

## **Analiza zakonodavstva i prakse**

# **Pristup djece pravdi**

**Prava djeteta u pravosudnim postupcima, sa fokusom  
na pristup besplatnoj pravnoj pomoći**



Podgorica, maj 2020. godine

Građanska alijansa, Crna Gora  
maj 2020. godine

Za izdavača  
Boris Raonić

Projektni tim  
Aleksandra Vukčević  
Milan Radović  
Zoran Vujičić

Prelom i dizajn  
Zoran Zola Vujačić

Ovaj dokument nastao je u okviru Podregionalne inicijative „Jednak pristup pravdi za djecu “ koja se realizuje u Crnoj Gori i Albaniji, a koju u Crnoj Gori implementira Ministarstvo pravde Crne Gore uz tehničku podršku UNICEF-a i finansijsku pomoć Vlade Kraljevine Norveške.

Stavovi izneseni u ovom izvještaju ne moraju nužno odražavati mišljenje UNICEF-a u Crnoj Gori ili njihovih partnera. Izrazi koji se u ovom izvještaju koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju izraze u ženskom rodu.

# SADRŽAJ

I Predgovor .....	5
II Sažetak .....	6
III Opšti kontekst .....	8
IV Metodologija .....	10
V Međunarodni standardi .....	14
VI Strateški i institucionalni okvir za zaštitu prava djeteta u Crnoj Gori .....	18
VII Analiza opšteg zakonodavstva .....	21
VIII Položaj djeteta u okviru građanskog zakonodavstva .....	22
IX Položaj djeteta u parničnim postupcima .....	27
X Položaj djeteta u prekršajnom postupku .....	29
XI Položaj djeteta u upravnom postupku .....	31
XII Posebne mjere zaštite .....	32
XIII Položaj djeteta u opštem krivično – pravnom zakonodavstvu Crne Gore .....	33
XIV Prava djeteta u okviru sistema maloljetničkog pravosuđa .....	37
XV Pristup besplatnoj pravnoj pomoći .....	43
XVI Rezultati istraživanja .....	47
XVII Zaključci .....	54
XVIII Preporuke .....	59
XIX Bibliografija .....	65
XX Summary .....	69

## POJMOVNIK

**Dijete:** svako lice mlađe od 18 godina.

**Dijete žrtva:** dijete oštećeno krivičnim djelom.

**Dijete svjedok:** dijete očevidac krivičnog djela.

**Oštećena strana:** lice oštećeno krivičnim djelom, koje je uključeno u krivični postupak.

**Roditelj:** lice koje ima roditeljsku odgovornost prema nacionalnom pravu. U slučaju da je roditelj odsutan ili više nema roditeljsku odgovornost, to može biti staratelj ili imenovani zakonski zastupnik.

**Maloljetnik:** lice koje je u vrijeme izvršenja krivičnog djela navršilo 14, a nije navršilo 18 godina života.

**Mlađi maloljetnik:** lice koje je u vrijeme izvršenja krivičnog djela navršilo 14, a nije navršilo 16 godina života.

**Stariji maloljetnik:** lice koje je u vrijeme izvršenja krivičnog djela navršilo 16, a nije navršilo 18 godina života.

**Mlađe punoljetno lice:** lice koje je u vrijeme izvršenja krivičnog djela navršilo 18, a nije navršilo 21 godinu života.

**Maloljetni učinilac krivičnog djela:** maloljetnik prema kome je podnijet predlog za izricanje kazne – mjere, te je postupak završen odlukom kojom je: obustavljen postupak pred vijećem usljed izricanja alternativne mjere; izrečena vaspitna mjera, mjera bezbjednosti ili kazna maloljetničkog zatvora.

**Pravosuđe po mjeri djeteta:** odnosi se na sistem pravosuđa koji garantuje poštovanje i djelotvornu primjenu svih prava koja se tiču djeteta na najvišem mogućem nivou (...). To znači, naročito, da je pravda pristupačna, prilagođena uzrastu djeteta, brza, da djeluje s dužnom pažnjom, prilagođena i usmjerena na potrebe i prava djeteta, da poštuje prava djeteta, uključujući i pravo da učestvuje u postupku i da ga razumije, pravo da se poštuje djetetov privatni i porodični život, pravo na integritet i dostojanstvo.<sup>1</sup>

## LISTA SKRAĆENICA

Ujedinjene nacije – UN

Fond Ujedinjenih nacija za djecu – UNICEF

Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbjeglice - UNHCR

Konvencija o pravima djeteta (CRC)

Međunarodni pakt o ekonomski, socijalnim i kulturnim pravima - PESK

Evropska unija - EU

Ugovor o funkcionisanju EU – UFEU

Agencija Evropske unije za temeljna prava (FRA)

Savjet Evrope – SE

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda – EKLP

Evropski sud za ljudska prava – ESLJP

Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije - ECRI

Evropski komitet za socijalna prava - ESCR

Evropski komitet za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja - CPT

Grupa eksperata za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici - GREVIO

Organizacija za bezbjednost i saradnju u Evropi – OEBS

Organizacija Sjevernoatlantskog ugovora - NATO

Ministarstvo unutrašnjih poslova - MUP

Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore – VDTCCG

Uprava za statistiku Crne Gore – MONSTAT

Uprava za izvršenje krivičnih sankcija - UIKS

Krivični Zakonik – KZ

Besplatna pravna pomoć - BPP

<sup>1</sup> Smjernice Savjeta Evrope o pravosuđu po mjeri djeteta (II C).

# I PREGOVOR

Pravosuđe po mjeri djeteta podrazumijeva postojanje pravosudnog sistema koji je primjeren djetetu i koji garantuje ostvarivanje svih prava djeteta, omogućavajući djeci da u kontaktu sa pravosudnim sistemom, kao učesnici u građanskim, upravnim i krivičnim postupcima, te postupcima pred nezavisnim institucijama, efikasno zaštite svoja prava i interese.

U sudskim postupcima na nivou EU svake godine učestvuje oko 2,5 miliona djece. Iako je efikasno učešće djece u postupcima koji se tiču njihovih prava i interesa jedno od ključnih pitanja u pravosudnim sistemima zemalja članica, istraživanja Agencije Evropske unije za temeljna prava (FRA)<sup>2</sup> ukazuju na to da je pristup djece pravdi i dalje povezan sa brojnim izazovima, posebno kada su u pitanju djeca pogođena siromaštvom, djeca bez roditeljskog staranja i djeca u sukobu sa zakonom.

UNICEF u svojim izvještajima kontinuirano ukazuje na potrebu uključivanja djece u postupke u kojima se odlučuje o njihovim pravima, navodeći da je djeci potrebna dodatna podrška kako bi djelotvorno učestvovala u tim postupcima. Naime, djeca zavise od odraslih u pogledu informacija o njihovim pravima i pristupa sredstvima za ostvarivanje pristupa pravdi. Da bi se postigao jednak pristup pravdi, potrebne su pravne reforme koje treba da obezbijede ne samo da pravne usluge budu dostupne djeci, već i da postoje proaktivne javne politike i resursi koji su postavljeni tako da zadovoljavaju potrebe djece u sektoru pravde.<sup>3</sup>

Analiza koja je pred Vama pripremljena je za potrebe projekta koji je Građanska alijansa realizovala u okviru inicijative **Jednak pristup pravdi za djecu**<sup>4</sup> u saradnji sa predstavništvom UNICEF-a u Crnoj Gori. Projekat je imao za cilj da doprinese boljoj zaštiti prava djeteta u pogledu pristupa pravdi, kroz analizu relevantnog pravnog okvira, identifikovanje prepreka u njegovoj praktičnoj primjeni i formulisanje preporuka i predloga de lege ferenda koje mogu doprinijeti otklanjanju uočenih normativnih i praktičnih nedostataka, a sve sa ciljem afirmacije principa pravosuđa po mjeri djeteta.

Analiza sadrži pregled međunarodnih standarda koji se odnose na pristup djece pravdi; osvrt na praksu Evropskog suda za ljudska prava i ugovornih tijela koje prate primjenu tih standarda; analiza crnogorskog zakonodavstva i strateških dokumenata koji se odnose na prava djeteta, kao i analizu izvještaja i stavova državnih organa i međunarodnih i nevladinih organizacija koji se odnose na problematiku pristupa djece pravdi.

**Građanska alijansa duguje zahvalnost svim institucijama, organizacijama, stručnim službama i pojedincima koji su pružili važan doprinos u pripremi ove Analize, kao i predstavništvu UNICEF-a u Crnoj Gori na stručnoj i finansijskoj podršci.**

<sup>2</sup> *Pravosuđe prilagođeno djeci – stajališta i iskustva profesionalaca o učešću djece u građanskim i krivičnim sudskim postupcima u 10 država članica EU, Agencija EU za temeljna prava (2015.),*

[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2017-child-friendly\\_justice-summary\\_hr.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-child-friendly_justice-summary_hr.pdf),  
<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c3cd307f-ff03-4010-b322-dcf7063403c5>

<sup>3</sup> *Jednak pristup djece pravdi u Srednjoj i Istočnoj Europi i Centralnoj Aziji, UNICEF, maj 2015., str.9,*  
[https://www.unicef.org/publications/index\\_82233.html](https://www.unicef.org/publications/index_82233.html)

<sup>4</sup> *Dvogodišnja regionalna inicijativa koja se sprovodi u Crnoj Gori i Albaniji od januara 2019. godine, uz tehničku pomoć UNICEF-a i finansijsku pomoć Vlade Kraljevine Norveške,*  
<https://www.unicef.org/montenegro/price/pravda-za-svako-dijete>

## II SAŽETAK

Crna Gora je proteklih godina ostvarila značajan napredak na planu jačanja normativne i institucionalne zaštite prava djeteta, sa fokusom na jačanje sistema maloljetničkog pravosuđa, postupanje prema djeci žrtavama/svjedocima krivičnih djela i unaprijeđenje zakonodavstva kojima se uređuju porodični odnosi. Posebno su uočljive promjene na planu specijalizacije pravosuđa, priznavanja interesa i prava djeteta, te prilagođavanja procesnih pravila i jačanja garancija i mehanizama za veće učešće djece u pravosudnim postupcima. Ipak, **osnaživanje djece i roditelja i njihovo aktivno djelovanje** u pravcu zastupanja prava djece, kao i **dalje jačanje kapaciteta institucija** za pravilno tumačenje i primjenu propisanih odredbi u praksi presudni su za puno ostvarivanje postavljenih reformskih ciljeva.

**Zakonodavstvo sadrži sve važne proceduralne garancije zaštite prava djeteta**, ali se njihova primjena razlikuje od predmeta do predmeta i zavisi od stručnih osoba koje su uključene u postupak, odnosno od vrste podrške koja se pruža djetetu u svakom konkretnom slučaju, ali i do stavova i predrasuda prema učešću djece u pravnim postupcima, kao i od njihove informisanosti o sopstvenim pravima. Iako se u pravnom smislu smatraju nosiocima prava, kako je to propisano Smjernicom Savjeta Evrope br. 34, djeca često nisu u stanju da ih djelotvorno ostvaruju. **Nedostatak sistemskog i standardizovanog pružanja informacija prilagođenih djetetu** otežava djeci razumijevanje njihovih prava i sprječava ih u donošenju informisanih odluka i učestvovanju u pravnim postupcima koji se njih tiču.

Prema podacima državnog tužilaštva, **u porastu je broj krivičnih djela izvršenih od strane maloljetnika tokom posljednje dvije godine**, naročito protiv imovine, protiv polnih sloboda, te protiv života i tijela. Posebnu prijetnju predstavlja **cyber kriminal** koji u savremenom virtuelnom svijetu stvara brojne izazove i rizike kojima su djeca posebno izložena.

Iako je Analiza pokazala da su **sva djeca de iure jednaka, stvarna zaštita njihovih prava** zavisi od mnogih faktora, kao što je socio-ekonomski status, porijeklo, nacionalna pripadnost, pripadnost određenoj kulturi, itd. Sa stanovišta prakse, **posebno su ranjive i u praksi neizjednačene određene kategorije djece** (djeca pogođena siromaštvom, djeca iz ruralnih naselja, djeca romske i egipćanske nacionalnosti, djeca migranti, djeca koja su uključena u život i rad na ulici).

Pravni okvir i dalje karakteriše **fragmentiranost**, odnosno činjenica da postoji značajan broj propisa koji su relevantni za prava djeteta. **Crna Gora nema jedinstveni zakonski akt** koji bi regulisao ostvarivanje i zaštitu prava djeteta u unutrašnjem pravnom poretku, što otežava napore države na planu informisanja djece o njihovim konkretnim pravima i obavezama. U donošenju i primjeni propisa je prisutan **legalistički pristup**, koji je inherentan zemljama u regionu; **ne sprovodi se procjena uticaja na prava djeteta**. Ovi nedostaci su jasno prepoznati i od strane Komiteta za prava djeteta.<sup>5</sup>

Iako normativno eliminisan, **paternalizam je još uvijek vidljiv u praksi**, na šta ukazuje veoma mali procenat postupaka iniciranih od strane djece, posebno djece koja se nalaze u situacijama koje ih čine posebno ranjivim. U prilogu tome govori i podatak da pred UN Komitetom za prava djeteta

<sup>5</sup> Komitet preporučuje da Crna Gora donese sveobuhvatni dječji zakon i uvede postupak procjene uticaja na prava djeteta za sve nove zakonske regulative usvojene na nacionalnom nivou, Preporuke Komiteta UN za prava djeteta, str. 8: <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/24/final-preporuke-komiteta2018.pdf>

nije bilo pritužbi iz Crne Gore, iako djeca imaju pravo da se samostalno obrate ovom tijelu, shodno Trećem Fakultativnom Protokolu koji se primjenjuje u Crnoj Gori od 2014. godine.<sup>6</sup> Iako djeca formalnopravno mogu pokretati različite postupke, preko roditelja ili staratelja, kao i samostalno, u praksi je to rijedak slučaj. Djecu uglavnom zastupaju zakonski zastupnici, rijetko kolizijski staratelji. Neophodno je i dalje raditi na promjeni percepcije položaja djeteta u društvu.

U odnosu na zavidan stepen zaštite prava na pristup pravdi u krivičnom i prekršajnom zakonodavstvu, u okviru parničnog i upravnog zakonodavstva ne postoje posebne odredbe, odnosno procesne garancije koje bi se odnosile na maloljetnike. Potrebni su dodatni napori da se i ovi postupci normativno prilagode potrebama djece.

Saradnja između institucija je načelno dobra i zasniva se na uzajamnom koordinaciji, u skladu sa zakonskim ovlašćenima, ali je opterećena limitiranim kadrovskim i tehničkim kapacitetima, što se posebno odnosi na centre za socijalni rad, koji imaju važna zakonska ovlaštenja u postupcima koji se odnose na djecu; potrebno je jačati bazu usko specijalizovanih kadrova i volontera. Ovaj problem se djelimično može prevazići i daljim jačanjem povjerenja i saradnje sa nevladinim organizacijama i građanima.

Kada je u pitanju pristup besplatnoj pravnoj pomoći, ključni problem su vezani za nedovoljan obuhvat Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, veoma mali broj djece korisnika ovog prava i pasivnost roditelja u pogledu podnošenja zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć. Od početka primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, 2012. godine, djeca bez roditeljskog staranja su podnijela samo dva zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć (u 2015. i 2018. godini), s tim što je odobren samo jedan zahtjev. Ne postoje precizni podaci o ukupnom broju djece koja su koristila institut besplatne pravne pomoći, uključujući djecu iz drugih prioritetnih kategorija korisnika definisanih Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći.

Djeca u velikoj mjeri nisu upoznata sa pravom na besplatnu pravnu pomoć po osnovu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći i propisima koji se odnose na građanski i krivični postupak. Neophodna je kontinuirana promocija prava na besplatnu pravnu pomoć, posebno među socijalno marginalizovanom djecom, djecom iz ruralnih područja i djecom iz manjinskih nacionalnih zajednica. Podsjećamo da svako dijete o čijem se pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu odlučuje u postupku pred sudom, državnim organom, tj. organom javne vlasti, uključujući sve sudske i kvazisudske postupke, mora imati pravo na besplatnu pravnu pomoć, nezavisno od imovinskog cenzusa, na način predviđen međunarodnim standardima.

---

<sup>6</sup> <https://www.antenam.net/drustvo/40849-pred-komitetom-un-nije-bilo-pritužbi-djece-iz-cg>



### III OPŠTI KONTEKST

Crna Gora je obnovila nezavisnost 2006. godine i iste godine postala 192. članica Ujedinjenih nacija. Iste godine, 23. oktobra, podnijela je sukcesorsku izjavu za set Konvencija UN-a, čija je bila potpisnica u ranijoj državnoj zajednici Srbije i Crne Gore. Crna Gora je 2007. godine postala 47. članica Savjeta Evrope, a 2017. godine 29. članica NATO-a.

