvih odluka.

Sistem sudske vlasti sačinjavaju hijerarhijski različiti nivoi ustrojstva sudova od osnovnih, viših, privrednih, apelacionog, upravnog i Vrhovnog suda Crne Gore. Ključna uloga ovog posljednjeg i ujedno najvišeg suda u državi ogleda se u ujednačavanju sudske prakse. Za ostale sudove se može reći da su oni samostalni u mjeri koja se odnosi na način rada i odlučivanja, te da je jedina kontrola koja je objektivno dozvoljena u pogledu donošenja meritornih odluka kontrola zakonitosti koju vrše viši sudovi po redovnim i vanrednim pravnim lijekovima izjavljenim protiv odluka nižih sudova.

Sličnu organizacionu šemu sa jasno izraženom hijerarhijom i zavisnošću u donošenju odluka u korist najviših instanci sadrži tužilačka organizacija.

Izvršna vlast je svakako odgovorna za svoje postupke povodom povreda ljudskih prava, a obzirom da sudska vlast ne raspolaže monopolom fizičke prinude za izvršenje pravosnažnih i izvršnih sudskih odluka, to se i ova oblast ima smatrati odgovornošću državne administracije. Osim negativne obaveze da se uzdrži od postupaka kojima se vrše povrede ljudskih prava i sloboda, državna administracija mora odgovoriti aktivnom ulogom tamo gdje se od nje zahtijeva realizacija tzv. pozitivnih mjera, odnosno stvaranje uslova za poštovanje ljudskih prava i sloboda u skladu sa njenim ekonomskim, odnosno materijalnim mogućnostima.

Ulogu nacionalne nezavisne institucije koja bi trebala imati karakteristike sadržane u tzv. Pariskim principima ima Zaštitnik ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori, koji osim karakterističnih opštih nadležnosti ima i posebne nadležnosti u domenu zabrane torture i diskriminacije.

Crnogorski pravni sistem poznaje još jedan broj različitih tijela čija je kontrolna nadležnost, a ponekad i represivna funkcija, propisana posebnim zakonima.

### Institucije

**Vlada** – Vlada je organizovana Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave. U ovom periodu do dolaska na čelo Vlade Igora Lukšića saradnja sa nevladinim sektorom bila je na niskom nivou. Dva Ministarstva su imala nadležnost za ljudska prava, Ministarstvo pravde, pa sad Ministarstvo za ljudska i manjinska prava. Na sjednici koja je održana 25. aprila 2012. godine, Vlada je Uredbom dio nadležnosti Ministarstva ljudskih i manjinskih prava premjestila u nadležnosti Ministarstva pravde, koje je promijenilo naziv u Ministarstvo pravde i ljudskih prava. Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava promijenilo je naziv u Ministarstvo manjinskih prava. Izborom nove Vlade krajem 2012. godine opet se vraćaju nadležnosti u Ministarstvo za ljudska i manjinska prava.

Ministarstvo pravde u ovom periodu, između ostalog, realizovalo je aktivnosti u oblasti rodne ravnopravnosti, zaštite od diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije, izvršenja krivičnih sankcija, posebno alternativnog izvršenja kazni, u oblasti ustavnih promjena reforme pravosuđa i reformi zatvorskog sistema. Ministarstvo je ostvarilo saradnju sa nevladinim organizacijama posebno dolaskom na mjesto ministra Duška Markovića. U ministarstvu duži vremenski period nije bio imenovan pomoćnik ministra za ZIKS, dok se u tom periodu samo jedna osoba bavila pitanjima ZIKS-a. Analiza rada Vlade od strane NVO CDT za 2011. godinu pokazala je da je Ministarstvo pravde po pitanju otvorenosti, odgovornosti i reforsmskih kapaciteta dobilo 56.67% od ukupno 100%. Najlošiju ocjenu Ministarstvo je dobilo zbog toga što na svom sajtu nije objavljivalo informacije o ključnim dokumentima vezanim za javne nabavke, nije objavljen ni plan rada za 2012., strategija razvoja, izvještaj o radu za 2011., budžet, zatim nije vođena statistika zahtjeva za slobodan pristup informacijama, na internet stranici nije objavljen ni jedan poziv na javnu raspravu u posljednjih godinu dana, zamjerka se odnosila i na isključivanje predstavnika NVO-a iz radnih grupa za izradu Predloga zakona. U Ministarstvu nije postojao interni dokument za praćenje i vrednovanje učinka u realizaciji programa i projekata i u u tom periodu nije sprovedena ni jedna interna ili eksterna evaluacija rada Ministarstva ili nekog programa u nadležnosti Ministarstva.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je u ovom periodu, između ostalog, realizovalo aktivnosti iz oblasti rodne ravnopravnosti, prava Roma, edukacije prosvjetnih radnika i vjerskih sloboda. Vlada je 5. aprila usvojila Strategiju za poboljšanje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2012-2016, sa Akcionim planom za njeno sprovođenje u 2012. godini. Ministarstvo je formiralo Komisiju za praćenje sprovođenja Strategije u čijem sastavu je i predstavnica NVO a organizovalo je i kamp romskog jezika. Ministarstvo je realizovalo aktivnosti na izradi Predloga izmjena Zakona o manjinskim pravima i slobodama i izradilo izvještaj o razvoju i zaštiti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica za 2011. godinu. Izvještaj je razmatran na Odboru za ljudska prava Skupštine Crne Gore, gdje su poslanici konstatovali da je izvještaj dobar ali da država tokom 2011. godine nije učinila dovoljno po pitanju manjinskih zajednica. Skupština Crne Gore je na sjednici 27. juna 2011. godine usvojila izvještaj. Iako je u ministarstvu bio predviđen Sektor za odnose sa vjerskim zajednicama u ovom periodu nije bio imenovan pomoćnik ministra za ovu oblast a ministarstvo je imalo oko 50% popunjenosti radnih mjesta. Ministarstvo nije imalo dobru saradnju sa NVO sektorom u vrijeme Ministra Ferhata Dinoše, koji je saopštavao homofobične i nacionalističke stavove. Nakon njegovog odlaska ostvarena je saradnja Ministarstva i NVO sektora. U analizi CDT o radu ovog Ministarstva kada su u pitanju otvorenost, odgovornost i reformski kapaciteti navdenu je da je ostvareni rezultat 48,33%. Na internet stranici nijesu bila objavljena ključna dokumenta vezana za javne nabavke, u Ministarstvu nije bila uspostavljena služba za odnose sa javnošću, budžet nije bio dostupan na stranici, kao ni završni račun, ne vodi se statistika zahtjeva za slobodan pristup informacijama, u Ministarstvu u 2011. godini nije postojao ni jedan interni dokument za praćenje i vrednovanje učinka u realizaciji programa i projekata i u tom periodu nije sprovedena ni jedna interna ili eksterna evaluacija rada Ministarstva ili nekog programa u nadležnosti ovog Ministarstva.