Država je potpisala i ratifikovala veći broj međunarodnih konvencija koje se odnose na djecu, uključujući **Konvenciju o pravima djeteta**,<sup>7</sup> Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta o učešću djece u oružanim sukobima (I), Fakultativni protokol uz Konvenciju o pravima djeteta o prodaji djece, dječijoj prostituciji i dječijoj pornografiji (II) i Fakultativni protokol o komunikacijskim procedurama (III). Ratifikovanjem Konvencije o pravima djeteta i njenih fakultativnih protokola, Crna Gora se obavezala da preduzima odgovarajuće mjere za ostvarivanje i zaštitu prava djeteta. Zakonom o potvrđivanju Trećeg fakultativnog protokola o komunikacijskim procedurama uz Konvenciju o pravima djeteta donijetim 2013. godine djeci iz Crne Gore<sup>8</sup> je omogućen **direktan pristup pravdi kroz žalbeni postupak pred Komitetom UN za prava djeteta**.<sup>9</sup>

UN Komitet za prava djeteta je u dva navrata razmatrao izvještaje Crne Gore o primjeni Konvencije o pravima djeteta, i to 2010. i 2017. U skladu sa članom 44 Konvencije, Vlada Crne Gore je u novembru 2008. godine uputila Komitetu za prava djeteta inicijalni izvještaj o primjeni Konvencije za period 2006 – 2008, kao i kombinovani Drugi i Treći periodični izvještaj za period 2010 – 2015. Nakon razmatranja ovih izvještaja, kao i izvještaja Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, NVO sektora i UNICEF-a, Komitet za prava djeteta je u junu 2018. godine usvojio zaključna zapažanja i dao preporuke Crnoj Gori, pozivajući je da četvrti periodični izvještaj dostavi do 23. novembra 2023. godine.

Crna Gora je pristupila i drugim značajnim međunarodnim ugovorima: Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima, Konvenciji o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena; Konvenciji o pravima osoba s invaliditetom sa Opcionim protokolom,<sup>10</sup> Konvenciji o statusu izbjeglica iz 1951. godine (sa Protokolom iz 1967. godine); Konvenciji o statusu lica bez državljanstva iz 1954. godine; Konvenciji o smanjenju broja lica bez državljanstva iz 1967. godine; Opcionom protokolu uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka;<sup>11</sup> Konvenciji o računarskom kriminalu<sup>12</sup> i njenom Dodatnom protokolu o kažnjavanju akata rasizma i ksenofobije učinjenih putem računarskih sistema; Evropskoj konvenciji o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja; Evropskoj konvenciji o neprimjenjivosti zastare na zločine protiv čovječnosti i ratne zločine<sup>13</sup> i Međunarodnoj konvenciji za zaštitu svih lica od prisilnog nestanka.<sup>14</sup>

<sup>7</sup> Do sada su 94 zemlje ratifikovale Konvenciju i u potpunosti je inkorporirale u nacionalno zakonodavstvo, dok je 29 zemalja pristupilo Konvenciji, uz rezerve koje ograničavaju njenu primjenu. Konvencija omogućava djeci da osporavaju zakone ili postupke kojima se krše njihova prava garantovana Konvencijom.

<sup>8</sup> „Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori“, br.9/2008.

<sup>9</sup> Na internet stranici Ministarstva pravde, u rubrici Prava djeteta, razvijena je mogućnost obraćanja djece Komitetu UN za prava djeteta – postavljen je link za slanje pritužbe putem email-a, sa detaljnim uputstvima na koji način i u kojim situacijama se djeca mogu obratiti Komitetu.

<sup>10</sup> „Službeni list - Međunarodni ugovori“, br.4/2009.

<sup>11</sup> „Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori“, br.2/2009.

<sup>12</sup> „Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori“, br.6/2009.

<sup>13</sup> „Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori“, br.11/2010

<sup>14</sup> „Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori“, br.8/2011



Crna Gora se smatra i strankom Konvencije o građanskopravnim aspektima međunarodne otmice, a potpisala je i ratifikovala i Hašku konvenciju o sporazumima o izboru suda; Konvenciju o međunarodnoj naplati potraživanja za izdržavanje djeteta i druge oblike izdržavanja porodice; Drugi dodatni protokol uz Evropsku konvenciju o sprečavanju terorizma, kao i Konvenciju Savjeta Evrope protiv trgovine ljudskim organima.<sup>15</sup>

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU je potpisan 15. oktobra 2007. godine, a stupio je na snagu 1. maja 2010., dok su pregovori o pristupanju Uniji otvoreni u junu 2012. godine. U dosadašnjem toku pregovora otvoreno je 32 poglavlja, od kojih su 3 privremeno zatvorena. U poslednjem izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru navodi se sljedeće:

*„...Potrebna je bolja koordinacija i praćenje politika koje se tiču djece. Institucionalni odgovor treba da postane proaktivniji i da bude praćen harmonizovanim prikupljanjem podataka među tijelima za praćenje prava djeteta, kao i dodatnim finansijskim sredstvima. Potrebni su i dodatni naponi za bavljenje prisilnim dječjim brakovima i dječjim prosjačenjem, koje pogađa uglavnom romsku zajednicu, kao i sveukupnim nasiljem nad djecom. Tretman maloljetnika u zatvorima takođe zahtijeva poboljšanje. Veoma mali broj prijavljenih slučajeva seksualnog nasilja nad djecom izaziva zabrinutost zbog nedovoljnog prijavljivanja i identifikacije žrtava... Opšti pristup i kvalitet usluga za djecu i službi socijalne zaštite i inkluzivnog obrazovanja za djecu sa smetnjama u razvoju treba da se poboljšaju, zajedno sa uslugama ranog otkrivanja, intervencije i rehabilitacije širom zemlje.<sup>16</sup>“*

---

<sup>15</sup> Strategija reforme pravosuđa 2019 – 2022, str. 14, <http://www.pravda.gov.me/biblioteka/strategije>

<sup>16</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu, str. 29 i 30, [www.gov.me/vijesti/201861/Izvjestaj-Evropske-komisije-o-Crnoj-Gori-za-2019-godinu.html](http://www.gov.me/vijesti/201861/Izvjestaj-Evropske-komisije-o-Crnoj-Gori-za-2019-godinu.html)

## IV METODOLOGIJA

Analiza je pripremljena u skladu sa metodologijom koju je Građanska alijanska razvila na početku projekta, uz konsultacije sa Predstavništvom UNICEF-a u Crnoj Gori, a koja je obuhvatila ocjenu relevantnog pravnog okvira, sa fokusom na sistem besplatne pravne pomoći, kao i istraživanje na terenu u kojem su učestvovali predstavnici pravosuđa, policije, advokature, centara za socijalni rad, nevladinih organizacija, kao i građani.

Nacrt pravne analize koji je obuhvatio opšti **ustavni i zakonodavni okvir**, relevantan za razumijevanje materijalno-pravnog i procesnog položaja djeteta i pristup **besplatnoj pravnoj pomoći** pripremljen je u oktobru 2019. Cilj analize je bio da se sagleda u kojoj mjeri pravni sistem u Crnoj Gori može odgovoriti na potrebe djeteta u sektoru pravde, posmatrano sa normativnog stanovišta, tj. u kojoj mjeri su uspostavljene procedure prilagodjene potrebama djece i usaglašene sa međunarodnim i regionalnim standardima zaštite prava djeteta.<sup>17</sup>

Analiza je podijeljena na više poglavlja koji uglavnom prate strukturu Konvencije o pravima djeteta<sup>18</sup> i obuhvataju opšta načela i mjere primjene Konvencije, građanska prava, porodične odnose, prava djeteta u sudskim i upravnim postupcima, pristup besplatnoj pravnoj pomoći, te posebne mjere zaštite koje se odnose na djecu tražioce azila i izbjeglice. Sadržani su i podaci o djeci žrtvama i svjedocima krivičnih djela, čiji su učinioci punoljetna i maloljetna lica.<sup>19</sup>

Prilikom izrade ovog dokumenta, uzeti su u obzir i sljedeći izvještaji/analize:

1. **Analiza Nacionalnog plana akcije za djecu (NPAD) 2013 – 2017. godine** (Ministarstvo rada i socijalnog staranja i UNICEF, 2018.)<sup>20</sup>
2. **Evaluacija sistema za praćenje stanja dječjih prava u Crnoj Gori za period 2014 –2017. godine i planirani pristup ovoj temi za period 2017 – 2021. godine** (CORAM International i UNICEF, 2018.)<sup>21</sup>
3. **Alternativni izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore o drugom i trećem periodičnom izvještaju Crne Gore o primjeni Konvencije UN o pravima djeteta (2018)**<sup>22</sup>
4. **Zaključna zapažanja Komiteta UN za prava djeteta o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izvještaju Crne Gore (UN Komitet za prava djeteta, 22. jun 2018.)**<sup>23</sup>

Na osnovu preliminarnih pravnih nalaza, Građanska alijansa je sačinila detaljan plan istraživanja koje je obuhvatilo pripremu i diseminaciju **upitnika, polu-strukturirane intervju** i organizovanje **fokus grupe**. U istraživanju su učestvovali predstavnici/ce institucija i organizacija koji postupaju u predmetima koji/e se tiču djece ili pružaju podršku djeci u pravnim postupcima.

<sup>17</sup> *Ovakav pristup je u skladu sa Mišljenjem FRA-e br. 1 u kojem se navodi da države članice treba da razmisle o ocjenjivanju svog pravnog sistema kako bi prepoznale politike i prakse koje sprječavaju da krivični i građanski postupci budu prilagođeni djeci,* [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2017-fundamental-rights-report-2017-opinions\\_hr.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-fundamental-rights-report-2017-opinions_hr.pdf)

<sup>18</sup> *Analiza ne obuhvata druge oblasti Konvencije koje se odnose na osnovno zdravlje i dobrobit djeteta, obrazovanje, slobodno vrijeme i kulturne aktivnosti.*

<sup>19</sup> Statistički godišnjak Crne Gore (2018), MONSTAT, <http://monstat.org/userfiles/file/publikacije/godisnjak%202018/27.pdf>

<sup>20</sup> [http://www.zsdzcg.me/images/dokumenta/Analiza%20Nacionalnog%20Plana%20akcija%202013-2017\\_MNE.pdf](http://www.zsdzcg.me/images/dokumenta/Analiza%20Nacionalnog%20Plana%20akcija%202013-2017_MNE.pdf)

<sup>21</sup> <https://www.unicef.org/montenegro/izvjestaji/evaluacija-sistema-za-pra%20enje-stanja-dje%20dijih-prava-u-crnoj-gori-za-period-2014%E2%80%922017>

<sup>22</sup> <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/22/lat-final-alternativni-i-djecji.pdf>

<sup>23</sup> <https://www.ombudsman.co.me/img-publications/24/final-preporuke-komiteta2018.pdf>

Istraživanjem su bili obuhvaćeni sljedeći gradovi: **Podgorica, Nikšić, Ulcinj i Rožaje**. Podacima koji se odnose na besplatnu pravnu pomoć su obuhvaćeni i osnovni sudovi u opštinama Berane, Bijelo Polje, Kotor, Herceg Novi, Plav, Kolašin, Cetinje, Žabljak i Danilovgrad.

U istraživanju su bile zastupljene sljedeće **ciljne grupe**:

- ▶ **profesionalci u sektoru pravde** (predstavnici sudova – predsjednici sudova, sudije koje postupaju u predmetima koji se odnose na maloljetnike i zaposleni u kancelarijama za besplatnu pravnu pomoć pri osnovnim sudovima u Podgorici, Nikšiću, Ulcinju i Rožajama; predstavnici Državnog tužilaštva – tužiocima za maloljetnike u osnovnim državnim tužilaštvima u navedenim gradovima, te zaposleni u stručnim službama osnovanim u skladu sa Zakonom o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku u okviru VDT-a i viših sudova u Podgorici i Bijelom Polju);
- ▶ predstavnici institucije **Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore** (zamjenica Zaštitnika za prava djeteta i savjetnici u instituciji Zaštitnika);
- ▶ **advokati** (posebno oni koji učestvuju u krivičnim postupcima prema maloljetnicima);
- ▶ **nevladine organizacije** koje se bave ljudskim pravima i pravima djeteta;
- ▶ predstavnici **centara za socijalni rad** u Podgorici, Nikšiću, Ulcinju i Rožajama, kao i J.U. Centar „Ljubović“.



**Primarni korisnici** analize su djeca koja dolaze ili mogu doći u kontakt sa sektorom pravde, posebno djeca u sukobu sa zakonom, djeca žrtve i svjedoci krivičnih djela, djeca iz manjinskih nacionalnih zajednica, djeca migranti i izbjeglice. U širem smislu, korisnici analize su predstavnici Ministarstva pravde koji kreiraju i prate primjenu politika i propisa u sektoru pravde, ali i predstavnici pravosuđa i organa za sprovođenje zakona koji vode postupke koji se odnose na djecu ili učestvuju u tim postupcima.

Podaci su prikupljeni u skladu Posebnim pravilima o prikupljanju i obradi podataka, koje je GA usvojila i kojima je bliže uredila način postupanja sa podacima koji se odnose na ličnost ispitanika, u skladu sa crnogorskim propisima o zaštiti ličnih podataka. Osim toga, Građanska alijansa se rukovodila i **UNICEF-ovim Etičkim smjernicama i principima o etičkom izvještavanju o djeci**, kako bi se osiguralo poštovanje dostojanstva i integriteta djeteta.

U toku istraživanja su primjenjivane sljedeće **metode**:

### **a) Upitnici**

---

Model upitnika se pokazao veoma korisnim kod prikupljanja većeg broja podataka, posebno onih statističke prirode, od strane većeg broja ciljnih grupa, kao i kod prikupljanja kvalitativnih inputa manjeg obima.

Upitnici su bili upućeni sljedećim subjektima:

- ▶ sudovima u gradovima obuhvaćenim projektom (Podgorica, Nikšić, Ulcinj i Rožaje);
- ▶ stručnim službama pri VDT-u i višim sudovima u Bijelom Polju i Podgorici;
- ▶ instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore;
- ▶ Upravi za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS);
- ▶ Javnoj ustanovi Centar „Ljubović“;
- ▶ centrima za socijalni rad sa sjedištem u Podgorici, Nikšiću, Ulcinju i Rožajama;
- ▶ nevladinim organizacijama (Centar za prava djeteta, Akcija za ljudska prava, Juventas i Inicijativa mladih za ljudska prava);
- ▶ advokatima (na osnovu unaprijed kreirane mailing liste predstavnika Advokatske komore Crne Gore koji se, između ostalog, bave maloljetničkim pravosuđem);
- ▶ građanima i građankama (koji su identifikovani posredstvom programa besplatne pravne pomoći Građanske alijanse i kojima su distribuirani posebno dizajnirani upitnici namijenjeni građanima/građankama).

### **b) Intervjui**

---

U toku pripreme ove Analize, organizivani su individualni polu-strukturirani intervjui radi dobijanja dodatnih kvalitativnih inputa, kao i informacija koje odražavaju određene individualne stavove, osjećaje i vjerovanja. U toku istraživanja su sprovedeni intervjui sa savjetnicima u instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, kao i intervju sa načelnicom Stručne službe pri Vrhovnom državnom tužilaštvu Crne Gore.

### **c) Fokus grupa**

---

Fokus grupa je održana 23. decembra 2019. godine i u njoj su učestvovali predstavnici Uprave policije Crne Gore, Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici i UIKS-a. Fokus grupu su moderirali predstavnici Građanske alijanse, u skladu sa unaprijed pripremljenim oblastima i pitanjima tzv. otvorenog tipa.

## **METODOLOŠKA OGRANIČENJA:**

---

Ograničenja naprijed opisane metodologije se ogledaju u sljedećem:

- ▶ **Relativno mali uzorak istraživanja**, koji je imao za cilj da poveća pouzdanost istraživanja, ali i da umanja rizik eventualne subjektivizacije dobijenih inputa;
- ▶ Metodologija se uglavnom temelji na **kvalitativnom istraživanju koji ne omogućava potpuno mjerenje i evaluaciju svih elemenata predmeta istraživanja**;
- ▶ Nedostatak podataka o pristupu djece besplatnoj pravnoj pomoći, kao i limitiran broj djece korisnika ovog prava, a samim tim i **nedostatak podataka potrebnih za izradu reprezentativnih studija slučaja**.

Kako bi se ova ograničenja prevazišla, ostvaren je direktan pristup određenim ciljnim grupama i korisnicima kroz programe koje Građanska alijansa sprovodi na terenu, kao što je program besplatne pravne pomoći za građane i projekat pružanja pravne pomoći tražiocima azila i izbjeglicama koji ova organizacija realizuje kao izvršni partner UNHCR-a. Takođe, konstruktivna saradnja sa donosiocima odluka i praktičarima je pomogla da se ostvari pristup dodatnim podacima i omogući ciljnim grupama da pruže direktan doprinos realizaciji istraživanja.

Projektnom metodologijom nije bilo predviđeno direktno učešće djece, prije svega zbog praktičnih i etičkih izazova u pogledu uključivanja djece u terensko istraživanje, posebno djece u sukobu sa zakonom i djece iz marginalizovanih zajednica. Ipak, stavovi djece će biti uključeni kroz zvanične izvještaje koje Analiza obrađuje, a koji su pripremljeni uz učešće djece, odnosno njihovih predstavnika.



## V MEĐUNARODNI STANDARDI

**Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima** u članu 2 propisuje da svakome pripadaju prava i slobode utvrđene u Deklaraciji bez ikakve razlike na bilo kojem zabranjenom osnovu. U članu 8 je propisano da svako ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred nadležnim sudovima, protiv djela kojima se krše temeljna prava garantovana Ustavom ili zakonom. U članu 10 se navodi da svako ima jednako pravo na pravično i javno suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom.

**Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima**, u članu 2. st. 3, članice se obavezuju da obezbijede djelotvoran pravni lijek onima čija su prava i slobode prekršene. Članom 14 se garantuje jednakost svih pred zakonom. Svako lice koje je optuženo za krivično djelo ima pravo na branioca po službenoj dužnosti, ako to interes pravde zahtijeva, tj. ako nema dovoljno sredstava da ga plati; kao i na besplatnu pomoć tumača, ako ne razumije ili ne govori jezik koji se upotrebljava u sudu. Članovi 23 i 24 se odnose na porodicu, brak i djecu.

**Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima**, u članu 2, st.1 obavezuje države članice da pojedinačno i putem međunarodne pomoći, koristeći u najvećoj mogućoj mjeri svoje raspoložive izvore, preduzima korake za puno ostvarenje prava priznatih Paktom. Države potpisnice su se obavezale da će sva prava koja su u njemu formulisana biti ostvarivana bez diskriminacije zasnovane na rasi, boji, polu, jeziku, vjeri, političkom ili kakvom drugom mišljenju, nacionalnom porijeklu, imovnom stanju, rođenju ili kakvoj drugoj okolnosti (član 2, st.2).

U članu 10 je definisana posebna zaštita djece, omladine i majki.<sup>24</sup> **Konvencija o pravima djeteta**, koju dopunjavaju tri fakultativna protokola: (1) o uključivanju djece u oružane sukobe, (2) o prodaji djece, dječijoj prostituciji i pornografiji i (3) o postupku povodom pritužbe, garantuje čitav set prava djeteta, polazeći od toga da svako dijete ima pravo na životni standard koji odgovara njegovom tjelesnom, duševnom, moralnom i socijalnom razvoju. U članu 2 Konvencije je propisano da se **prava djeteta odnose se na svu djecu bez ikakve diskriminacije** prema djetetu, njegovim roditeljima ili zakonskim zastupnicima u pogledu njihove rase, boje kože, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog, ili socijalnog porijekla, imovine, porodičnog statusa, seksualne orijentacije, rodnog identiteta ili nekog drugog statusa. Konvencija propisuje i **najbolji interes djeteta** (čl.3),<sup>25</sup> kao i pravo na život, opstanak i razvoj, pravo na ime i pravo da stekne državljanstvo (čl.6), te sprječavanje da dijete bude podvrgnuto mučenju ili drugom okrutnom, nehumanom ili ponižavajućem postupku ili kazni (čl.37).

Prema članu 12 Konvencije koji se odnosi na participaciju u pravosudnim postupcima, djeci se mora osigurati prilika da izraze svoje mišljenje u svakom sudskom i upravnom postupku koji se na njih odnosi, kao i pristup nadležnim, nezavisnim i nepristranim mehanizmima pritužbe u slučaju povrede prava. Države potpisnice priznaju pravo svakom djetetu u sukobu sa zakonom da se s njim/njom postupa poštujući djetetov osjećaj digniteta, te uzimajući u obzir djetetovu dob i cilj njegove reintegracije u društvo. U čl. 22 je propisano da su države članice obavezne da preduzimaju odgovarajuće mjere kako bi omogućile da dijete koje traži status izbjeglice ili koje se smatra izbjeglicom prema međunarodnim i domaćim zakonima dobije zaštitu i pomoć u ostvarivanju prava iz Konvencije.

<sup>24</sup> Crna Gora je 2013. godine ratifikovala Fakultativni protokol, kojim se priznaje nadležnost Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava da razmatra predstavke o kršenju prava priznatih Paktom. Inicijalni izvještaj o primjeni PESK-a je dostavljen od strane Crne Gore u septembru 2012. godine i usvojen od strane Komiteta u novembru 2014.

<sup>25</sup> "U svim aktivnostima koje se tiču djece, bez obzira na to da li ih provode javne ili private ustanove za socijalnu zaštitu, sudovi, upravni organi ili zakonodavna tijela, mora se prvenstveno voditi računa o najboljem interesu djeteta." (član 3. stav 1).

Shodno članu 19 Konvencije, strane ugovornice treba da preduzimaju odgovarajuće zakonske, administrativne, socijalne i obrazovne mjere za **zaštitu djeteta od svih oblika fizičkog ili mentalnog nasilja, povređivanja ili zlostavljanja, zapostavljanja ili nemarnog postupanja, maltretiranja ili eksploatacije, uključujući seksualno zlostavljanje**. Članovima 37 i 39 strane ugovornice se obavezuju na **poštovanje pravila međunarodnog humanitarnog prava u situacijama oružanih sukoba**, kao i na preduzimanje svih odgovarajućih mjera za **fizički i psihološki oporavak i društvenu reintegraciju djece žrtava** tih sukoba, ali i djece žrtava zanemarivanja, iskorišćavanja, zlostavljanja; mučenja ili bilo kog drugog oblika okrutnog, nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. U članu 40 Konvencije sadržane su **proceduralne garancije zaštite prava djeteta** za koje se tvrdi, koje je optuženo ili za koje je utvrđeno da je prekršilo krivični zakon, uključujući odredbe o pravičnosti postupka, zaštiti pretpostavke nevinosti, te poštovanju privatnosti djeteta u svim fazama postupka, kao i postupanje prema djeci koja ne mogu biti smatrana sposobnom za kršenje krivičnog zakona.

**UN Konvencija o statusu izbjeglica** sadrži iste ključne principe za djecu i odrasle: 1) dijete koje ima osnovani strah od progona zbog svoje rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti nekoj socijalnoj grupi ili svog mišljenja, i koje ne želi ili zbog straha neće da traži zaštitu te zemlje; ili koje, ako nema državljanstvo a nalazi se izvan zemlje u kojoj je imalo svoje stalno mjesto boravka usljed takvih događaja, ne može ili, zbog straha, ne želi da se u nju vrati, smatraće se izbjeglicom; 2) dijete koje ima status izbjeglice ne može prisilno biti vraćeno u zemlju porijekla.

**UN Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom** propisuje da će države potpisnice preduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da djeca sa smetnjama u razvoju uživaju sva ljudska prava i slobode, kao i druga djeca (član 8). Propisano je i da će se u svim akcijama koje se tiču djece sa smetnjama u razvoju primarna pažnja posvećivati najboljem interesu djeteta, te da će države potpisnice osigurati da djeca sa smetnjama u razvoju mogu da izraze stavove o pitanjima koja se njih tiču, uzimajući u obzir njihove godine, zrelost i stepen invaliditeta.

U kontekstu zaštite djece migranata, bitno je pomenuti **UN Konvenciju protiv transnacionalnog organizovanog kriminala (UNTOC)** sa Protokolom za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima i Protokolom za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudima, naročito ženama i djecom. Sve odluke se moraju donositi u skladu sa **najboljim interesom djeteta**, koji nalaže da se djeca bez pratnje prvenstveno tretiraju kao djeca, a tek onda da se razmatra njihov migracijski status.

Posebna pažnja je posvećena maloljetnicima u sukobu sa zakonom kroz instrumente kao što su: UN Rezolucija 40/33 - Standardna minimalna pravila Ujedinjenih naroda za maloljetničko pravosuđe (Pekinška pravila, 1985), Smjernice Ujedinjenih naroda za prevenciju maloljetničke delinkvencije (Rijadske smjernice, 1990), Pravila Ujedinjenih naroda za zaštitu maloljetnika lišenih slobode (1990), Smjernice za tretman maloljetnika u okviru maloljetničkog pravosuđa (Bečke smjernice, 1997), Standardna minimalna pravila Ujedinjenih naroda za nezatvorske mjere (Tokijska pravila, 1990). **UN Smjernice za pravosuđe u pitanjima koja uključuju djecu žrtve i svjedoke krivičnog djela**<sup>26</sup> preporučuju da država ugovornica osigura zaštitu djeci žrtvama i/ili svjedocima zločina kroz odgovarajuće zakone.

<sup>26</sup> *Ekonomski i socijalni savjet 2005/20, dodatak.*



**Konvencija Savjeta Evrope za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda** (1950), dopunjena sa 16 protokola, definiše materijalno pravna, procesna i druga pitanja od značaja za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Iako ova Konvencija ne sadrži nijednu posebnu odredbu o djeci, koncept zaštite prava djeteta se nadograđivao kroz djelovanje Evropskog suda za ljudska prava, stalnog sudskog organa osnovanog Konvencijom, sa sjedištem u Strazburu.<sup>27</sup>

**Evropska konvencija o sprječavanju mučenja i nečovječnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka** (sa dodatnim protokolima) definiše šire mjere zaštite lica lišenih slobode od mučenja i nečovječnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka. Konvencijom je ustanovljen **Evropski komitet za sprječavanje mučenja i nečovječnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka** kao vansudski mehanizam koji je ovlašten da posjeti bilo koje mjesto u okviru nadležnosti država ugovornica u kojima su javne vlasti lišile slobode neko lice, uključujući, kako se navodi u članu 2, st. 30 Konvencije, „maloljetnike koje je javna vlast lišila slobode“ sa ciljem sprječavanja mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg kažnjavanja.

**Evropska konvencija o vršenju dječjih prava** se primjenjuje isključivo na sudske i upravne postupke vezane za porodične odnose, a koje je država pri potpisivanju naznačila kao takve. Konvencija obuhvata više prava djeteta, uključujući pravo djeteta da dobije informacije i izrazi svoje mišljenje u postupku, te da bude obaviješteno o posljedicama uvažavanja tog mišljenja, kao i pravo da zahtijeva imenovanje posebnog zastupnika.

**Konvencija o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja** (Lanzarot konvencija)<sup>27</sup> predstavlja sveobuhvatan pravni instrument kojim je kriminalizovano seksualno zlostavljanje djece, kao i dečija prostitucija i pornografija, učešće djeteta u pornografskim predstavama, te traženje seksualnih usluga od djece.

**Evropska konvencija o naknadi štete žrtvama nasilja** ima za cilj da se na osnovu minimuma zajedničke pravne regulative razvije međusobna saradnja između država članica i omogući isplata naknade štete žrtvama nasilja ako, usljed izvršenog krivičnog djela sa elementom nasilja, pretrpe teške tjelesne povrede, oštećenje zdravlja ili smrt u drugoj državi članici.

**Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope o položaju žrtve u okviru krivičnog prava i postupka** naglašava obavezu obavještanja žrtava krivičnih djela o njihovim pravima, kao i razlozima obustave istrage protiv počinioca ovih djela. U Preporuci se navodi da se djeca u pravilu saslušavaju u prisustvu roditelja, staratelja ili lica osposobljenog da postupa prema djetetu, te da se žrtvama obezbjeđuje **stručna pomoć kod ostvarivanja prava na naknadu štete**.

**Smjernice o pravosuđu prilagođenom djeci**<sup>29</sup> daju regionalnu dimenziju međunarodnim standardima, posebno Konvenciji o pravima djeteta. Temelje se na Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i praksi Evropskog suda, a odnose se na sve situacije u kojima djeca dolaze u kontakt sa krivičnim,

<sup>27</sup> Presude ESLJP su imale snažan uticaj na zaštitu prava djeteta u praksi, počev od presude Tyrer protiv Ujedinjenog Kraljevstva iz 1978. godine, preko presude u predmetu Nielsen protiv Danske donijete 1988. godine, godinu dana prije usvajanja Konvencije o pravima djeteta, do novije prakse Suda. Naime, presude ESLJP su uspostavile niz presedana u pogledu prava na učešće u postupku i pravo na branioca (Tyrer protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Costello-Roberts protiv Ujedinjenog Kraljevstva, Singh i Hussain protiv Ujedinjenog Kraljevstva, X protiv Savezne Republike Njemačke, Nielsen protiv Danske, Bouamar protiv Belgije, Nart protiv Turske, itd.), naglašavajući da načelo pravde prilagođene djeci mora biti primijenjeno pred nacionalnim sudovima. Najčešća kršenja prava djeteta u praksi ESLJP vezuju se za član 8 EKLJP (pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), član 9 (sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovjesti) i član 14 (zabrana diskriminacije)

<sup>28</sup> Crna Gora je potpisala Konvenciju 18.06.2009. godine i ratifikovala je 25.11.2010. godine (datum stupanja na snagu: 01.03.2011.).

<sup>29</sup> Savjet Evrope, Komitet ministara, 17. novembar 2010..

građanskim ili upravnim sistemima. Smjernice su donijete u okviru Programa Savjeta Evrope **Izgradnja Evrope za djecu i sa djecom** sa ciljem pružanja podrške državama članicama u prilagođavanju njihovih sudskih i vansudskih sistema pravima, interesima i potrebama djece.<sup>30</sup>

**Strategija Savjeta Evrope za prava djeteta 2016 – 2021**<sup>31</sup> sadrži pet prioriternih područja: 1. Jednake mogućnosti za svu djecu 2. Učešće sve djece 3. Život bez nasilja za svu djecu 4. **Pravosuđe prilagođeno djetetu - za svu djecu** 5. Prava djece u digitalnom okruženju.

**Povelja o temeljnim pravima EU** propisuje set prava koji je značajan i sa stanovišta prava djeteta, uključujući pravo na ljudsko dostojanstvo (član 1), zabranu mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazni (član 4), pravo na slobodu i sigurnost (član 6) i poštovanje privatnog i porodičnog života (član 7). **Povelja štiti i prava djece u sudskim postupcima** u pogledu zaštite ličnih podataka (član 8), nediskriminacije (član 21) i prava na djelotvoran pravni lijek (članak 47). Prava djeteta su uređena članom 24 koji propisuje **pravo djeteta na zaštitu i brigu**; pravo na izražavanje mišljenja i uzimanje u obzir tog mišljenja u postupcima koja se na njih odnose, te pravo djeteta na održavanje neposrednog kontakta sa oba roditelja, osim ako je to u suprotnosti sa njegovim/njenim interesom. Poseban značaj Povelje se ogleda u tome što i u **nedostatku nacionalnih odredbi koje se odnose na djecu, države članice moraju obezbijediti poštovanje prava iz Povelje.**<sup>32</sup>

Uredbe kojima je dodatno oblikovan sistem zaštite prava djeteta obuhvataju **Direktivu 2012/29** kojom su utvrđeni minimalni standardi prava, podrške i zaštite žrtava (koja zamenjuje Okvirnu odluku iz 2001.); **Direktivu 2012/13** o pravu na informaciju u krivičnom postupku; **Direktivu 2016/800** o procesnim garancijama za djecu koja su osumnjičena ili optužena u krivičnim postupcima, te **Direktivu 2016/1919** o pravnoj pomoći za osumnjičene i okrivljene u krivičnom postupku i za tražene osobe u postupku po evropskom nalogu za hapšenje.

Važan element politike EU predstavljaju i sljedeći dokumenti: Komunikacija Komisije Savjetu, Evropskom parlamentu, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija: **Posebno mjesto djece u vanjskom djelovanju EU**,<sup>33</sup> **Evropski konsenzus o razvoju** od 7. juna 2017. koji naglašava značaj uključivanja ljudskih prava u Program održivog razvoja EU do 2030. godine, kao i revidirane smjernice za zaštitu prava djeteta usvojene 6. marta 2017. godine, pod nazivom **Ne zaboravimo nijedno dijete.**

<sup>30</sup> Smjernice ne sadrže posebne djelove koji se odnose na krivično pravosuđe, ali obuhvataju mnoge važne aspekte koji se tiču postupanja prema djeci, kao što je lišenje slobode, odnos policijskih organa prema djeci, te minimalna starosna granica za krivičnu odgovornost.

<sup>31</sup> <https://rm.coe.int/strategija-vijeca-evrope-za-prava-djeteta-croatia/1680931c64>

<sup>32</sup> U radu Suda pravde Evropske unije nije bilo predmeta koji bi se odnosili na povredu člana 24. [https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_rights\\_child\\_HRV.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_rights_child_HRV.pdf)

<sup>33</sup> Evropska komisija, COM (2008) 55 final, Brisel, 5. februar 2008.

# VI STRATEŠKI I INSTITUCIONALNI OKVIR ZA ZAŠTITU PRAVA DJETETA U CRNOJ GORI

Akcioni plan za poglavlje 23, kao krovni strateški dokument koji definiše prioritete u okviru pregovaračkog poglavlja 23 u skladu sa mjerilima za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji, predviđa nekoliko mjera koje se odnose na pristup pravdi i sistem besplatne pravne pomoći:

- ▶ izradu godišnjih analiza odobrenih slučajeva besplatne pravne pomoći i potrebnih sredstava za finansiranje na godišnjem nivou (3.9.1);
- ▶ obezbjeđenje potrebnih finansijskih sredstva za besplatnu pravnu pomoć u budžetu za tekuću godinu (3.9.2);
- ▶ podizanje svijesti građana o pravu na besplatnu pravnu pomoć i načinu ostvarivanja (3.9.3);
- ▶ obuke o primjeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, za službenike za besplatnu pravnu pomoć, predsjednike sudova, sudije i advokate, predstavnike državne uprave i predstavnike NVO (3.9.4);
- ▶ unaprjeđenje infrastrukture službi za besplatnu pravnu pomoć (3.9.5).