**Sudstvo** – Sudovi su ključna institucija za zaštitu ljudskih prava. Struktura sudova u Crnoj Gori se po osnovu nadležnosti dijeli na Ustavni, Vrhovni, Apelacioni, Upravni, dva Viša i dva Privredna i 15 Osnovnih sudova. Prema važećem Ustavu Crne Gore Vrhovni sud je najviši sud u Crnoj Gori. Međutim Ustavni sud ima mogućnost da pobija presude Vrhovnog suda kao što je bilo u slučaju Nikolaidis.

U ovom periodu smanjio se broj zaostalih predmeta. GA je od 507 suđenja u Osnovnim sudovima registrovala devet koja su trajala više od pet godina. Sva druga suđenja su bila kraćeg trajanja ali su i dalje u postupku.

**Ustavni sud** - Ustavom iz 2007. godine Ustavni sud, između ostalog, odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajemčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava. Ustavni sud ima sedam sudija.

U javnosti su česte kritike na rad Ustavnog suda da je neefikasan i netransparentan, a ustavna žalba nedjelotvoran pravni lijek. U slučaju Koprivica protiv Crne Gore Evropski sud za ljudska prava u Strazburu to je i potvrdio. Iako je država smatrala da nijesu iscrpljena sva pravna sredstva u domaćem pravosuđu, odnosno da nije upućena žalba Ustavnom sudu, u obrazloženju prihvatanja tužbe Sud navodi da Ustavni sud u prethodnom periodu nije pokazao efikasnost i transparentnost neophodnu da se ustavna žalba smatra efikasnim i djelotvornim pravnim lijekom. Zatim, da do 31. jula 2009. godine kada je tužba stigla u sud u Strazburu nijedna presuda Ustavnog suda nije donesena, niti je predstavljena javnosti. Takav slučaj je zabilježen tek u 2010. godini, ali i nakon toga većina presuda nije predstavljena javnosti. Ovom odlukom suda u Strazburu otvara se prostor za ignorisanje Ustavnog suda kao pravnog lijeka i u drugim slučajevima kršenja ljudskih prava, osim ukoliko se značajno ne promjeni efikasnost i transparentnost njegovog rada.

**Vrhovni sud** – Vrhovni sud je najviši sud u državi sa sjedištem u Podgorici. Vrhovni sud odlučuje u trećem stepenu kad je to zakonom određeno; odlučuje o vanrednim pravnim lijekovima protiv odluka sudova u Crnoj Gori; odlučuje protiv odluka svoga vijeća kad je to zakonom određeno; odlučuje o prenošenju mjesne nadležnosti, kad je očigledno da će drugi stvarno nadležni sud lakše sprovesti postupak ili iz drugih važnih razloga; određuje mjesno nadležni sud, kad nije isključena nadležnost sudova u Crnoj Gori i kad se, na osnovu pravila o mjesnoj nadležnosti, ne može pouzdano odrediti koji je sud u određenoj pravnoj stvari mjesno nadležan; rješava sukobe nadležnosti između sudova raznih vrsta na teritoriji Crne Gore, izuzev kad je određena nadležnost nekog drugog suda; vrši i druge poslove određene zakonom.

**Viši sud** – U Crnoj Gori postoje dva Viša suda i to u Podgorici i Bijelom Polju. Viši sud u prvom stepenu: sudi u krivičnom postupku o krivičnim djelima za koja je, kao glavna kazna, propisana kazna zatvora preko 10 godina bez obzira na svojstva, zanimanje i položaj lica prema kojem se postupak vodi i bez obzira na to da li je djelo izvršeno u mirnodopskim uslovima, za vrijeme vanrednog stanja, neposredne ratne opasnosti ili ratnog stanja i o krivičnim djelima; odavanja državne tajne; pozivanja na nasilnu promjenu državnog uređenja; izazivanja nacionalne, rasne i vjerske mržnje, razdora ili netrpeljivosti; povrede teritorijalnog suvereniteta; udruživanja radi neprijateljske djelatnosti; organizovanja grupe i podsticanja na izvršenje genocida i

ratnih zločina; povrede ugleda Republike; povrede ugleda međunarodne organizacije; povrede ravnopravnosti u vršenju privredne djelatnosti; stvaranja monopolističkog položaja; kršenja zakona od strane sudije; odavanja službene tajne; ugrožavanja bezbjednosti leta vazduhoplova; neovlašćene proizvodnje i stavljanja u promet opojnih droga; ubistva na mah; silovanja. Sud još sudi o krivičnim djelima za koja je posebnim zakonom određena nadležnost višeg suda i sprovodi postupak i odlučuje o zahtjevu za izdavanje okrivljenih i osuđenih lica.

**Osnovni sud** – U Crnoj Gori ima 15 Osnovnih sudova. Osnovni sud je nadležan: U krivičnim predmetima da: u prvom stepenu sudi za krivična djela za koja je zakonom propisana kao glavna novčana kazna ili kazna zatvora do 10 godina, bez obzira na svojstva, zanimanje i položaj lica prema kojem se postupak vodi i bez obzira na to da li je djelo izvršeno u mirnodopskim uslovima, za vrijeme vanrednog stanja, neposredne ratne opasnosti ili ratnog stanja, ako za pojedina od ovih krivičnih djela nije određena nadležnost drugog suda; u prvom stepenu, sudi za krivična djela za koja je posebnim zakonom određena nadležnost osnovnog suda; sprovodi postupak i odlučuje po molbi za brisanje osude, po molbi za prestanak mjera bezbjednosti ili za prestanak pravnih posljedica osude i odlučuje u tim stvarima kad je tu osudu ili mjeru izrekao; U građanskim predmetima da u prvom stepenu sudi: u sporovima iz imovinskih, bračnih, porodičnih, ličnopravnih, autorskih i drugih odnosa, izuzev u onim koji su zakonom stavljeni u nadležnost nekog drugog suda; u sporovima povodom ispravke ili odgovora na informaciju sadržanu u sredstvima javnog informisanja i o zahtjevima povodom povrede ličnih prava učinjenih u sredstvima javnog informisanja; U radno pravnim predmetima, da u prvom stepenu sudi sporove: iz radnog odnosa; o zaključenju i primjeni kolektivnih ugovora, kao i sve sporove između poslodavaca i sindikata; o primjeni propisa o štrajku; o izboru i razrješenju organa u preduzećima i drugim pravnim subjektima; U ostalim pravnim stvarima da: u prvom stepenu, rješava vanparnične predmete, ako ovim zakonom nije drukčije određeno; rješava izvršne stvari i sporove koji nastanu u toku ili povodom izvršnog postupka, ako ovim zakonom nije drukčije određeno; odlučuje o priznavanju i izvršavanju stranih sudskih odluka, osim onih za koje je nadležan privredni sud; vrši poslove pravne pomoći.

**Apelacioni sud** – Apelacioni sud Crne Gore konstituisan je Zakonom o sudovima. Sud je počeo sa radom u aprilu 2005. godine. Sjedište suda je u Podgorici. U njegovoj nadležnosti je odlučivanje o žalbama protiv prvostepenih odluka viših sudova, kao i žalbama protiv odluka privrednih sudova, takođe, Sud rješava sukobe nadležnosti između: osnovnih sudova sa područja različitih viših sudova; osnovnih i viših sudova;

viših sudova; privrednih sudova; te vrši i druge poslove određene zakonom. Nadležnost Apelacionog suda, prije njegovog osnivanja, vršio je Vrhovni sud.

**Privredni sud** – U Crnoj Gori djeluju dva privredna suda. Privredni sud u Podgorici i Bijelom Polju. Između ostalog, Privredni sud u prvom stepenu sudi a) između privrednih društava, preduzetnika i drugih pravnih lica koja obavljaju privrednu djelatnost iz njihovih privredno - pravnih odnosa i u sporovima između privrednih društava, preduzetnika i drugih pravnih lica koja obavljaju privrednu djelatnost i pravnih lica koja ne obavljaju privrednu djelatnost koji nastanu iz njihovih privrednopravnih odnosa, pa i ako je u tim sprovima jedna od stranaka fizičko lice, ako je sa nekom od stranaka u odnosu materijalnog suparničarstva; b) povodom prinudnog poravnjanja, stečaja i likvidacije privrednih subjekata, bez obzira na svojstvo druge stranke i bez obzira na vrijeme pokretanja spora, ukoliko zakonom nije drukčije određeno; c) o pravima umjetnika, pravima umnožavanja, presnimavanja i puštanja u promet audiovizuelnih djela, kao i u sporovima povodom računarskih programa i njihove upotrebe i prenošenja između stranaka iz tačke a) ovog stava; d) radi smetanja državine između stranaka iz tačke a) ovog stava; e) u drugim pravnim stvarima koje su mu zakonom stavljene u nadležnost.

**Upravni sud** – Upravni sud osnovan je Zakonom o sudovima i počeo je sa radom u januaru 2005. godine. Upravni sud je nadležan za teritoriju Crne Gore. Sjedište Suda je u Podgorici. U nadležnosti ovog suda je odlučivanje u upravnom sporu o zakonitosti upravnih akata, kao i zakonitosti drugih pojedinačnih akata kad je to određeno zakonom. Sud, takođe, odlučuje i o vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih rješenja u prekršajnom postupku. Upravni sud ima predsjednika i devet sudija. Sud rješava u vijeću od tri sudije. Saglasno Godišnjem rasporedu poslova, Upravni sud ima tri vijeća. Vijeća nijesu specijalizovana što znači da vijeća odlučuju o tužbama iz svih upravnih oblasti.