**Strategija reforme pravosuđa 2019 – 2022** koja je usvojena u septembru 2019. godine, predviđa više strateških smjernica i ciljeva koji se odnose na **unaprjeđenje sistema besplatne pravne pomoći, jačanje svijesti djece i njihovih porodica o pristupu pravdi, te uspostavljanje pravosudne infrastrukture po mjeri djeteta**. Strategija konkretno predviđa unaprjeđenje zakonodavnog okvira i prepoznavanje novih korisnika prava na besplatnu pravnu pomoć (BPP) i povećanje broja korisnika BPP (**djeca nisu eksplicitno navedena kao ciljna grupa**). Kao indikator učinka za obezbjeđivanje infrastrukture po mjeri djeteta, predviđeno je povećanje broja sudova i državnih tužilaštava koji imaju prostorije po mjeri djeteta.

**Akcioni plan za period 2019 – 2020** sadrži više mjera koje se odnose na primjenu instituta besplatne pravne pomoći, a čiji nosioci su Ministarstvo pravde, Sudski savjet i sudovi, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Advokatska komora i NVO, i to:

- ▶ 4.3.1. Izraditi i distribuirati brošuru o pravu na besplatnu pravnu pomoć;
- ▶ 4.3.2. Organizovati promotivne aktivnosti (okrugli stolovi, debate, sl.);
- ▶ 4.3.3. Sprovoditi istraživanja javnog mnjenja;
- ▶ 4.3.4. Izraditi analizu sistema besplatne pravne pomoći u smislu broja korisnika besplatne pravne pomoći i finansijskih sredstava isplaćenih po osnovu besplatne pravne pomoći, kao i kvaliteta usluga pružanja pravne pomoći i pratiti realizaciju preporuka iz analize;
- ▶ 4.3.5. Izmjenom normativnog okvira proširiti broj korisnika besplatne pravne pomoći;
- ▶ 4.3.6. Obezbijediti veći stepen informisanosti djece i porodica o pristupu pravdi (sa fokusom na djecu pripadnike manjina, djecu sa smetnjama u razvoju, djecu koja žive u siromaštvu);<sup>34</sup>
- ▶ 4.3.7. Edukaciju advokata o primjeni besplatne pravne pomoći za djecu i njeno praktično pružanje;
- ▶ 4.4.1 Izraditi i distribuirati brošure koje obuhvataju podatke o načinu obraćanja stranke pravosudnom organu, procesnim radnjama u postupku, besplatnoj pravnoj pomoći, troškovima postupka i uslovima za oslobađanje od pladanja troškova;<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Na web stranici Ministarstva pravde kreiran je poseban dio koji se odnosi na prava djeteta, a koji ima za cilja da podigne svijest djece i njihovih porodica o pravima djeteta i institucijama koje su nadležne da ta prava štite.

<sup>35</sup> Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2019 - 2022, str. 23 - 24, <http://www.mpa.gov.me/biblioteka/strategije>

Akcionim planom su predviđene i **druge mjere koje su od značaja za zaštitu prava djeteta:**

- ▶ 1.2.4 Razmjena iskustava sa zemljama EU i obuka sudija i državnih tužilaca za rad u postupcima koji uključuju djecu shodno standardima o pravosuđu;
- ▶ 2.2.3 Kontinuirano praćenje primjene Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku i jačanje kapaciteta stručnih službi;
- ▶ 2.3.3 Kontinuirano praćenje primjene Porodičnog zakona i jačanje kapaciteta sudija i lica za podršku;
- ▶ 4.3.5 Obezbeđivanje većeg stepena informisanosti djece i porodica o pristupu pravdi (sa fokusom na djecu pripadnike manjina, djecu sa smetnjama u razvoju, djecu koja žive u siromaštvu itd.);
- ▶ 4.6.1 Prilagođavanje prostorija za saslušanje djece u pravosudnim institucijama;

**Strategija za ostvarivanje prava djeteta 2019 – 2023**<sup>36</sup> koja je usvojena u maju 2019. godine predstavlja sveobuhvatni nacionalni međuresorni dokument koji se bavi unapređenjem uslova za zaštitu prava djeteta u svim oblastima obuhvaćenim Konvencijom o pravima djeteta i fakultativnim protokolima.<sup>37</sup> Strategija se zasniva na Analizi Nacionalnog plana akcija za djecu (NPAD) 2013 – 2017 (Ministarstvo rada i socijalnog staranja i UNICEF, 2018)<sup>38</sup> i pripremljena je uz podršku Predstavništva UNICEF-a u Crnoj Gori. Za praćenje primjene Strategije je zadužen Savjet za prava djeteta, a za direktnu primjenu su nadležna resorna ministarstva i druge institucije čiji predstavnici su bili uključeni u izradu Strategije. Strategija naglašava potrebu jačanja svijesti djece o njihovim pravima i mehanizmima zaštite tih prava.

Strategija je usklađena sa **Nacionalnom strategijom održivog razvoja (NSOR) do 2030**, koja je fokusirana na razvoj djece kroz unaprjeđenje zdravstvene zaštite majke i novorođenčeta, obezbjeđivanje inkluzivnog obrazovanja i eliminisanje diskriminacije. Strategija je povezana, u smislu ciljeva i predloženih aktivnosti, i sa Strategijom razvoja sistema socijalne i dječje zaštite 2018 – 2022, Strategijom za zaštitu od nasilja u porodici 2016 – 2020; Strategijom za prevenciju i zaštitu djece od nasilja 2017 - 2021; Strategijom razvoja ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja u Crnoj Gori 2016 - 2020; Strategijom inkluzivnog obrazovanja 2019 - 2025; Strategijom za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana 2016 – 2020 i Strategijom zaštite lica sa invaliditetom od diskriminacije i promocije jednakosti 2017 - 2021.

**Savjet za prava djeteta** je konstituisan od strane Vlade Crne Gore 2009. godine kao međusektorsko koordinaciono tijelo za praćenje izvršenja obaveza države proisteklih iz Konvencije U o pravima djeteta i drugih međunarodnih dokumenata koji se odnose na prava djeteta, kao i za praćenje realizacije strateških dokumenata vezanih za prava djeteta (nekadašnjeg NPAD-a, sada Strategije za ostvarivanje prava djeteta 2019 – 2023). Nakon usvajanja NPAD 2013 – 2017, Zaključkom Vlade, br.06-486/2 od 14. marta 2013. godine, pozicije savjetodavnih tijela, pa tako i Savjeta za prava djeteta su promijenjene na način da ih obrazuju i čine resorna ministarstva, a ne Vlada. Savjet, pored predstavnika nadležnih institucija, uključuje i predstavnike tri organizacije civilnog društva i jedno dijete.

<sup>36</sup> Strategija je sačinjena u skladu sa Vladinom Uredbom o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata ("Službeni list Crne Gore", br. 54/18), koja ustanovljava minimum kriterijuma kvaliteta za svaki strateški dokument, <http://www.mpin.gov.me/biblioteka/strategije>

<sup>37</sup> Od 2004. godine u Crnoj Gori se definiše i sprovodi nacionalni strateški okvir za djecu. Prvi Nacionalni plan akcije za djecu (NPAD 2004 – 2010) usvojen je 2004, a drugi 2013. godine (NPAD 2013 – 2017). Nacionalni strateški okvir sada čini Strategija za ostvarivanje prava djeteta 2019 – 2023.

<sup>38</sup> [http://www.zsdzcg.me/images/dokumenta/Analiza%20Nacionalnog%20Plana%20akcija%202013-2017\\_MNE.pdf](http://www.zsdzcg.me/images/dokumenta/Analiza%20Nacionalnog%20Plana%20akcija%202013-2017_MNE.pdf)

**Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore** je nezavisna i samostalna institucija osnovana Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda<sup>39</sup> koja preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda, posebno mjere za sprječavanje mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja i mjere zaštite od diskriminacije. Takođe, Zaštitnik podnosi izvještaje o ostvarivanju ljudskih prava međunarodnim tijelima, uključujući Komitet za prava djeteta. Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe Zaštitnika, definisana su četiri sektora specijalizovanosti Zaštitnika od kojih je jedan – oblast dječjih prava, prava mladih i socijalnog staranja. Ovim sektorom rukovodi zamjenik Zaštitnika.

Zaštitniku se može obratiti svako ko smatra da su aktom, radnjom ili nepostupanjem organa povrijeđena njegova/njena prava ili slobode, a može da postupa i po sopstvenoj inicijativi. Zaštitnik je ovlašćen da istraži rad organa javnih vlasti na osnovu dobijenih pritužbi građana, kao i da daje preporuke i mišljenja o zaštiti i unaprjeđenju ljudskih prava i sloboda. O podnijetoj pritužbi Zaštitnik obavještava starješinu organa na čiji se akt, radnju ili nepostupanje pritužba odnosi i određuje rok za dostavljanje izjašnjenja. Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje o tome da li je i na koji način došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, kao i preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se povreda otklonila i rok za njeno otklanjanje. Ukoliko nadležni subjekt ne postupi po preporuci u određenom roku, Zaštitnik može upoznati neposredno viši organ, podnijeti poseban izvještaj ili obavijestiti javnost. Zaštitnik ima i pravo da bez najave izvrši pregled prostorija u organima, ustanovama i drugim mjestima gdje se nalazi ili se može nalaziti lice lišeno slobode; kao i da posjeti lice lišeno slobode i provjeri da li se njegova/njena prava poštuju. **Postupak pred Zaštitnikom je besplatan.**

U 2018. godini, Zaštitnik je postupao u **17 predmeta formiranih direktno po pritužbama djece (dječaci su podnijeli 11 pritužbi, a djevojčice 6)**, koji su se uglavnom odnosili na roditeljsko staranje, pristup obrazovanju i zaštitu od zanemarivanja. Zaštitnik je imao u radu 211 predmeta iz oblasti prava djeteta, od kojih su 2 prenijeta iz 2017. godine. Od 209 predmeta u kojima je postupak okončan u izvještajnoj godini, u 49 predmeta nije utvrđena povreda prava, a u 31 predmetu jeste i u skladu sa utvrđenim povredama, dato je 117 preporuka. Najviše pritužbi se odnosilo na javne službe i druge nosioce javnih ovlašćenja (94), organe državne uprave (59), sudove (20), državno tužilaštvo (2) i lokalne samouprave (12).<sup>40</sup>

<sup>39</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 042/11, 032/14 i 021/17.

<sup>40</sup> Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i Sloboda Crne Gore za 2018. godinu, Podgorica, mart 2019. godine, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1554124685\\_final-godisnji-izvjestaj-2018.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1554124685_final-godisnji-izvjestaj-2018.pdf)



## VII ANALIZA OPŠTEG ZAKONODAVSTVA

### - Ustav Crne Gore

---

Crna Gora je **Ustavom Crne Gore**<sup>41</sup> definisana kao država socijalne pravde zasnovana na vladavini prava. Zakonom se uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje, uključujući i socijalna prava koja obezbjeđuje država (član 67, stav 1, član 69, stav 1 i član 73, stav 2). Ustav jemči posebnu **zaštitu djetetu** od psihičkog, fizičkog, ekonomskog i svakog drugog iskorišćavanja ili zloupotrebe (član 74). Članom 9 Ustava propisano je da su potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, te da se neposredno primjenjuju u slučajevima kada su određeni odnosi uređeni drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva. Ovim određenjem se verifikuje **direktno pravno dejstvo međunarodnih ugovora** (uključujući Konvenciju o pravima djeteta sa protokolima).



<sup>41</sup> „Službeni list Crne Gore“, br. 01/2007 i 3872013 – AMANDMANI I - XVI

# VIII POLOŽAJ DJETETA U OKVIRU GRAĐANSKOG ZAKONODAVSTVA

## - Definicija djeteta

---

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti i Porodični zakon eksplicitno definišu pojam djeteta u skladu sa Konvencijom o pravima djeteta: dijete je lice do navršene 18. godine života.<sup>42</sup>

## - Statusna prava kao preduslov ostvarivanja prava djeteta

---

U statusna prava spadaju: pravo na saznanje sopstvenog porijekla, na prijavu rođenja, na lično ime i pravo na sticanje državljanstva, kao i pravo na regulisanje boravišnog statusa djece stranaca. EKLJP prepoznaje izričito pravo na upis djeteta u knjigu rođenih odmah nakon rođenja, kao i pravo na ime od rođenja.<sup>43</sup>

Djeca dobijaju državljanstvo od svojih roditelja i, u nekim okolnostima, po rođenju u zemlji, putem naturalizacije ili ako je drugačije određeno međunarodnim ugovorima koji regulišu sticanje državljanstva. Za registraciju rođenja, što je odgovornost roditelja, obavezno je da dijete ima potrebna dokumenta za utvrđivanje njegovog/njenog državljanstva. Rođenje svakog djeteta u zdravstvenim ustanovama registrovano je automatski. Za djecu rođenu u zdravstvenim ustanovama, koja nisu upisana u matični registar rođenih, naknadni upis se može ostvariti kroz upravni postupak pred MUP-om. Upis djece rođene van zdravstvenih ustanova je regulisan Zakonom o vanparničnom postupku.

Zakon o matičnim registrima<sup>44</sup> reguliše evidentiranje rođenja, zaključenja braka, smrti i drugih zakonom utvrđenih podataka u vezi sa ličnim i porodičnim statusom crnogorskih državljana, kao i u vezi sa ličnim i porodičnim statusom državljana drugih država i lica bez državljanstva, ukoliko je promjena tog njihovog statusa nastala u Crnoj Gori. Podaci upisani u matične registre se smatraju istinitim dok se u zakonom propisanom postupku ne dokaže suprotno. Porodični zakon, u članu 61, propisuje da dijete ima pravo da zna ko su mu roditelji, te da to pravo može biti ograničeno samo zakonom. Dijete koje je sposobno za rasuđivanje može da izvrši uvid u matični registar rođenih i drugu dokumentaciju koja se tiče njegovog/njenog porijekla.

Zakon o vanparničnom postupku<sup>45</sup> propisuje pravila vanparničnog postupka po kojima sudovi odlučuju o ličnim, porodičnim, imovinskim i drugim pravnim stvarima, koja se po zakonu rješavaju u vanparničnom postupku. U ovom postupku, sud po službenoj dužnosti vodi računa o zaštiti prava i pravnih interesa maloljetnika o kojima se roditelji ne staraju, te drugih lica koja nisu u mogućnosti da se sama brinu o zaštiti svojih prava i interesa (član 5). Zakon sadrži posebne odredbe (čl. 70a – 70i) koje se odnose na naknadni upis djeteta rođenog van zdravstvene ustanove čije vrijeme i mjesto rođenja se ne mogu utvrditi u skladu sa Zakonom o matičnim registrima.

<sup>42</sup> Prema pravu EU ne postoji jedinstvena službena definicija djeteta, ali se jemči uživanje prava svima, bez diskriminacije po bilo kom osnovu.

<sup>43</sup> Evropski sud za ljudska prava tretira ime kao način identifikovanja osoba unutar porodice i zajednice koje se štiti kroz član 8 EKLJP. Konvencija o pravima djeteta u članu 7 garantuje djetetu pravo na ime, pravo na državljanstvo i, ukoliko je to moguće, pravo da zna za svoje roditelje i da uživa njihovu zaštitu.

<sup>44</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 047/08, 041/10, 040/11, 055/16.

<sup>45</sup> "Službeni list Republike Crne Gore, br. 027/06," Službeni list Crne Gore", br. 073/10, 020/15, 075/18.



## - Porodični odnosi

---

Porodični zakon<sup>46</sup> predviđa **pravo na izražavanje vlastitog mišljenja** u skladu sa dobi i zrelošću djeteta; **pravo na informacije** koje su potrebne da se formira mišljenje; pravo da se **mišljenje djeteta** razmatra u svim postupcima u kojima se odlučuje o njegovim/njenim pravima (čl. 61 – 68). U postupcima za zaštitu prava djeteta postupa se hitno.<sup>47</sup>

Mjere za zaštitu prava i dobrobiti djeteta propisane su članovima 80 – 96. Zakonom o izmjenama i dopunama Porodičnog zakona,<sup>48</sup> izričito je propisano da **dijete ne smije biti podvrgnuto tjelesnom kažnjavanju ili bilo kom drugom okrutnom, nehumanom ili ponižavajućem postupanju** (član 9a). Zabrana se odnosi na roditelje, staratelje i sva druga lica koja se o djetetu staraju ili dolaze u kontakt sa njim. Ovim zakonom je takođe propisano da se roditelj koji zloupotrebljava roditeljska prava ili grubo zanemaruje roditeljske dužnosti, lišava roditeljskog prava (zloupotreba obuhvata fizičko, seksualno ili emocionalno zlostavljanje).

Porodični zakon propisuje da **dijete može pokrenuti postupak u nekoliko vrsta predmeta** i to: spor između roditelja o vršenju roditeljskog prava i starateljstvu, zabrana roditelju koji ne živi sa djetetom da se neovlašćeno približava djetetu, održavanje ličnih odnosa i neposrednih kontakata između djece koja ne žive sa istim roditeljem, postupak za davanje dozvole za sklapanje braka maloljetniku, oduzimanje prava roditelju da živi sa djetetom, oduzimanje i vraćanje roditeljskog staranja i postupak za sticanje poslovne sposobnosti maloljetnika koji je postao roditelj. Za pokretanje određenih postupaka se mora pribaviti pristanak djeteta: (1) utvrđivanje materinstva/očinstva - ukoliko je dijete navršilo 14 godina (2) usvajanje djeteta starijeg od 10 godina - ukoliko je sposobno da shvati značenje usvojenja.