**Tužilaštvo** - Kao samostalna institucija pravosuđa u Crnoj Gori tužilaštvo je počelo sa radom 1945. godine. Na sajtu državnog tužilaštva je navedeno da „u okviru reformi pravosudnog sistema u procesu demokratizacije i pridruživanja evropskim integracijama i implementacije, u što većoj mjeri, međunarodnih standarda, Skupština Republike Crne Gore 17.12.2003. godine donijela je Zakon o državnom tužiocu. Najvažnije novine u ovom zakonu su: Veći stepen samostalnosti i nezavisnosti u radu; Etičnost i javnost rada; Uvođenje instituta Specijalnog državnog tužioca za suzbijanje organizovanog kriminala; Nove metode u načinu rada i unutrašnje organizacije rada; Funkcionalni imunitet; Disciplinska odgovornost; Novi način izbora nosilaca tužilačke funkcije; Promjena naziva nosioca tužilačke funkcije - Državni tužilac, kao Vrhovni

državni tužilac, Viši tužilac, kao Viši državni tužilac, Osnovni tužilac, kao Osnovni državni tužilac; Osnovi za razrješenje; Viši stepen službene tajne i zaštite tajnosti podataka; Uvođenje Tužilačkog savjeta; Utvrđivanje prava i obaveza stalnog stručnog usavršavanja nosilaca tužilačke funkcije; Ostvarivanje međunarodne saradnje; Finansijska samostalnost; Uvođenje obaveze nošenja službene odjeće“.

Rad tužilaštva organizovan je kroz Vrhovno državno tužilaštvo, dva viša i 13 osnovnih državnih tužilaštava. U okviru Vrhovnog državnog tužilaštva djeluje i Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina. U tužilačkoj organizaciji po informacijama sa sajta tužilaštva angažovano je oko 90 tužilaca i njihovih zamjenika.

U ovom periodu na rad tužilaštva su javno saopštavane kritike da nije efikasno u zaštiti ljudskih prava, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala i da je tužilaštvo zatvorena institucija. Tokom 2011. godine napredak u radu tužilaštva ogleda se prije svega u značajno većem stepenu poštovanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Prilikom izrade ovog izvještaja, tužilaštvo je odgovorilo na sve poslate zahtjeve GA za slobodan pristup informacijama. Nepostupanje po krivičnim prijavama i ne odgovaranje po urgencijama jeste jedna od zamjerki na rad tužilaštva koja je stigla od strane nevladinih organizacija.

**Skupština - Odbor za ljudska prava** - Skupštinski odbor za ljudska prava je tokom posmatranog perioda bio veoma aktivan. Odbor je održao veliki broj sjednica na kojima se raspravljalo o brojnim pravima, predlozima zakona, budžetima državnih institucija nadležnih za zaštitu ljudskih prava. Tako je odbor, između ostalog, razmatrao manjinska, radnička prava, o pravima djeteta i mladih sa teškoćama u razvoju, diskriminaciji, situaciji u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS), stanju zaštite ličnih podataka, radu i načinu raspodjele sredstava Fonda za manjine, Predlogu Zakona o crnogorskom državljanstvu, Predlogu Zakona o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, Predlogu Zakona o NVO, Ombudsmanu i dr. U proteklom radu članovi Odbora pokazali su otvorenost u prepoznavanju problema u društvu kao i visok stepen kooperativnosti, a rad Odbora je bio transparentan i kvalitetan. Važno je napomenuti da je kvalitetna saradnja Odbora ostvarena, pored drugih državnih institucija, i sa velikim brojem međunarodnih organizacija i sa domaćim nevladinim organizacijama.

Odbor je organizovao i posjete zatvorenim institucijama, kao što su ZIKS-u i Zavodu „Komanski most“, održao veći broj tribina kako bi građanima približili pojedina zakonska rješenja, a članovi odbora su prisustvovali velikom broju seminara i okruglih stolova. Organizovane su i posjete Kampovima izbjeglica kao što su posjete Kampu Konik.

Odbor je razmatrao i izvještaje o radu i stanju ljudskih prava državnih institucija i bavio se izvještajima Evropske komisije i njihovim preporukama. Odbor je takođe, razmatrao izvještaj Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netrpeljivosti Savjeta Evrope o Crnoj Gori. U radu ovog Odbora organizovana su i kontrolna saslušanja ministara i čelnika drugih institucija u kojima su se kršila ljudska prava. Ovaj odbor je dobijao visoke ocjene u javnosti za svoj rad i predstavljao je primjer dobrog rada i saradnje svih njegovih članova na rješavanju problema poštovanja i zaštite ljudskih prava.

**Savjet za građansku kontrolu rada policije** osnovan je na osnovu Zakona o policiji, radi institucionalnog ostvarivanja kontrole rada policije. Tako je pored parlamentarne i unutrašnje kontrole rada policije institucionalizovana i građanska provjera postupanja policijskih službenika. Poslovníkom o radu savjeta je definisano da članovi Savjeta svoju funkciju obavljaju samostalno, po sopstvenom znanju i savjesti. Savjet ocjenjuje primjenu policijskih ovlašćenja radi zaštite ljudskih prava i sloboda. Mogu mu se obraćati kako građani, tako i policijski službenici.

Savjet čine pet članova koje imenuju Advokatska komora Crne Gore, Ljekarska komora Crne Gore, Udruženje pravika Crne Gore, Univerzitet Crne Gore i nevladine organizacije koje se bave ljudskim pravima. Mandat im traje pet godina. Aktuelni saziv Savjeta je počeo 2011. godine.

Radi bolje komunikacije sa građanima, Savjet je 2012. godine pokrenuo i svoju internet stranicu, pa su tako građanima dostupni i izvještaji o radu Savjeta od njegovog osnivanja do danas. Od 2006. godine, Savjet je razmatrao oko 300 individualnih ili grupnih predstavki građana i policijskih službenika, kao i inicijativa članova Savjeta.

Savjet u ovom periodu nije imao adekvatne kapacitete, građanima nijesu bili dostupni kontakti Savjeta, a često su iznošene kritike da nije bio dovoljno prisutan u medijima ili da su pojedini članovi istupali u svoje ime a ne institucionalno. Članovi Savjeta dostavljali su putem medija lične mail adrese da bi im se građani obratili. Neophodno je da Savjet bude transparentniji u pogledu finansija, nego što je to bio u prethodnom periodu. Po saznanjima GA dosadašnja praksa bila je da se pored sredstava za štampanje izvještaja uglavnom sredstva za Savjet dijele na honorare koji su sadržali i sredstva za putne troškove i telefone članova Savjeta.

**Fond za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava** osnovala je Skupština Crne Gore 2008. godine. Fond je osnovan radi podrške aktivnostima značajnim za očuvanje i razvoj nacionalnih, odnosno etničkih posebnosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika u oblasti nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta.



Raspodjele Fonda do sada su praćenje brojnim neregularnostima i konfliktom interesa najvećeg broja članova Upravnog odbora. Nepravilnosti u radu Fonda je utvrdila i Državna revizorska institucija. Tako su 2011. godine utvrđene brojne nepravilnosti u njegovom radu, koje se odnose na konflikt interesa (sredstva su dijeljena organizacijama u čijim su upravljačkim strukturama članovi Upravnog odbora Fonda), osim toga sredstva su dijeljena nenamjenski, kao i na osnovu proporcionalne zastupljenosti manjina u društvu - suprotno Zakonu, bez kasnijeg monitoringa realizacije projekata a što je i sada praksa. DRI je i utvrdila da su se sredstva dodijeljivala i organizacijama koje nijesu završile prethodne projekte ili nijesu dostavile kompletne narativne i finansijske izvještaje o prethodno realizovanim projektima. Iako je rad Upravnog odbora Fonda po poslovniku javan, Upravni odbor nikada nije dozvolio javnost i nikada nije odobrio predstavnicima NVO i medija da prate sjednice. Građanska alijansa je u više navrata tražila od Fonda dozvolu za praćenje sjednica ali nam je uvijek zabranjeno. Građanska alijansa je podnijela dvije krivične prijave protiv članova Upravnog odbora i tužbu Upravnom sudu zbog nezakonite odluke. Na osnovu informacija iz medija tužilaštvo je započelo istragu o radu Fonda ali do sada nije javnost obavijestilo o rezultatu istrage. Upravni sud još uvijek nije donio odluku po našoj tužbi. Fond je godišnje dijelio od 800 do 900 hiljada eura.

**Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman)** - Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je definisan kao nezavisna institucija i njen zadatak je da štiti i da unapređuje ljudska prava i slobode kada su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem organa državne vlasti. Pritom se pod ljudskim pravima i slobodama podrazumijevaju ne samo prava garantovana crnogorskim Ustavom i zakonima, već i prava garantovana međunarodnim ratifikovanim ugovorima, i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Građani kojima su prava prekršena radnjom ili nepostupanjem državne vlasti se Ombudsmanu mogu obratiti direktno. Institucija Ombudsmana u Crnoj Gori ustanovljena je 10. jula 2003. godine, Zakonom o zaštitniku ljudskih prava i sloboda. Skupština Crne Gore donijela je 29. jula 2011. godine novi Zakon o Ombudsmanu. Na osnovu usvojenog Zakona, Ombudsman je određen za praćenje i sprovođenje Zakona o zabrani diskriminacije i Institucija je određena za Nacionalni mehanizam za prevenciju torture. Značajan napredak u borbi za ljudska prava je postignut 2010. godine, kada je i povećan stepen saradnje između ove institucije i civilnog sektora.

Na osnovu ovog Zakona, Ombudsman ima neposrednu nadležnost po pitanju zaštite od svih oblika diskriminacije počinjene od strane svih pravnih i fizickih lica. Takođe, Ombudsman ima mogućnost podnošenja tužbe u ime diskriminisanog lica, kao i ulogu umješaća u sudskom postupku uz pisanu saglasnost diskriminisanog

lica. Kapaciteti Ombudsmana za implementaciju Zakona o zaštiti od diskriminacije u posmatranom periodu nijesu bili na zadovoljavajućem nivou. Na ovim poslovima radio je jedan zamjenik a tim sa stručnim kadrovima nije bio formiran.

Institucija Ombudsmana predstavlja i nacionalni mehanizam za prevenciju torture. Međutim, iz Institucije je saopštavano daa je budžet koji je Vlada odobravalala Ombudsmanu nedovoljan za uspješnu implementaciju svih nadležnosti. Zbog toga došlo do kašnjenja u formiranju savjetodavnog tijela za nacionalni mehanizam za prevenciju torture. Takođe, zbog nedostatka finansijskih sredstava kadrovski kapacitetu su se kretali oko 50% popunjenosti radnih mjesta.

Ombudsman je do sada ukupno objavio osam izvještaja o radu, a u ovom periodu šest. Ukupan broj pritužbi iznosio je preko četiri hiljade. U prosjeku građani su se najviše žalili na duge sudske postupke, mučenje i zlostavljanje, diskriminaciju, na kršenje prava na slobodan pristup informacijama, prava na pravično suđenje, prava iz radnog odnosa, prava imovine, prava na zdravstvenu zaštitu, prava djeteta, prava na stanovanje i druga prava.

**Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama -** Agencija za zaštitu ličnih podataka formirana je 2009. godine u skladu sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti kao nadzorni organ. Sa radom je počela 2010. godine. Definirano je da je Agencija u vršenju poslova iz svog djelokruga samostalna i nezavisna. Organi Agencije su Savjet i direktor.

U posmatranom periodu u radu Agencije kao najveće kritike javnosti mogu se izdvojiti: polovična popunjenost radnih mjesta, nedostatak represivne politike u slučajevima u kojima je utvrđeno kršenje prava na privatnost, nedovoljna prisutnost u javnosti i iznosile su se zamjerke na netransparentan i politički uticaj prilikom zapošljavanja službenika u Agenciji.

U toku 2011. godine Agencija je ostvarivala intenzivnu saradnju sa NVO sektorom i njen rad značajno je unaprijeđen. Predstavnici Agencije tokom 2011. godine bili su više prisutni u javnosti čime su doprinijeli podizanju ove problematike na veći nivo. Takođe, tokom 2011. i 2012. godine Agencija je počela sa javnim opomenama i reagovanjima i podnijeta su dva predloga za pokretanje prekršajnog postupka. U saradnji sa GA, Agencija je podnijela Ministarstvu pravde predlog za izmjenu zakonika o krivičnom postupku kojim se između ostalog traži usklađivanje Zakona sa domaćim i međunarodnim standardima u dijelu ovlašćenja policije prilikom uzimanja uzorka za DNK analizu.

Agencija je sprovela Tvining projekat koji je zatvoren 28. juna 2012. godine. Projektom su bile obuhvaćene sljedeće aktivnosti: usklađivanje Zakona o zaštiti ličnih podataka sa zakonodavstvom EU; analiza skoro 30 domaćih zakona i preporuke za njihovo usklađivanje; obuka zaposlenih u Agenciji i drugim državnim i javnim institucijama i edukacija građana.



## V Ljudska prava u praksi

### 1. Suočavanje s prošlošću

Odnos države i nadležnih institucija u procesu suočavanja sa prošlošću u periodu za koji se izvještava bio je pasivan. Na otpočinjanje istraga za ratne zločine koji su se dogodili na prostoru Crne Gore dugo se čekalo. Kada su istrage počele vodile su se sporo, a sudskim postupcima obuhvaćeni su neposredni izvršioc. Tužilaštvo nije postavilo pitanje komandne odgovornosti koji prije svega podrazumijeva odgovornost nadređenih jer nijesu ništa učinili da spriječe zločine za koje su kao nadređeni morali znati. Istrage i sudski postupci koji su vođeni do danas nijesu obuhvatili odgovorne ni po komandnoj liniji kao ni nalogodavce tih zločina.

Za četiri ratna zločina koji su se dogodili na teritoriji Crne Gore nije donijeta nijedna pravosnažno osuđujuća presuda, iako je od pojedinih zločina prošlo i više od 20 godina. I pored toga, Vlada je pokrenula aktivnosti na postavljanju spomenika za civilne žrtve ratnih zločina. Tadašnji premijer Igor Lukšić otvorio je u Podgorici, 11. jula 2011. godine spomen park civilnim žrtvama ratova vođenih na prostoru bivše Jugoslavije u periodu od 1991. do 2001. godine. GA je tada reagovala sa stavom da je postavljanje spomen ploče civilnim žrtvama preuranjeno jer nije donesena nijedna presuda počiniocima, niti je proces suočavanja suštinski započet.

Istrage nijesu rasvijetlile ubistva, među kojima su i ubistva djece, žena i staraca, torture, progoni na vjerskoj osnovi i uništavanje vjerskih objekata, kuća i druge imovine, nezakonita hapšenja i deportacije, a sve to počinjeno je u ratnim zločinima na teritoriji Crne Gore. U ovom periodu tužilaštvo nije procesuiralo ratne zločine počinjene u napadu na Dubrovnik.

Za zločine je optuženo ukupno 30 pripadnika vojske i policije. Do danas niko od optuženih nije pravosnažno osuđen.

#### **Bukovica**

Iako su mediji i NVO ukazivali i iznosili navode o brojnim zločinima, iako su tražili utvrđivanje odgovornosti, iako je država preuzela odgovornost za povratak raseljenih i posredno istakla svoju odgovornost prema ovom slučaju, individualna ili objektivna odgovornost ipak nije utvrđena. Ocjene pravnih stručnjaka bile su da je kvalitet istrage slab i sporost u rješavanju navoda a sama istraga je vraćana nekoliko puta.