Kada je u pitanju postupak u sporovima za zaštitu prava djeteta i u sporovima za vršenje roditeljskog prava, članom 353 Porodičnog zakona je propisano da **dijete može da podnese tužbu u sporu za zaštitu svog prava i u sporu za vršenje roditeljskog prava** pred sudom opšte mjesne nadležnosti ili pred sudom na čijem području ima prebivalište, odnosno boravište. Tužbu za zaštitu prava djeteta mogu podnijeti i roditelji djeteta, državni tužilac i organ starateljstva, dok dječije, zdravstvene i obrazovne ustanove ili ustanove socijalne zaštite, pravosudni i drugi državni organi, udruženja i građani imaju pravo i dužnost da obavijeste državnog tužioca ili organ starateljstva o razlozima za zaštitu prava djeteta (član 354). Ako između djeteta i njegovog zakonskog zastupnika postoje suprotni interesi, dijete zastupa **kolizijski staratelj** (više detalja o primjeni ovog instituta u nastavku teksta).

## - Najbolji interes djeteta

---

Shodno članu 5b Porodičnog zakona, **svako je dužan da se rukovodi najboljim interesom djeteta** u svim aktivnostima koje se tiču djeteta, direktno ili indirektno.<sup>49</sup> Ovaj član ne pruža definiciju najboljeg interesa djeteta, ali ga propisuje na **nivou principa i definiše određene elemente na osnovu kojeg se isti utvrđuje** (uzrasta, razvojnih sposobnosti i drugih ličnih svojstava djeteta;

---

<sup>46</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 053/16.

<sup>47</sup> Član 360: prvo ročište se zakazuje tako da se održi u roku od 8 dana od dana kada je tužba sudu; drugostepeni sud je dužan da donese odluku u roku od 15 dana od dana kada mu je dostavljena žalba.

<sup>48</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 053/16

<sup>49</sup> Smjernice o pravosuđu prilagođenom djeci koriste ovaj termin u množini, budući da interesi djece mogu biti višestruki.

potrebe zaštite života i zdravlja djeteta; potrebe osiguranja bezbjednosti djeteta; kvaliteta odnosa koje je dijete uspostavilo sa roditeljima, članovima porodice ili drugim licima i posljedica održavanja tih odnosa, te drugih okolnosti i stanja koja mogu da utiču na dobrobit djeteta, itd.).

## - **Lice za podršku**

---

Izmjenama i dopunama Porodičnog zakona<sup>50</sup> koje se primjenjuju od 19. maja 2017. godine propisano je da je **sud dužan da omogući djetetu da izrazi svoje mišljenje ako dijete to želi**. Sud neće utvrđivati mišljenje djeteta samo ako za to postoje izričito opravdani razlozi koji se u odluci moraju obrazložiti (član 317nj). Ukoliko se odluka suda razlikuje od mišljenja djeteta, **obrazloženje mora da sadrži razloge zbog kojih mišljenje djeteta nije uvaženo**, kao i razloge zbog kojih sud smatra da je najbolji interes djeteta imao prvenstven značaj.

U postupcima vezanim za porodične odnose, sud može postaviti djetetu **lice za podršku**, sa liste lica za podršku koju utvrđuje Ministarstvo pravde, ako intenzitet konflikta između djeteta i roditelja ili između roditelja to zahtijeva, ali i onda kada se dijete ne osjeća slobodno da iskaže svoje mišljenje. Lica za podršku mogu biti stručnjaci iz oblasti socijalnog rada, psihologije, pedagogije, sociologije, defektologije ili specijalne pedagogije koji su završili obuku o pružanju podrške djeci u sudskim postupcima koji se tiču odnosa roditelja i djece.

Lice za podršku mora ispunjavati sljedeće uslove: završene specijalističke studije VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja iz oblasti socijalnog rada, psihologije, pedagogije, sociologije, defektologije; najmanje pet godina radnog iskustva u struci; praktična iskustva iz oblasti porodičnih odnosa; završena obuka za lica za podršku; neosuđivanost za krivično djelo koje to lice čini nedostojnim za obavljanje poslova lica za podršku; da se protiv tog lica ne vodi krivični postupak za krivično djelo za koje se preuzima krivično gonjenje po službenoj dužnosti; odsustvo izrečene mjere bezbjednosti zabrana obavljanja poziva, djelatnosti ili dužnosti (član 317g). Licu koje ispunjava ove uslove se izdaje licenca za rad za vrijeme od 5 godina, koje se može produžiti za još 5 godina. Obuka se sprovodi u skladu sa **Pravilnikom o obuci za lica za podršku djetetu u postupcima u vezi sa porodičnim odnosima**.<sup>50</sup>

Lice za podršku dužno je da se brižljivo i savjesno stara o ličnosti i interesima djeteta, da sa djetetom izgradi odnos povjerenja, upozna ga sa njegovim pravima, pruži informacije o predmetu, toku i mogućem ishodu postupka, kao i da, uz saglasnost djeteta, sudu prenese njegovo mišljenje, te da prisustvuje ročištu na kome se dijete saslušava, odnosno iznosi mišljenje, kao i da djetetu objasni sadržinu odluke i njene posljedice (član 317lj). Dijete starije od deset godina može izraziti mišljenje neposredno pred sudom, u prisustvu lica za podršku, odnosno lica koje dijete svojom voljom izabere, ako lice za podršku nije postavljeno. Lice za podršku ima **pravo uvida u spise predmeta, pravo da prisustvuje ročištima, te pravo na naknadu stvarnih troškova i naknadu za rad**, koji čine dio parničnih troškova.

Prema nalazima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, u praksi postoje problemi kod uređenja ličnih odnosa sa roditeljima nakon razvoda braka ili prekida vanbračne zajednice i izvršavanja sudskih odluka o starateljstvu, kao i kod primjene Konvencije o međunarodnoj naplati potraživanja za

---

<sup>50</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 053/16.

<sup>51</sup> „Službeni list Crne Gore“, broj 46/17.

izdržavanje djeteta i drugih oblika izdržavanja porodice. Sudovi u određenim slučajevima **ne prepoznaju važnost uloge koju dijete** ima u sporovima i ne postavljaju lice za podršku, zbog čega se pravo djece na participaciju ne ostvaruje u punoj mjeri.<sup>52</sup>

Dalje, organi starateljstva u dovoljnoj mjeri **ne koriste svoja ovlaštenja** u slučajevima zanemari- vanja roditeljskih prava, zloupotrebe djece i manipulativnog ponašanja roditelja.<sup>53</sup> Mehanizmi nadzora od strane roditelja nisu dovoljno efikasni, zbog čega je Zaštitnik predložio **uvođenja obaveze roditelja da na odgovarajući način nadziru svoje dijete u druženju sa drugim osobama** u skladu sa njegovom zrelošću, te da se djeci mlađoj od 16 godina ograniče kasni noćni izlasci bez pratnje roditelja ili druge osobe od povjerenja.<sup>54</sup>

## - **Institut kolizijskog staratelja i privremenog zastupnika**

Član 246 Porodičnog zakona propisuje da će se **posebni staratelj** (staratelj ad litem) postaviti djetetu nad kojim roditelji vrše roditeljsko pravo za vođenje spora između njega i njegovih roditelja, za sklapanje pojedinih poslova između njih, kao i u drugim slučajevima kad su njihovi interesi u suprotnosti. Član 356 ovog Zakona propisuje da, ako između djeteta i njegovog zakon- skog zastupnika postoje suprotni interesi, dijete zastupa **kolizijski staratelj**,<sup>55</sup> koji se postavlja licu/ licima koja imaju suprotne interese, a istog zakonskog zastupnika. Dijete koje je navršilo 10 godina života i koje je sposobno za rasuđivanje može samo da traži od organa starateljstva, odnosno od suda da mu odredi kolizijskog staratelja.

Prema članu 357 Porodičnog zakona, u sporu za zaštitu prava djeteta i u sporu za vršenje roditeljskog prava sud je uvijek dužan da se rukovodi najboljim interesom djeteta. Ako sud procijeni da u sporu za zaštitu prava djeteta ili u sporu za vršenje roditeljskog prava dijete kao stranka nije pravno zastupano na odgovarajući način, dužan je da djetetu postavi **privremenog zastupnika** iz reda advokata, sa liste advokata koji su prošli obuku za zastupanje djece u pos- tupcima iz porodično-pravnih odnosa, koju sprovodi Ministarstvo pravde. Dužnosti privremenog zastupnika su sljedeće: 1) se stara da dijete blagovremeno dobije sva obavještenja koja su mu potrebna; 2) dozvoli djetetu da neposredno izrazi svoje mišljenje i da mišljenju djeteta posveti dužnu pažnju u skladu sa godinama i zrelošću djeteta; 3) mišljenje djeteta utvrdi na način i na mjestu koje je u skladu sa njegovim godinama i zrelošću, osim ako bi to očigledno bilo u suprot- nosti sa najboljim interesom djeteta.

Oba instituta (kolizijski staratelj i lice za podršku) imaju za cilj poboljšanje procesne pozicije djeteta u postupcima u kojima se odlučuje o njegovim/njenim pravima, kada postoji potreba za razrešenjem određenih pravnih situacija, s tim što lice za podršku ima nešto širi opseg rada, odnosno pruža ne samo pravnu, već i dodatnu ličnu i psihološku podršku djetetu. Imajući u vidu sličnosti vezane za sadržinu i načine vršenja ovlaštenja, u praksi može doći do izvjesnih nejasnoća u pogledu primjene ovih instituta i uloga koje ova lica imaju u postupku.

<sup>52</sup> Mišljenje Zaštitnika broj: 01-665-18, [http://www.ombudsman.co.me/docs/1545657966\\_07122018-preporuka-s.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1545657966_07122018-preporuka-s.pdf)

<sup>53</sup> Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za potrebe Opšteg periodičnog pregleda (UPR) ljudskih prava u Crnoj Gori (treći ciklus), str. 3.; [http://www.ombudsman.co.me/Posebni\\_Izvjestaji.html](http://www.ombudsman.co.me/Posebni_Izvjestaji.html)

<sup>54</sup> Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda o Drugom i trećem periodičnom izvještaju o primjeni UN Konvencije o pravima djeteta, Podgorica, jun 2017. godine, str. 24.

<sup>55</sup> **Odredbe o kolizijskom staratelju i privremenom zastupniku se primjenjuju i u drugim sudskim postupcima u vezi sa porodičnim odnosima, ako se ti postupci odnose i na prava djeteta, kao i od strane organa koji vode druge postupke, ako se ti postupci odnose i na prava djeteta.**

## - **Nediskriminacija**

---

**Zakon o zabrani diskriminacije**<sup>56</sup> u članu 13 zabranjuje onemogućavanje ili ograničavanje ostvarivanja prava ili bilo koje drugo neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje prema licu ili grupi lica, **po osnovu starosne dobi**. U stavu 2 ovog člana je propisano da se **diskriminacijom djeteta smatra** svako pravljenje razlike između bračne i vanbračne djece, davanje prednosti djeci jednog pola u odnosu na djecu drugog pola, pravljenje razlike po osnovu izraženog mišljenja ili uvjerenja roditelja, odnosno staratelja i članova porodice djeteta, kao i razlike između djece i po drugom zakonom zabranjenom osnovu.

Zakonom su definisani i **mehanizmi zaštite** (postupak po pritužbi pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda i sudsku zaštitu). Posebni oblici diskriminacije su uznemiravanje/seksualno uznemiravanje; segregacija; mobing; diskriminacija u korišćenju objekata i površina u javnoj upotrebi; diskriminacija u pristupu dobrima, uslugama u javnom i privatnom sektoru i robi; diskriminacija u oblasti rada; vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja; rasna diskriminacija; diskriminacija po osnovu zdravlja i starosne dobi (čl. 7- 20).

U članu 21 su definisani teži oblici diskriminacije: višestruka ponovljena i produžena diskriminacija, te ona koja je učinjena putem javnih glasila i ona koja ima posebno teške posljedice po diskriminisano lice (ili grupu lica) i njegovu (njihovu) imovinu. Diskriminacijom se smatra i podsticanje, pomaganje, davanje instrukcija, kao i najavljena namjera da se lice ili grupa lica diskriminišu po nekom zabranjenom osnovu (član 2, st.5).

**Zakon o zabrani diskriminacije lica s invaliditetom**<sup>57</sup> obuhvata zabranu svih osnova i oblika diskriminacije djece sa invaliditetom u okviru porodice, u obrazovanju i vaspitanju, u oblasti socijalne i dječje zaštite, sporta, rekreacije i aktivnosti u slobodno vrijeme.

---

<sup>56</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 046/10, 040/11, 018/14 i 042/17.

<sup>57</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 35/2015 i 44/2015.

# IX POLOŽAJ DJETETA U PARNIČNIM POSTUPCIMA

Zakon o parničnom postupku<sup>58</sup> uređuje pravila postupka na osnovu kojih sud raspravlja i odlučuje u sporovima iz ličnih i porodičnih odnosa, radnih i imovinskih odnosa, te drugih građanskopravnih odnosa fizičkih i pravnih lica, osim ako zakonom nije propisana nadležnost drugog državnog organa. Stranke mogu da preduzimaju radnje u postupku lično ili preko punomoćnika. **Maloljetnik koji nije stekao potpunu poslovnu sposobnost parnično je sposoban u granicama poslovne sposobnosti** (član 77, st.3).<sup>59</sup> Ovakav koncept tzv. ograničene procesne poslovne sposobnosti u važećem građansko – procesnom zakonodavstvu **ne doprinosi punoj afirmaciji procesno relevantne volje maloljetnika** i nije u skladu sa savremenim evropskim trendovima i normativnim rješenjima.<sup>60</sup>

Naime, član 77 Zakona o parničnom postupku propisuje da je maloljetnik parnično sposoban u granicama poslovne sposobnosti, ali Porodični zakon **ne sadrži potpune i jasno definisane odredbe koje se odnose na poslovnu sposobnost djeteta**, po ugledu na naprijed navedena evropska rješenja.<sup>61</sup> Član 66 navedenog Zakona propisuje da **dijete može preduzimati pravne poslove uz prethodnu ili naknadnu saglasnost roditelja**, odnosno saglasnost organa starateljstva, što praktično znači da ne može preduzimati radnje sa valjanim procesnopравnim učinkom, bez njihove konvalidacije od strane roditelja ili organa starateljstva. Isti član predviđa i da dijete može preduzimati i **druge pravne poslove kad je to propisano zakonom** (upućujuća norma). Zakon dalje propisuje i da roditelji imaju pravo i dužnost da zastupaju dijete u svim pravnim poslovima **van granica poslovne sposobnosti djeteta** (član 73). Međutim, nije precizirano kako bi sud trebalo da postupi ako procijeni da dijete ne bi bilo u stanju da shvati značenje i pravne posljedice preduzetih radnji, te da li je dopuštena žalba protiv rješenja kojim se sud dozvolio djetetu preduzimanje pojedinih radnji u postupku.

Iz navedenog se praktično vidi da **materijalnopravno relevantna volja djeteta do navršene 14 godine u Crnoj Gori nema svoj adekvatan procesno-pravni izraz**.<sup>62</sup> Član 77, pak, ne treba u praksi tumačiti kao ograničenje, već kao dužnost nadležnih organa da u potpunosti procijene, uvijek kada je to moguće, odgovarajuću sposobnost djeteta da učestvuje u parničnom postupku, **polazeći od pretpostavke da dijete suštinski posjeduje tu sposobnost**.

<sup>58</sup> "Službeni list RCG", br. 022/04, 028/05, 076/06, Službeni list Crne Gore", br. 073/10, 047/15, 048/15, 051/17, 075/17, 062/18, 034/19 i 042/19.

<sup>59</sup> Član 79 Zakona o parničnom postupku propisuje da će sud, u toku cijelog postupka po službenoj dužnosti paziti da li je stranka parnično sposobna, tj. da li parnično nesposobnu stranku zastupa zakonski zastupnik, jer je parnična sposobnost (lat. ius standi in iudicio) opšta pozitivna procesna pretpostavka koju stranke moraju imati u toku cijelog postupka.

<sup>60</sup> **Pitanje poslovne sposobnosti nije direktno navedeno u Konvenciji o pravima djeteta**, s obzirom na to da se radi o pitanju koje podliježe domaćim zakonima. Umjesto toga, Konvencija u članu 12 propisuje **pravo na učešće u pravnim postupcima, odnosno mogućnost da i dijete** može preduzimati radnje u postupku, **direktno ili putem zastupnika**. Evropski pravni sistemi, poput njemačkog, austrijskog i slovenačkog, poznaju **različite stupnjeve procesne sposobnosti djeteta**, u zavisnosti od njegovog uzrasta i stepena zrelosti, odnosno fizičkog, emotivnog, intelektualnog i socijalnog razvoja. Primjera radi, u austrijskom zakonodavstvu **poslovna sposobnost fizičke osobe raste s njezinom životnom dobi**, a prema Opštem građanskom zakoniku (Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch) postoje **tri dobne razine**. Prvu čine **djeca dobi do 7 godina**, koja mogu učestvovati u određenim pravnim odnosima koji se tiču "neznatnih pitanja svakodnevnog života". **Djeca od 7 do 14 godina** života su sposobne "prihvatiti obećanje koje je dato samo njima u korist", dakle, sposobne su samostalno sticati određena prava koja idu u njihovu korist. **Djeca od 14 - 18 godina** starosti imaju i poslovnu sposobnost **prije punoljetstva uz dozvolu suda** (tzv. sudska emancipacija). Dijete koje je navršilo 15 godina života može preduzimati pravne poslove kojima upravlja i raspolaže svojom zaradom ili imovinom koju je steklo sopstvenim radom (član 66, stav 2).

<sup>61</sup> Osnovne odredbe kojima se reguliše sticanje i lišavanje poslovne sposobnosti se nalaze u Porodičnom zakonu i Zakonu o vanparničnom postupku. Potpuna poslovna sposobnost, odnosno sposobnost vršenja prava, preuzimanja obaveza i zaključivanja pravnih poslova na osnovu sopstvenih izjava volje, stiče se, po pravilu, punoljetstvom. Član 13, stav 2 Porodičnog zakona Crne Gore predviđa izuzetak od ovog pravila u **slučaju sklapanja braka prije punoljetstva uz dozvolu suda** (tzv. sudska emancipacija). Dijete koje je navršilo 15 godina života može preduzimati pravne poslove kojima upravlja i raspolaže svojom zaradom ili imovinom koju je steklo sopstvenim radom (član 66, stav 2).

<sup>62</sup> Član 66: **Dijete može preduzimati pravne poslove uz prethodnu ili naknadnu saglasnost roditelja**, odnosno saglasnost organa starateljstva. **Dijete može preduzimati i druge pravne poslove kad je to propisano zakonom**. Zakon propisuje i da **roditelji imaju pravo i dužnost da zastupaju dijete u svim pravnim poslovima van granica poslovne sposobnosti djeteta** (član 73).



Na tom stanovištu su i savremeni međunarodni standardi. Komitet za prava djeteta navodi da se **značaj stavova djeteta ne može odrediti samo na osnovu njegove starosti**, kao i da informacije, iskustvo, sredina, socijalna i kulturološka očekivanja i nivo podrške doprinose razvoju kapacitetu djeteta da formira stav (Opšti komentar br. 12 (2009)). **Državama se ne savjetuje uvođenje standardizovanih starosnih granica** budući da su one isuviše rigidne, jer ne mogu u potpunosti uzeti u obzir svu raznovrsnost sposobnosti i nivoa razumijevanja među djecom (Opšti komentar br.12 o pravu djeteta da se njegov glas čuje (2009)). Smjernice Ujedinjenih nacija o pravosuđu takođe ukazuju na to da **uzrast ne treba da predstavlja prepreku za pravo djeteta da u potpunosti učestvuje u pravosudnom postupku.**<sup>63</sup>

Stranku koja nema parničnu sposobnost zastupa njen **zakonski zastupnik** koji se određuje zakonom ili aktom nadležnog državnog organa. Član 80 Zakona o parničnom postupku propisuje da zakonski zastupnik može, u ime stranke, preduzimati sve radnje u postupku, osim one za koje je posebnim propisima određeno da mu je potrebno posebno ovlašćenje (kada te radnje može vršiti uz postojanje tog ovlašćenja). Kada sud utvrdi da parnično nesposobna stranka nema zakonskog zastupnika ili da zakonski zastupnik nema potrebno posebno ovlašćenje, zatražiće da **organ starateljstva postavi staraoca** (član 81, st.2).

Članom 166, st. 1 i 2 je propisano **oslobađanje od plaćanja troškova ukoliko stranka u postupku, prema svom opštem imovnom stanju, nije u mogućnosti da snosi ove troškove bez štete po nužno izdržavanje sebe i svoje porodice**. Prema članu 168, st. 1, sud će, na zahtjev stranke, odrediti da je **zastupa kvalifikovni punomoćnik**, ako je to nužno radi zaštite opravdanog interesa stranke i kada stranka prema svom opštem imovnom stanju nije u mogućnosti da sama snosi troškove za punomoćnika (tzv. siromaško pravo). **Zakonom nisu propisane posebne odredbe o načinu saslušanja djeteta**. Dijete se može saslušati kao svjedok, ako sud na osnovu nalaza nadležnog organa ili stručnog lica ocijeni da je sposobno da svjedoči (član 231, st.3).

---

<sup>63</sup> Smjernice Ujedinjenih nacija o pravosuđu u stvarima u kojima su djeca žrtve i svjedoci krivičnih djela (ECOSOC Res 2005/20, 22. jul 2005. godine), stav 18.

# X POLOŽAJ DJETETA U PREKRŠAJNOM POSTUPKU

**Zakon o prekršajima**<sup>64</sup> sadrži posebne odredbe koje se odnose na maloljetne učinioce prekršaja, odnosno punoljetna lica kada im se sudi za prekršaje koje su učinili kao maloljetnici (član 61). Prema članu 62, **isključena je prekršajna odgovornost djeteta koje u vrijeme izvršenja prekršaja nije navršilo četrnaest godina i prema njemu se ne može se voditi prekršajni postupak** (ukoliko se ta činjenica utvrdi u toku postupka, isti će se obustaviti). Maloljetniku koji je u vrijeme izvršenja prekršaja navršio 14, a nije navršio 16 godina mogu se izreći samo vaspitne mjere, dok se maloljetniku koji je u vrijeme izvršenja prekršaja navršio 16, ali ne i 18 godina može izreći vaspitna mjera<sup>65</sup> ili novčana kazna (član 63).

Ovakvo pojmovno određenje djeteta, analogno pojmu maloljetnika kao subjekta krivičnog prava u Krivičnom zakoniku i Zakonu o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, polazi od režima odgovornosti i vrste sankcija koje se mogu izreći. Naime, prekršajni postupak se smatra nekom vrstom „mini krivičnog postupka“, pa se i u prekršajnopravnom smislu pravi **razlika između djeteta prema kojem ne može se voditi prekršajni postupak i maloljetnika koji može imati prekršajnu odgovornost**.<sup>66</sup>

Ovakva definicija terminološki ne korespondira sa definicijom sadržanom u članu 1 Konvencije o pravima djeteta. Međutim, normativno posmatrano, između definicije djeteta u članu 1 Konvencije i definicije sadržane u prekršajnom zakonodavstvu nema značajnije kolizije, imajući u vidu da se **pojmovno određenje djeteta „uređuje za svrhu same Konvencije, a ne na način koji bi formalno – pravno obavezivao države koje su Konvenciju ratifikovale**.“<sup>67</sup> U članu 1 Evropske konvencije o ostvarivanju dječijih prava kojim se uređuje njen cilj i domašaj navodi se da se ona primenjuje na djecu koja nisu napunila 18 godina.

**Standardna minimalna pravila Ujedinjenih naroda za maloljetničko pravosuđe** (Pekinška pravila) takođe koriste definiciju „maloljetnik“ (dijete ili mlada osoba koja se, prema dotičnom pravnom sistemu, u pogledu prestupa može tretirati drugačije od odraslih, te za koju se tvrdi ili je utvrđeno da je izvršila prestup: Pravilo 2.2a - Polje primjene Pravila i definicije), polazeći od toga da **starosna granica za maloljetnike može biti različito definisana** u zavisnosti od konkretnog pravnog sistema. Pravila, dakle, definišu minimalne standarde postupanja prema maloljetnim prestupnicima, bez obzira na unutrašnje pravne razlike u pogledu definicije djeteta i maloljetnika.

Za postupak prema maloljetniku mjesno je nadležan sud njegovog prebivališta; ako maloljetnik nema prebivalište ili prebivalište nije poznato, sud boravišta maloljetnika (član 90). **Maloljetniku se ne može suditi u odsustvu**. Organi koji učestvuju u postupku, kao i drugi organi od kojih se traže obavještenja, izvještaji ili mišljenja, dužni su da postupaju hitno. Zakonom nije predviđena specijalizacija sudija za rad na predmetima maloljetnika.

<sup>64</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 51/2017

<sup>65</sup> 1) mjere upozorenja i usmjeravanja: ukor i posebne obaveze; 2) mjere pojačanog nadzora: pojačan nadzor od strane roditelja, usvojioca ili staraoca, pojačan nadzor od strane organa starateljstva i pojačan nadzor uz dnevni boravak u odgovarajućoj ustanovi za vaspitavanje i obrazovanje maloljetnika; 3) upućivanje u vaspitnu ustanovu nezavodskog tipa, u kojoj maloljetnik može ostati najkraće osam dana, a najduže tri mjeseca, pri čemu se svakih mjesec dana razmatra da li postoje osnovi za obustavu izvršenja mjere ili zamjenu te mjere drugom. Novčanu kaznu sud može izreći starijem maloljetniku koji ostvaruje prihode sopstvenim radom ili imovinom ako utvrdi da zbog prirode i težine učinjenog prekršaja, treba izreći tu kaznu.

<sup>66</sup> Dr Milan Škulić: Specifičnosti postupanja prema maloljetnicima u prekršajnom postupku, Program obuke za sudije prekršajnih sudova – Postupanje sa maloljetnicima u prekršajnom postupku (2013), op.cit. str.65.

<sup>67</sup> Ibid, op.cit.68 – 69.



Sud može odlučiti da se ne pokrene prekršajni postupak protiv maloljetnika i kad postoje dokazi da je učinio prekršaj ako smatra da ne bi bilo cjelishodno da se vodi postupak, s obzirom na prirodu prekršaja i okolnosti pod kojima je prekršaj učinjen, raniji život maloljetnika i njegova lična svojstva (**primjena načela oportuniteta** - član 93, stav 1). Za razliku od Krivičnog zakonika, Zakon o prekršajima reguliše samo položaj maloljetnika kao učinioca prekršaja, a ne kao žrtve, odnosno ne sadrži posebne odredbe o učešću u postupku maloljetnika oštećenog izvršenjem prekršaja.

Okrivljeni<sup>68</sup> ima pravo da se u najkraćem roku detaljno obavijesti, na jeziku koji razumije, o prekršaju koji mu se stavlja na teret; da mu se da odgovarajuće vrijeme i mogućnost za pripremu odbrane; kao i da se brani lično ili **uz stručnu pomoć branioca koga sam izabere ili, ako prema svom imovnom stanju ne može snositi troškove odbrane, da mu sud postavi branioca kad to zahtijevaju interesi pravičnosti**. Branilac je dužan da prije preduzimanja prve radnje u postupku sudu preda potpisano punomoćje od strane okrivljenog, a okrivljeni može braniocu dati i usmeno punomoćje na zapisnik kod suda koji vodi postupak (član 116).

Prilikom saslušanja maloljetnika i preduzimanja drugih radnji kojima maloljetnik prisustvuje postupka se obazrivo, uzimajući u obzir njegovu/njenu duševnu razvijenost i lična svojstva. **U postupku prema maloljetniku javnost je isključena. Bez dozvole suda se ne smije objaviti tok postupka prema maloljetniku, niti odluka donijeta u tom postupku** (eventualno samo za dio postupka za koji postoji odobrenje, bez navođenja imena maloljetnika i drugih podataka na osnovu kojih bi se moglo zaključiti o kom licu je riječ (član 88).

Prilikom odlučivanja o sankcijama sud će posebno uzeti u obzir uzrast i zrelost maloljetnika, težinu prekršaja, pobude iz kojih je učinio prekršaj, sredinu i prilike u kojima je živio, ponašanje nakon prekršaja i odnos prema posljedicama. Prije izricanja vaspitne mjere ili kazne maloljetniku pribaviće se mišljenje nadležnog organa.

---

<sup>68</sup> U Zakonu se koristi ovaj termin, iako maloljetni učinilac prekršaja prema savremenim zakonskim rješenjima zasnovanim na principu restorativne pravde, formalno nema procesno svojstvo osumnjičenog/okrivljenog ni u krivičnom postupku.

# XI POLOŽAJ DJETETA U UPRAVNOM POSTUPKU

**Zakon o upravnom postupku**<sup>69</sup> uređuje pravila po kojima su dužni da postupaju državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave i drugi subjekti koji vrše javna ovlaštenja kad, neposredno primjenjujući propise, odlučuju i preduzimaju druge aktivnosti u upravnim stvarima. Zakon ne sadrži posebne procesne garancije koje se odnose na zaštitu prava djeteta, kao ni posebne odredbe o učešću maloljetnih lica u postupcima u kojima se odlučuje o upravnim stvarima, osim odredbi koje se odnose na procesnu sposobnost stranaka i institut zastupanja.

Pružanje pravne pomoći u upravnom postupku uređeno je kroz **načelo pružanja pomoći neukoј stranci**, prema kojoj se organ koji vodi postupak stara da neukost i neznanje stranke i drugih učesnika ne budu na štetu prava koja im pripadaju. Zakon u članu 7 propisuje da stranka ima pravo na **pravnu zaštitu u upravnoj stvari**,<sup>70</sup> dok je **načelo aktivne pomoći stranci** uređeno članom 8. Kada ovlašćeno službeno lice koje vodi upravni postupak sazna ili ocijeni da stranka ili drugi učesnik u postupku imaju osnov za ostvarivanje nekog prava ili pravnog interesa, upozoriće ih na pravne posljedice njihovih radnji ili propuštanja radnji.

Član 51, st. 3 propisuje da u toku cijelog postupka javnopravni organ po službenoj dužnosti pazi da li lice koje se pojavljuje kao stranka može biti stranka u postupku i da li je zastupa zakonski zastupnik/ovlašćeni predstavnik. Stranka koja je potpuno poslovno sposobna može sama vršiti radnje u upravnom ili uz pomoć zastupnika, odnosno punomoćnika. Član 54, st.4 propisuje da postupajući organ, kada utvrdi da zakonski zastupnik lica pod starateljstvom ne pokazuje potrebnu pažnju u zastupanju, obavještava o tome organ starateljstva.

Takođe, članom 55 je propisano da **javnopravni organ može postaviti stranci privremenog zastupnika**, ako to zahtijeva hitnost rješavanja u određenoj upravnoj stvari, između ostalog, kada procesno nesposobna stranka nema zakonskog zastupnika; a postupak se mora sprovesti, te kada je zakonski zastupnik u sukobu interesa sa strankom koju zastupa. Lice koje se postavlja za privremenog zastupnika dužno je da prihvati zastupanje, a zastupanje može odbiti samo iz razloga koji su propisani posebnim zakonom, odnosno drugim propisom.

**Zakon o upravnom sporu**<sup>71</sup> uređuje nadležnost, sastav suda i pravila postupka na osnovu kojih sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta i drugih upravnih aktivnosti, sa ciljem obezbjeđivanja sudske zaštite prava i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica i drugih stranaka, povrijeđenih postupanjem javnopravnih organa. Kao ni Zakon o upravnom postupku, ni ovaj Zakon ne predviđa posebne odredbe o načinu učešća maloljetnih lica u upravnom sporu.

<sup>69</sup> Službeni list Crne Gore", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017.

<sup>70</sup> Stranka u upravnom postupku je fizičko ili pravno lice na čiji zahtjev je pokrenut upravni postupak, o čijim pravima, obavezama ili pravnim interesima se upravni postupak vodi po službenoj dužnosti ili koje, radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa, ima pravo da učestvuje u postupku (član 51, st.1).

<sup>71</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 054/16. Zakon se primjenjuje od 1. jula 2017.

## XII POSEBNE MJERE ZAŠTITE

Smjernice Savjeta Evrope o pravosuđu po mjeri djeteta posebnu pažnju posvećuju **maloljetnicima bez pratnje odraslih**, svejedno da li su tražioci azila ili ne, navodići da oni ne treba da budu lišeni slobode samo zbog toga što nemaju boravišni status (smjernica br. 22).

Shodno **Zakonu o strancima**,<sup>72</sup> maloljetni stranac se ne smije vratiti u zemlju porijekla ili treću državu koja je spremna da ga prihvati, ako je to suprotno Konvenciji o statusu izbjeglica, Konvenciji o pravima djeteta i Konvenciji protiv mučenja i drugih svirepih i nehumanih ili ponižavajućih kazni.

**Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca**<sup>73</sup> propisuje uslove i postupak odobravanja međunarodne i privremene zaštite strancima. Zakon definiše **maloljetno lice bez pratnje kao stranca mlađeg od 18 godina**, koji je ostao bez pratnje oba roditelja, staratelja ili lica koje je za njega odgovorno prije ili nakon dolaska u Crnu Goru. Stranac koji traži međunarodnu zaštitu i stranac u transferu imaju pravo na **besplatnu pravnu pomoć**<sup>74</sup> u upravnom sporu u vezi sa zahtjevom za međunarodnu zaštitu, ako ne posjeduju novčana sredstva ili stvari veće vrijednosti i ako podnijeta tužba nije očigledno neosnovana (član 69).