Prema navodima iz knjige Bukovica 1992 – 1995 Etničko čišćenje, zločini i nasilja, Jakuba Durguta Bukovicu je u zadnjih 80 godina dva puta zahvatao rat, a njeno stanovništvo je na razne načine ubijano i protjerivano. Durgut piše i da je Bukovica je jedina teritorija u Crnoj Gori koja je devedesetih godina bila meta etničkog čišćenja. Zatim, da su početkom 1992. godine raseljena 24 sela, ukupno je raseljeno 221 osoba, da je od 1992 – 1995. godine ubijeno je šest civila Muslić Hajro (75) i Muslić Ejub (28), Bungur Latif (87), Drkenda Hilmo (70), Đogo Džafer (57) i Džaka Bijela (70), da je oteto jedanaest ljudi, a da je zbog posledica torture samoubistvo izvršilo dvije osobe Himzo Stovrag (67) i Hamed Bavčić (75), da je njih 70 doživjelo fizičku torturu, da je zapaljeno osam kuća kao i seoska džamija. Za ratni zločin koji se dogodio u Bukovici, Viši sud u Bijelom Polju oslobodio je 31. decembra 2010. godine sve optužene. Optuženi su bili R. Đ. , R. Đ. , S. C. , M. B. , Đ. G. pripadnici rezervnog sastava Vojske Jugoslavije i S. S. i R. Š. pripadnici rezervnog sastava Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore. Oni su se teretili da su nehumano postupali prema civilima Bošnjacima i Muslimanima, da su im prouzrokovali teške patnje, ugrožavali zdravlje i tjelesni integritet. Šest osoba je ubijeno a stotine protjerano. Apelacioni sud je krajem juna 2011. godine ukinuo prvostepenu presudu iz formalnih razloga. Presuda je ukinuta zato što je po novom Zakoniku okrivničnom postupku umjesto petočlanog vijeća trebalo da sudi tročlano, sastavljeno od stalnih sudija. Viši sud u Bijelom Polju ponovio je postupak 27. septembra 2011. godine. Kako ni tužilaštvo ni optuženi nijesu imali zamjerki na prethodno iznesene dokaze, suđenje se završilo isti dan. Sud je opet oslobodio optužene. Viši sud iz Bijelog Polja 19. aprila 2012. godine je saopštio da je Apelacioni sud optužene oslobodio od optužbe da su izvršili krivično djelo zločin protiv čovječnosti, čime je presuda postala pravosnažna.

U toku su i aktivnosti na stvaranju uslova za povratak Bukovčana. Na osnovu dostupnih informacija može se zaključiti da taj postupak ne teče transparentno niti na zadovoljstvo svih prognanih. Na osnovu nekih informacija, kuće se grade i Bukovčanima koji su iz Bukovice otišli i prije više od 40 godina. Do sada su se samo nekoliko porodica vratilo. Iako je GA od Direkcije javnih radova koja je raspisivala tendere za gradnju kuća, tražila informaciju o broju sagrađenih kuća i pomoćnih objekata kao i o kvadraturi i cijeni za svaku kuću i pomoćne objekte, direkcija nam je saopštila da takvu informaciju ne posjeduje. Prema nezvaničnim informacijama neke od kuća koštale su znatno skuplje od realnih cijena.

## Deportacije

Individualna i objektivna odgovornost nije utvrđena ni u slučaju „Deportacija“, iako je država prihvatila odgovornost za ovaj ratni zločin i u decembru 2008. godine, time što je Vlada Crne Gore donijela odluku o sudskom poravnanju i isplatila oštećenima ukupnu odštetu u iznosu od 4,13 miliona eura.

Za ratni zločin deportacije bosanskih izbjeglica sa teritorije Crne Gore u toku 1992 godine, optuženi su bili B.B., S.G., M.Š. i B.S., B.B., M. M., R.R., D.B. i M.I. Prema optužnici, u maju 1992. sprovedeno je nezakonito hapšenje građana BiH koji su zatim isporučeni njima neprijateljskim oružanima snagama Srba u BiH. Ovi građani većinom su likvidirani. U istom dokumentu navedeno je da je deportacija izvršena po naredbi Pavla Bulatovića, tadašnjeg ministra unutrašnjih poslova. Na osnovu saznanja više od 66 muslimanskih izbjeglica je uhapšeno i deportovano. Viši sud u Podgorici odlučio je 8. februara 2011. godine da u ovom procesu neće svjedočiti Milo Đukanović, tadašnji premijer i Svetozar Marović, bivši član Predsjedništva Republike Crne Gore. Presudom od 29. marta 2011. godine svi optuženi oslobođeni su zbog toga što, kako se navodi u presudi, optuženi nijesu mogli da počine ratni zločin protiv civilnog stanovništva jer sukob u BiH nije bio međunarodnog karaktera. Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore uložilo je 15. juna 2011. godine žalbu na oslobađajuću presudu optuženima u slučaju ratnog zločina „Deportacije“ i zatražilo ukidanje takve odluke. U Višem sudu u Podgorici 24. oktobra 2012. godine završeno je ponovno suđenje devetorici bivših pripadnika crnogorske policije. Viši sud u Podgorici ponovo je 22. novembra 2012. godine oslobodio sve optužene policijske službenike.

## Kaluđerski laz

Sporo rješavanje postupka je prisutno i u slučaju navoda o grubim povredama ljudskih prava ratnog zločina poznatog kao „Kaluđerski laz“.

Ratni zločin u Kaluđerskom laz u dogodio se 1999. godine u opštini Rožaje. U aprilu 1999. godine u Kaluđerskom laz u ubijena su 23 albanska civila, među kojima je bilo djece, žena i staraca.

Prvooptuženi Predrag Strugar je nakon dužeg vremena u Srbiji, ispučen crnogorskim vlastima. Sve do potpisivanja međudržavnog sporazuma Crne Gore i Srbije, Strugar je bio u bjekstvu.

Od podizanja optužnice i tri godine od određivanja pritvora nije donesena prvostepena presuda, po odredbama novog Zakonika o krivičnom postupku, a nakon više od 70 pretresa, pritvor je ukinut M.B., P.L., B.N., M.B., i R.Đ. Protiv ovih osoba u

toku je suđenje, koje je počelo u martu 2009. godine, po optužnici Vrhovnog državnog tužioca, zbog ratnog zločina protiv civilnog stanovništva. Pritvor je zbog bolesti ranije ukinut A.K. i B.R. dok se prvooptuženom Predragu Strugaru, penzionisanom pukovniku Vojske Jugoslavije sudilo u odsustvu. Osim Strugara, sina haškog osuđenika generala Pavla Strugara, optužnica ih sve tereti da su 18. aprila 1999. godine, u vrijeme NATO agresije, ubili šest civila kosmetskih Albanaca, u selu Kaluđerski laz nadomak Rožaja, na granici sa Kosmetom. Strugaru se na teret stavlja da je naredio ovaj zločin, ali i ubistva još 16 kosmetskih Albanaca na graničnom području sa Kosmetom. U dosadašnjem toku postupka ispitano je oko stotinu svjedoka i održano preko 70 pretresa, a dužina trajanja postupka objašnjava se činjenicom da optužnica devet mjeseci nije mogla biti uručena optuženom Predragu Strugaru, kao i to što se mjesecima čekalo na dokumenta iz Vojnog arhiva iz Beograda. Postupak je u toku.