U svim postupcima koji se vode u skladu s ovim Zakonom mora se voditi računa o **najboljem interesu djeteta**, cijeneći njegovu/njenu dobrobit, društveni razvoj i porijeklo; zaštitu i sigurnost, naročito ako postoji mogućnost da je žrtva trgovine ljudima; **mišljenje djeteta** (u skladu sa njegovim/njenim uzrastom i zrelošću), kao i **mogućnost spajanja sa porodicom**. Maloljetniku bez pratnje koje izražava namjeru za podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu centar za socijalni rad postavlja **staratelja** obučenog za rad s djecom koja traže međunarodnu zaštitu.<sup>75</sup> Postupak po zahtjevu za međunarodnu zaštitu maloljetnika bez pratnje vodi **ovlašćeno službeno lice obučeno za rad s djecom strancima**. Odluka po zahtjevu za međunarodnu zaštitu djeteta stranca bez pratnje donosi se hitno.

Iako ova rješenja garantuju visok stepen zaštite maloljetnih lica, njihova primjena u praksi je povezana sa određenim teškoćama. **Stepen podnijetih zahtjeva i odobrenih zaštita je i dalje nizak**.<sup>76</sup> Centri za socijalni rad nemaju posebno opredeljena sredstva za ovu namjenu (npr. sredstva za gorivo, stručnog prevodioca), niti postoje zaposleni koji bi se bavili isključivo maloljetnicima bez pratnje, već se angažuje postojeći kadar. Iako se u praksi staratelj postavlja neposredno po identifikaciji djeteta bez pratnje, starateljski odnos nema potrebnu dužinu trajanja (obično traje do podnošenja zahtjeva za azil). Prilikom postavljanja staratelja i preduzimanja potrebnih radnji, **ne uzimaju se u obzir u dovoljnoj mjeri mišljenja djeteta** u skladu sa čl. 12 Konvencije o pravima djeteta. Često se o interesima svih maloljetnih tražilaca azila stara samo jedan staratelj, što utiče na kvalitet rada i brige o djeci.<sup>77</sup>

<sup>72</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 012/18, 003/19

<sup>73</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 002/17, 003/19 (stupio na snagu 15.01.2019.god.)

<sup>74</sup> **Pomoć u sastavljanju tužbe; zastupanje pred Upravnim sudom i oslobađanje od troškova upravnog spora.**

<sup>75</sup> Porodični zakon predviđa poseban oblik zaštite prava stranih maloljetnika bez pratnje kroz **instit ut starateljstva za posebne slučajeve** (član 244). Na ovaj vid starateljstva se primjenjuju odredbe koje se odnose na starateljstvo nad maloljetnim državljanima, ukoliko nije drugačije određeno. Staratelj je dužan da se kao roditelj stara o ličnosti, zdravlju, vaspitanju i obrazovanju maloljetnog šticeenika.

<sup>76</sup> **Prema izvještaju Evropske komisije za 2018. godinu (str. 31), u ukupnoj strukturi lica koja su podnosila zahtjeve za međunarodnu zaštitu, 9% čine djeca sa pratnjom (6% u 2017. godini).**

<sup>77</sup> Studija izvodljivosti za jačanje kapaciteta za smještaj, zaštitu i rehabilitaciju maloljetnih migranata bez pratnje i drugih ranjivih grupa migranata, Vlada Crne Gore, Podgorica, jul 2015. godine, str. 15, [www.gov.me/](http://www.gov.me/)

# XIII POLOŽAJ DJETETA U OPŠTEM KRIVIČNO – PRAVNOM ZAKONODAVSTVU CRNE GORE

U Krivičnom zakoniku i Zakoniku o krivičnom postupku, pojam **dijete** se koristi samo za **lica do navršene 14 godine života**, koja se smatraju krivično neodgovornim. Ovakva terminološka podjela koja ima svoj materijalno – pravni i procesni karakter izvršena je na osnovu režima krivične odgovornosti i sankcija koje se mogu izreći maloljetnim licima. Za lica od navršene 14 do navršene 18 godine života koristi se pojam maloljetnik, pri čemu je mlađi maloljetnik lice koje je navršilo 14, a nije navršilo 16 godina života, a stariji maloljetnik lice koje je navršilo 16, a nije navršilo 18 godina.<sup>78</sup>

Ove formulacije ne korespondiraju sa definicijom iz člana 1 Konvencije o pravima djeteta i člana 1.1. Evropske konvencije o ostvarivanju dječijih prava,<sup>79</sup> ali su postavljene tako da usključuju bilo kakav oblik krivične odgovornosti djece mlađe od 14 godina (odavno obrazloženje u vezi sa navedenim definicijama pogledati na str. 26 i 27). U preporukama upućenim Crnoj Gori 2018. godine, Komitet za prava djeteta „*pozdravlja mjere koje je država potpisnica preduzela da u svoje nacionalno zakonodavstvo uključi definiciju djeteta u skladu s Konvencijom*“ istovremeno izražavajući zabrinutost zbog izuzetaka u nacionalnom zakonodavstvu koji dozvoljavaju sklapanje braka od 16 godina.

**Maloljetnim licem se smatra lice koje nije navršilo 18 godina** (član 142, stav 8 Krivičnog zakonika), u skladu sa Konvencijom o pravima djeteta. Ako je krivično djelo učinjeno prema maloljetnom licu to predstavlja kvalifikatornu okolnost u odnosu na pasivni subjekat djela.

KZ predviđa više krivičnih djela protiv života i tijela djeteta, uključujući **teško ubistvo** (član 144); **navođenje na samoubistvo i pomaganje u samoubistvu** (član 149), **učinjeno prema maloljetniku i Ubistvo djeteta pri porođaju** (član 146) kada majka liši života svoje dijete za vrijeme porođaja ili neposredno poslije porođaja, usljed poremećaja izazvanog porođajem. **Krivično zakonodavstvo zabranjuje i obljubu sa djetetom ili sa njom izjednačen čin**, osim ako između učinioca krivičnog djela i djeteta ne postoji značajna razlika u duševnoj i tjelesnoj zrelosti (član 206). Član 207 Krivičnog zakonika propisuje da odnosi između odraslog i djeteta u kojima odrasli uživa posebnu odgovornosti, povjerenje i moć (*roditelji, staratelji, hranitelji, nastavnici, vaspitači*) ne dopuštaju seksualnu aktivnost nastalu zloupotrebom ovlašćenja navedenih lica ni sa maloljetnikom starijim od 14 godina, čak ni uz njegovu/njenu saglasnost.

KZ propisuje i set drugih krivičnih djela, kao što su **silovanje** (član 204 - kvalifikovani oblik postoji kada je **djelo učinjeno prema maloljetniku**); **podvođenje i omogućavanje vršenja polnog odnosa** (član 209); **navođenje maloljetnog lica da prisustvuje vršenju krivičnih djela protiv polne slobode** (član 211a); te **mamljenje djeteta u cilju vršenja krivičnih djela protiv polne slobode** (član 211b). Inkriminisana je i **prodaja djece u svrhu seksualne eksploatacije i dječja pornografija**.

<sup>78</sup> *Pojedina krivična djela, propisana Krivičnim zakonikom u nazivu sadrže pojam djeteta (Glava XIV - krivična djela protiv života i tijela, Glava XVIII - krivična djela protiv polne slobode). Pojmovi maloljetnik i maloljetno lice sadržani su u nazivu određenih djela u Glavi XIX - krivična djela protiv braka i porodice i Glavi XXXV - krivična djela protiv čovječnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom.*

<sup>79</sup> *Djetetom se u smislu Konvencije o pravima djeteta smatra svako ljudsko biće koje nije navršilo 18 godina života, ukoliko se po zakonu koji se primjenjuje na dijete, punoljetstvo ne stiče ranije. To, pak, ne znači da Konvencija ne dopušta određene izuzetke u nacionalnim zakonodavstvima koja se primjenjuju na dijete u pogledu sticanja punoljetstva, ako su u skladu sa ciljevima kojima Konvencija teži.*

Zakon o unutrašnjim poslovima<sup>80</sup> propisuje da policijska ovlaštenja prema maloljetniku primjenjuje **policijski službenik koji ima posebna znanja iz oblasti prava djeteta i postupanja sa maloljetnim licima kao učesnicima u krivičnom postupku**, osim ukoliko postoje razlozi hitnosti (član 30, st.1). Policijska ovlaštenja prema maloljetnicima se u pravilu vrše u prisustvu roditelja ili zakonskog zastupnika i branioca (član 30, st.4), izuzetno i u prisustvu predstavnika organa nadležnog za socijalnu i dječju zaštitu, ako postoji osnov sumnje da je roditelj/zakonski zastupnik učinio krivično djelo ili prekršaj na štetu maloljetnog lica (**Zakon ne prepoznaje kategoriju trećeg odraslog lica** - eng. trusted party, sa kojim dijete takođe može ostvariti komunikaciju shodno Direktivi 2013/48/EU u pogledu prava na komunikaciju djeteta sa roditeljem, staraocem ili organom starateljstva).

**Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima**<sup>81</sup> reguliše postupanje po zamolnicama koje Crna Gora prima i upućuje stranoj državi u skladu sa međunarodnim ugovorima. Zakon sadrži **odredbe koje se odnose na prava maloljetnika u postupcima pravosudne saradnje**, u vezi sa evropskim nalogom za hapšenje i postupkom predaje. Član 47 definiše pravo maloljetnika da prilikom lišenja slobode bude obaviješten o svojim pravima, a član 48 pravo na informisanje roditelja, tj. drugog punoljetnog lica koje je maloljetnik odredio (ako bi pružanje informacija roditelju bilo u koliziji sa najboljim interesom maloljetnika, kada bi to znatno ugrozilo krivični postupak ili ako je roditelj nedostupan).

#### **- Zabrana dječjih brakova i nasilja nad djecom**<sup>82</sup>

U Crnoj Gori se brak ne može zakonski sklopiti bez potpune i slobodne saglasnosti obje strane koje su doseglye minimalnu dob za stupanje u brak, ali postoje i **određeni izuzeci koji dozvoljavaju sklapanje braka sa 16 godina**.

Krivični zakonik inkriminiše stupanje punoljetnog lica u vanbračnu zajednicu sa maloljetnim licem, kao i radnje kojima roditelj, staratelj ili usvojilac maloljetnog lica omogućavaju tu zajednicu ili ga navedu da živi u vanbračnoj zajednici sa drugim licem (član 216). U **slučaju zaključenja takvog braka neće se preduzeti krivično gonjenje**, a ako je preduzeto, obustaviće se (član 216, st.4). Sklapanje nedozvoljenog, odnosno prisilnog braka je definisano kao oblik izvršenja krivičnog djela trgovine ljudima iz člana 444 Krivičnog Zakonika, **bez jasne definicije dječjeg braka**.<sup>84</sup>

<sup>80</sup> "Službeni list CG", br. 44/12, 36/13 i 1/15, 87/2018.

<sup>81</sup> „Službeni list Crne Gore”, br. 4/2008 i 36/2013.

<sup>82</sup> Prema podacima centrima za socijalni rad, 2013. godine prijavljeno je 270 djece kao žrtve nasilja, u 2014. godini je bilo 310 dece žrtava nasilja, u 2015. godini 390 djece žrtava nasilja, a u 2016. godini 396 djece žrtava nasilja: Strategija za prevenciju i zaštitu djece od nasilja 2017 – 2021, str. 19.

<sup>83</sup> Član 444 se odnosi na lice koja silom ili prijetnjom, dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi, zloupotrebom ovlaštenja, povjerenja, odnosa zavisnosti, teških prilika, zadržavanjem, oduzimanjem ili uništenjem ili falsifikovanjem ličnih isprava ili davanjem ili primanjem novca ili druge koristi, radi dobijanja saglasnosti od lica koje ima kontrolu nad drugim licem: vrbuje, prevozi, prebacuje, predaje, prodaje, kupuje, posreduje u prodaji, sakriva ili drži drugo lice, radi eksploatacije njegovog rada, dovođenja u položaj sluge, vršenja kriminalne djelatnosti, prostitucije ili druge vrste seksualne eksploatacije, prosjačenja, upotrebe u pornografske svrhe, **sklapanja nedozvoljenog braka**, radi oduzimanja dijela tijela za presađivanje ili korišćenja u oružanim sukobima.

<sup>84</sup> Po Istanbulskoj konvenciji, rani i prisilni brakovi su vid nasilja nad djevojčicama i zahtijevaju inkriminisanje prisiljavanja djece na stupanje u brak i dovođenja djece u drugu zemlju radi braka.



U preporukama upućenim nakon razmatranja Drugog i Trećeg periodičnog izvještaja o primjeni Konvencije o pravima djeteta, Komitet za prava djeteta je izrazio **zabrinutost zbog toga što nacionalno zakonodavstvo dozvoljava sklapanje braka sa 16 godina**<sup>85</sup> i preporučio Crnoj Gori da ukloni normativne izuzetke koji dozvoljavaju brak licima mlađim od 18 godina, te **da eksplicitno inkriminiše prodaju djece radi zaključenja braka**.<sup>86</sup>

U pogledu inkriminisanja nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici, Krivični zakonik u članu 220 propisuje krivičnu odgovornosti lica koje primjenom grubog nasilja naruši tjelesni ili duševni integritet člana svoje porodice ili porodične zajednice (kvalifikovani oblik postoji ako je djelo učinjeno prema maloljetnom licu kada je predviđena kazna zatvora od 1 do 5 godina, a ako je prilikom izvršenja djela nastupila smrt, kazna zatvora od 3 do 12 godina).

**GREVIO**, nezavisno tijelo koje prati sprovođenje Istanbulske konvencije, u inicijalnom izvještaju za Crnu Goru, pohvalilo je uvođenje zabrane/ograničavanja pristupa žrtvi,<sup>87</sup> ali je ukazalo na neusaglašenost krivičnog zakonodavstva sa Istanbulskom konvencijom, u pogledu **razgraničavanja prekršajne i krivične prirode nasilja u porodici**. GREVIO je takođe pozvao vlasti da pojačaju mjere za **podizanje svijesti o štetnim učincima svjedočenja na djecu žrtve nasilja u porodici**, kao i za **psihosocijalno savjetovanje**.

#### **- Zabrana dječjeg rada i drugih vidova ekonomske eksploatacije djece**

U pogledu **zaštite djece od zanemarivanja i zlostavljanja**, Krivični zakonik u članu 219 propisuje krivičnu odgovornost roditelja, usvojioca, staratelja li drugog lica koje grubim zanemarivanjem dužnosti zbrinjavanja i vaspitavanja zapusti maloljetno lice o kojem je dužno da se stara ili ga prinudi na prosjačenje; pretjeran rad i rad koji ne odgovara uzrastu tog maloljetnog lica.<sup>88</sup> Sa ciljem jačanja borbe protiv dječjeg prosjačenja i drugih oblika eksploatacije djece koja žive i rade na ulici, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je krajem 2018. godine, inicirao izradu **Protokola o postupanju organa, ustanova i organizacija sa djecom uključenom u život i rad na ulici** koji pruža smjernice za djelovanje svih aktera koji se bave djecom i porodicom.<sup>89</sup> Komitet za prava djeteta je u zaključnim zapažanjima o Drugom i Trećem periodičnom izvještaju takođe ukazao na potrebu da Crna Gora sprovede preporuke iz 2010. godine koje se odnose na **koordinaciju, alociranje resursa i djecu koja žive na ulici**.

<sup>85</sup> U Rezoluciji Evropskog parlamenta o zaustavljanju prakse dječjih brakova i Rezoluciji Evropskog parlamenta u susret vanjskoj strategiji EU-a protiv ranih i prisilnih brakova – sljedeći koraci navodi se da neke države članice dopuštaju sklapanje braka sa 16 godina, uz saglasnost roditelja; ali se ujedno **pozivaju države članice EU i treće zemlje da utvrde dob od 18 godina kao minimalnu dob za sklapanje braka**.

<sup>86</sup> Preporuke Komiteta za prava djeteta UN-a, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, jun 2018. str. 13 i 32., <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/24/final-preporuke-komiteta2018.pdf>. **Na učestalost dječjih brakova u okviru romske i egipćanske zajednice ukazao je i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, u Izvještaju o rezultatima istraživanja o zaštiti djece od eksploatacije**, [www.ombudsman.co.me/img-publications/15/110420133\\_kompilacija\\_izvjestaja%20konacna.pdf](http://www.ombudsman.co.me/img-publications/15/110420133_kompilacija_izvjestaja%20konacna.pdf)

<sup>87</sup> Osnovni evaluacioni izvještaj za Crnu Goru o sprovođenju Istanbulske konvencije, GREVIO, oktobar 2018. godine, str.37, <https://rm.coe.int/grevio-report-montenegro/16808e5614>

<sup>88</sup> Zvanična minimalna starosna dob za zasnivanje radnog odnosa propisana opštim radnim zakonodavstvom u Crnoj Gori je **15 godina**. Djeca mlađa od 18 godina ne mogu da rade na poslovima koji uključuju posebno težak fizički rad, prekovremeni i noćni rad, rad pod zemljom ili na poslovima koji mogu štetno uticati ili podrazumijevaju veći rizik po njihovo zdravlje i život.