## **2. Tortura, nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje**

### **a) Policijska tortura**

GA je registrovala više slučajeva torture gdje nadležne državne institucije nijesu sprovele brze, efikasne i djelotvorne istrage koje bi dovele do sankcionisanja svih prekršilaca ljudskih prava. Registrovani su i slučajevi dugog trajanja sudskih postupaka po prijavama za zlostavljanje i nehumano postupanje ili kažnjavanje. Nadležne institucije, a prije svega tužilaštva, nijesu brzo, efikasno i djelotvorno istražila sve navode o kršenju ljudskih prava od strane službenika policije. . Uprava policije u ovom periodu nije suspendovala službenike do okončanja postupka, protiv kojih je pokrenut krivični postupak zbog teških kršenja ljudskih prava. Postoje policijski službenici koji još uvijek nijesu udaljeni iako je protiv njih registrovano više pritužbi i krivičnih prijava, protiv nekih i u ranijim godinama i više pravosnažno osuđujućih presuda za zlostavljanje. Ovakva situacija posebno izaziva zabrinutost u Baru jer je protiv pojedinih službenika Interventnog voda Ekspoziture policije PJ Bar podnijeto više pritužbi i krivičnih prijava. Iako je Unutrašnja kontrola utvrdila prekoračenja, podaci o sankcionisanju ovih službenika nijesu dostupni.

U periodu od 2006. do jula 2012., GA je registrovala 179 prijavljenih slučajeva zlostavljanja i nehumanog postupanja ili kažnjavanja od strane policijskih službenika. Od tog broja slučajeva, prema saznanju GA podnijeto je 76 krivičnih prijava, ostali slučajevi prijavljivani su najčešće medijima koji su objavljivali te informacije a isti navodi bili su dostupni tužilaštvu.



U Vladinom Drugom periodičnom izvještaju koji je Komitetu protiv torture dostavljen u oktobru 2012., navedeno je da je po prijavama za torturu od 2009. do 2012. godine u radu pred domaćim sudovima bio 51 predmet torture koju su počinili policijski službenici a da su donijete 22 osuđujuće presude i to 18 uslovnih kazni i četiri kazne zatvora u trajanju od tri do šest mjeseci.

U istom izvještaju navedeno je da je 24 službenika disciplinski sankcionisano od strane Uprave policije zbog prekoračenja službenih ovlašćenja. Sve izrečene kazne kretale su se u rasponu od 20 do 30% smanjenja plate za jedan mjesec, osim u jednom slučaju kada je policajac bio otpušten.

### **Neefikasne i nedjelotvorne istrage**

GA je registrovala slučajeve u kojima je istraga po prijavi ozbiljnih navoda o torturi kasnila ili nije bila efikasna, djelotvorna i nezavisna. Komitet protiv torture kazao je da 15 meseci kašnjenja istrage po navodima o slučajevima torture smatra nerazumno dugim. Komitet je takođe istakao da nije potrebno formalno podnošenje žalbe za navodni slučaj torture, već da je dovoljno da žrtva samo iznese navod o počinjenom djelu torture kako bi država imala obavezu da bez odlaganja i nepristrasno istraži taj navod.

**Slučaj Šoškić** - Slučaj Šoškić iz Berana predstavlja primjer neefikasnog postupanja istražnih organa i nerazumno dugog kašnjenja istrage po navodima o torturi sa smrtnim ishodom. Značajan broj istražnih radnji preduziman je od strane tužilaštva na inicijativu oštećene porodice. Problem dugog trajanja istrage, u najvećem je izazvalo nesaglasje vještaka u nalazima i mišljenjima. Obzirom da se radi o licu koje je lišeno slobode od strane službenika policije, potpunu odgovornost za njegovu bezbjednost psihičkog i fizičkog integriteta ima policija. Nakon četiri godine od stradanja Miroslava Šoškića, tužilaštvo je odredilo pritvor dvojici policijskih službenika. S druge strane porodice i advokat Ž.B. i A.K. javno su reagovali i saopštili da su prethodni nalazi pokazali da se radi o utpoljenju i da su konstrukcije tužilaštva da su dvojica policijskih službenika odgovorni za smrt Šoškića besmislene.

Naime, Vladimir Šoškić iz Berana optužio je policiju da je odgovorna za smrt njegovog sina prilikom incidenta koji se dogodio 17. decembra 2008. godine. Policija je saopštila da je u noći između 16. i 17. decembra 2008.godine, nakon što su ga priveli policijski službenici kasnijeg bjekstva iz policijske stanice, smrtno stradao Miroslav Šoškić. Njegovo tijelo pronađeno je u rijeci Lim u Beranama. Vladimir Šoškić, Miroslavov otac, nije vjerovao u policijsku verziju događaja i zbog toga je 13. januara 2009. godine podnio zahtjev Višem državnom tužilaštvu u Bijelom Polju, za































































































