<sup>89</sup> [http://www.ombudsman.co.me/docs/1560953235\\_protokol-o-postupanju-organa-nact-1.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1560953235_protokol-o-postupanju-organa-nact-1.pdf)

## - Zaštita djeteta koje je svjedok ili žrtva nasilja u porodici

Dijete žrtva i dijete svjedok nasilja u porodici imaju pravo na **posebne mjere zaštite u skladu sa najboljim interesom djeteta**. U slučajevima gdje su djeca žrtve ili svjedoci nasilja u porodici sve institucije su dužne da neodložno prijave slučaj policiji i da efikasno sarađuju u skladu sa **Protokolom o postupanju, prevenciji i zaštiti od nasilja u porodici**.<sup>90</sup> Žrtvom se smatra i dijete koje je svjedok nasilju među roditeljima.

**Zakonik o krivičnom postupku**<sup>91</sup> propisuje da dijete koje se saslušava kao svjedok ima pravo da svjedoči u odvojenoj prostoriji pred sudijom i zapisničarem, dok tužilac, okrivljeni i branilac gledaju prenos iz druge prostorije, uz mogućnost postavljanja pitanja. Prilikom saslušanja maloljetnog lica, posebno ako je oštećeno krivičnim djelom,<sup>92</sup> postupa se obazrivo; dijete se upozorava da ne mora odgovarati na sva pitanja, ukoliko ne želi.<sup>93</sup> Takođe, Zakonikom o krivičnom postupku je propisano da **zastarijevanje krivičnog gonjenja za djelo učinjeno na štetu maloljetnog lica ne teče dok to lice ne navrší 18 godina**, čime se osigurava efikasno pokretanje postupka kad žrtva postane punoljetna (član 125).

**Zakon o zaštiti svjedoka**<sup>94</sup> uređuje uslove i postupak za pružanje zaštite svjedoku van suda kada postoji osnovana bojazan da bi davanjem iskaza radi dokazivanja krivičnog djela bio izložen stvarnoj i ozbiljnoj opasnosti po život, zdravlje, fizički integritet, slobodu ili imovinu većeg obima, a druge mjere zaštite nisu dovoljne. Mjere kojima se obezbjeđuje zaštita svjedoka i njemu bliskog lica su: 1) fizička zaštita ličnosti i imovine; 2) premještanje; 3) prikriivanje identiteta i podataka o vlasništvu; 4) promjena identiteta. (član 27). Odluku o primjeni mjera zaštite donosi Komisija za primjenu Programa zaštite svjedoka.<sup>95</sup> **U ime maloljetnog lica Sporazum o primjeni Programa zaštite svjedoka zaključuje roditelj ili staratelj.**

<sup>90</sup> Ukoliko podaci iz prijave slučaja ukazuju na to da je dijete stvarna ili potencijalna žrtva krivičnog djela nasilja u porodici, na lice mjesta dolaze službenici policije i obavještavaju centar za socijalni rad koji vrši početnu procjenu stanja djeteta. Razgovor sa djetetom obavlja inspektor za maloljetnike, u prisustvu roditelja ili staratelja, odnosno predstavnika organa starateljstva koji po potrebi preduzimaju mjere iz svoje nadležnosti. Početna procjena se sprovodi u skladu sa Pravilnikom o organizaciji, normativima, standardima i načinu rada centara za socijalni rad I principom najmanje restriktivne intervencije, uz puno saradničko učesće djeteta i porodice.

<sup>91</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 057/09, 049/10, 047/14, 002/15, 035/15, 058/15 i 028/18.

<sup>92</sup> **Zaštita oštećenog u krivičnom postupku** se ostvaruje u skladu sa članom 114 Krivičnog zakonika, prema kojem oštećeni koji je u krivičnom postupku u pogledu imovinskopravnog zahtjeva upućen na parnicu može tražiti da se namiri iz oduzete imovinske koristi, ako pokrene parnicu u roku od 6 mjeseci od dana pravosnažnosti odluke kojom je upućen na parnicu i ako zatraži namirenje u roku od 3 mjeseca od dana pravosnažnosti odluke kojom je njegov zahtjev usvojen.

<sup>93</sup> **Posebne mjere zaštite i ispitivanja djece svjedoka i žrtava krivičnog djela propisane su Zakonom o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku.**

<sup>94</sup> "Službeni list Republike Crne Gore", br. 065/04, "Službeni list Crne Gore", br. 073/10, 031/14

<sup>95</sup> Komisiju čine sudija Vrhovnog suda Crne Gore, zamjenik Vrhovnog državnog tužioca i rukovodilac Jedinice za zaštitu svjedoka u Upravi policije, direktor UIKS-a i stručno lice -psiholog/psihološkinja.



# XIV PRAVA DJETETA U OKVIRU SISTEMA MALOLJETNIČKOG PRAVOSUĐA

Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku<sup>96</sup> uređuje krivičnopravni status maloljetnika kroz jedinstveni pravni akt, čime je napravljen iskorak u pogledu uvođenja principa restorativne pravde u maloljetničko zakonodavstvo u Crnoj Gori. Prema ovom Zakonu, pojam **dijete** se koristi za **lice koje nije navršilo 14 godina**. Zakon reguliše **pitanje krivične odgovornosti djeteta**, na način što u čl. 2 propisuje da se prema licu koje u vrijeme izvršenja djela određenog u zakonu kao krivično djelo nije navršilo 14 godina ne može voditi krivični postupak, niti se mogu primijeniti sankcije propisane zakonom.

Kako je već objašnjeno u odjeljcima koji se odnose napoložaj djeteta u prekršajnom i krivičnom postupku, **Konvencija o pravima djeteta u članu 40 (3) ne propisuje uzrast djeteta u odnosu na granicu krivične odgovornosti**, dok pojmovno određenje iz člana 1 ima za cilj da definiše obim i svrhu Konvencije. Međutim, u Opštem komentaru br. 10 o pravima djece u maloljetničkom pravosuđu<sup>97</sup> državama potpisnicama se savjetuje da **minimalni uzrast ne odrede na pretjerano niskom nivou**, uzimajući u obzir emocionalnu, mentalnu i intelektualnu zrelost djeteta, kao i da ta **minimalna granica krivične odgovornosti mora biti na međunarodno prihvatljivom nivou** (Komitet dalje navodi da se granica krivične odgovornosti **ispod 12 godina starosti ne smatra međunarodno prihvatljivom**).<sup>98</sup> Osim toga, Komitet navodi da države potpisnice mogu uspostaviti tzv. sistem dvije minimalne dobi (14 ili 16 godina života djeteta), ali samo ukoliko postupak prema djeci i njegov krajnji ishod korespondiraju sa ciljevima i principima Konvencije.

Kada su u pitanju osnovna načela, Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku predviđa poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, **najbolji interes maloljetnika**, zabranu diskriminacije, pravo na privatnost u svim fazama postupka, uvažavanje prava maloljetnika da bude konsultovano, da izrazi mišljenje i da to mišljenje ima određeni procesni značaj, **hitnost postupanja, podsticanje primjene alternativnih mjera i izbjegavanje većih ograničenja lične slobode maloljetnika. Zabranjeno je suđenje u odsustvu maloljetnicima u krivičnom postupku.**

Postupak prema maloljetniku vodi **državni tužilac za maloljetnike, sudija za maloljetnike i vijeće za maloljetnike mjesno nadležnog suda** (član 42 Zakona). U postupku prema maloljetniku mjesno je nadležan, po pravilu, sud na čijem području maloljetnik ima prebivalište, a ako maloljetnik nema prebivalište ili prebivalište nije poznato, sud na čijem području maloljetnik ima boravište. U osnovnim sudovima u Crnoj Gori, 20 sudija postupaju kao sudije za maloljetnike, u predmetima u kojima se maloljetnici pojavljuju kao učinioci krivičnih djela. U Višem sudu u Podgorici, pet sudija je prošlo obuku i steklo posebna znanja o pravilima postupanja sa maloljetnim

<sup>96</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 64/2011 i 1/2018.

<sup>97</sup> C (30 i 32) minimalni uzrast za krivičnu odgovornost.

<sup>98</sup> Evropska mreža zaštitnika građana za prava djeteta (eng. European Network of Children's Ombudspersons) se zalaže da se taj uzrast poveća na 18. godina i preporučuje razradu inovativnih rješenja koji bi se bavili počiniocima krivičnih djela mlađim od uzrasta punoljetstva, kroz obrazovanje i rehabilitaciju: Smjernice Komiteta ministara Savjeta Evrope o pravosuđu po mjeri djeteta: Tumačenja i komentari, Program obuke za sudije prekršajnih sudova – Postupanje sa maloljetnicima u prekršajnom postupku (2013), op.cit. str. 166.

<sup>99</sup> **Posebne mjere zaštite i ispitivanja djece svjedoka i žrtava krivičnog djela propisane su Zakonom o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku.**

<sup>94</sup> "Službeni list Republike Crne Gore", br. 065/04, "Službeni list Crne Gore", br. 073/10, 031/14

<sup>95</sup> Komisiju čine sudija Vrhovnog suda Crne Gore, zamjenik Vrhovnog državnog tužioca i rukovodilac Jedinice za zaštitu svjedoka u Upravi policije, direktor UIKS-a i stručno lice -psiholog/psihološkinja.

učiniocima krivičnih djela. U Višem sudu u Bijelom Polju, troje sudija je steklo sertifikate o završenoj specijalističkoj obuci iz ove oblasti.<sup>99</sup> Vijeća za maloljetnike su formirana i pri Apelacionom sudu i Vrhovnom sudu Crne Gore.<sup>100</sup>

U skladu sa članu 46 Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, 2013. godine su formirane **stručne službe** pri Vrhovnom državnom tužilaštvu i višim sudovima u Podgorici i Bijelom Polju. U njima rade stručnjaci iz oblasti socijalnog rada, socijalne pedagogije i psihologije koji posjeduju stručnost i afinitete za rad sa djecom. Službe pružaju podršku u postupanju prema maloljetnim učiniocima krivičnih djela i maloljetnim žrtvama, kada se kao oštećeni saslušava maloljetno lice. One vode strukturirani razgovor sa djetetom, daju stručna mišljenja (prije donošenja odluke o odbacivanju krivične prijave u skladu sa članom 66, st. 4), posjećuju maloljetnike kojima je ograničena lična sloboda, sarađuju sa vaspitno - obrazovnim i ustanovama socijalne i dječje zaštite i vrše poslove vezane za izricanje i izvršavanje alternativnih mjera i predlaganje krivičnih sankcija, na zahtjev državnih tužilaca.

Prema **Godišnjem izvještaju Stručne službe Vrhovnog državnog tužilaštva za 2018. godinu**,<sup>101</sup> Stručna služba je sprovodila aktivnosti vezane za 36 maloljetnika u 26 predmeta. U toku 2018. godine, državni tužioci za maloljetnike su uputili Stručnoj službi 19 zahtjeva za obradu 28 maloljetnih učinilaca krivičnih djela. Sprovedeno je i praćenje vaspitnih naloga za 7 maloljetnika u 7 predmeta iz 2017. godine. U postupcima koji se tiču djece oštećenih krivičnim djelom i djece svjedoka, Stručna služba je postupala u 24 predmeta i dala nalaz i mišljenje za 23 djece žrtava i za 17 djece svjedoka krivičnih djela.

U postupku prema maloljetniku i **organ starateljstva** ima određena ovlašćenja i obaveze, kao što je pravo da se upozna sa tokom postupka, da u toku postupka stavlja predloge i ukazuje na činjenice i dokaze koji su od značaja za donošenje pravilne odluke (član 54). Osim toga, prema Zakonu o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, organ starateljstva sprovodi mjeru pojačanog nadzora nad maloljetnikom i vrši nadzor nad sprovođenjem drugih vaspitnih mjera.

## - **Zaštita privatnosti i porodičnog života**

Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku propisuje obavezu **poštovanja prava na privatnost maloljetnog lica u svim fazama postupka**.<sup>102</sup> Zakonom je predviđeno isključenje javnosti na glavnom pretresu, te zabrana objavljivanja spisa predmeta. Učesnici u postupku, organi od kojih se traže obavještenja i mediji,<sup>103</sup> dužni su da poštuju odredbe o tajnosti postupka i da se staraju o **zaštiti privatnosti maloljetnog lica**. Bilo koja informacija koja ukazuje na identitet maloljetnog lica koje je žrtva ili svjedok krivičnog djela ne može biti objavljena bez dozvole sudije, tj. državnog tužioca koji postupa u predmetu.<sup>104</sup>

<sup>99</sup> Analiza kaznene politike crnogorskih sudova krivična djela protiv polne slobode u kojima su žrtve maloljetna lica, Vrhovni sud Crne Gore, Podgorica, maj 2018. godine, str. 8 i 9, <http://sudovi.me/podaci/vrsh/dokumenta/9568.pdf>

<sup>100</sup> Sudija za maloljetnike sudi za krivična djela iz nadležnosti osnovnog suda i za krivična djela iz nadležnosti višeg suda za koja je kao glavna kazna propisana novčana kazna ili kazna zatvora do deset godina. Vijeće za maloljetnike je sastavljeno od troje sudija i sudi u prvom stepenu za krivična djela iz nadležnosti višeg suda, osim za krivična djela iz prethodnog stava. U drugom stepenu sud sudi u vijeću sastavljenom od troje sudija, od kojih je predsjednik vijeća sudija za maloljetnike (član 45).

<sup>101</sup> <https://tuzilastvog.me/media/files/GODISNI%20IZVJESTAJ%20Strucne%20sluzbe%202018.pdf>, str. 7 i 11.

<sup>102</sup> Čl. 16 Konvencije o pravima djeteta štiti **pravo djeteta na zaštitu privatnosti** i propisuje da dijete ne smije biti podvrgnuto proizvoljnom ili nezakonitom miješanju u porodični život, dom i prepisku (**ta zabrana se odnosi i na pravnog zastupnika djeteta**).

<sup>103</sup> Prema članu 22 **Zakona o medijima**, svaki medijski sadržaj koji može ugroziti zdravstveni, moralni, intelektualni i socijalni razvoj djeteta mora biti unaprijed jasno označen kao takav i distribuiran tako da je malo vjerovatno da će ga dijete koristiti. Član 48 **Zakona o elektronskim medijima** zabranjuje **objavljivanje informacije o identitetu maloljetnika uključenoj u bilo kakav oblik nasilja**.

<sup>104</sup> Zakonik o krivičnom postupku propisuje da sudija može od otvaranja do završetka glavnog pretresa u svako doba po službenoj dužnosti ili po predlogu stranaka **isključiti javnost za cijeli glavni pretres ili za njegov dio** radi zaštite maloljetnog lica, tj. djeteta žrtve seksualnog iskorišćavanja ili zlostavljanja.

## - **Posebne mjere zaštite i ispitivanja maloljetnih učesnika krivičnog postupka**

Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku predviđa posebne mjere zaštite maloljetnih lica kao učesnika u krivičnom postupku, odnosno maloljetnih počinitelja krivičnih djela i maloljetnih lica koja su oštećena krivičnim djelom, odnosno koja se saslušavaju kao svjedoci (članovi 90 – 97).<sup>105</sup>

Prilikom saslušanja i preduzimanja drugih radnji kojima prisustvuje maloljetnik, učesnici u postupku su dužni da postupaju **obazrivo, vodeći računa o zrelosti, drugim ličnim svojstvima i zaštiti privatnosti maloljetnika**.<sup>106</sup> Radnje u postupku vrše lica sa posebnim znanjima o postupanju prema maloljetnicima kao učesnicima krivičnog postupka. Radi **zaštite identiteta maloljetnih lica** u krivičnom postupku, član 91 Zakona propisuje da se bez izričite dozvole sudije, odnosno državnog tužioca ne mogu objavljivati bilo kakve informacije koja bi mogle ukazati na identitet ovih lica.

Zakon u članu 50 reguliše **postavljanje branioca po službenoj dužnosti maloljetniku** koji je u sukobu sa zakonom (**maloljetnik mora imati branioca prilikom prvog saslušanja, kao i tokom čitavog postupka**). Maloljetnik ima pravo da bude obaviješten o različitim mogućnostima za iznošenje svoje odbrane i da izabere branioca za koga misli da će najbolje štiti njegove interese.<sup>107</sup> **Branilac maloljetnika može biti samo advokat**. Maloljetniku branioca može postaviti i njegov zakonski zastupnik, odnosno sud, po službenoj dužnosti, iz reda advokata sa posebnim znanjima iz oblasti zaštite prava maloljetnika.

Član 93 propisuje **posebna pravila saslušanja maloljetnog lica**,<sup>108</sup> koje, **po pravilu**, obavlja **državni tužilac i sudija istog pola kao maloljetno lice, u posebnoj prostoriji** opremljenoj tehničkim uređajima za **audiovizuelno snimanje**.<sup>109</sup> Ako se saslušanje maloljetnika vrši uz pomoć uređaja za audiovizuelno snimanje, snimak će se zapečatiti i priključiti zapisniku. Ako za to postoje opravdani razlozi, maloljetna lica, kao svjedoci, odnosno oštećeni mogu se saslušati u svom stanu ili u ustanovi u kojoj borave, bez obzira na tehničku opremljenost istih.

Prema podacima dostavljenim od strane Stručne službe Vrhovnog državnog tužilaštva, u 2017. godini je tražena procjena za 25 djece, od kojih je primjenom audiovizuelne tehnike saslušano devetoro djece, uzrasta od 8 do 14 godina. U 2018. godini je tražena procjena za 40 djece, a audiovizuelno snimanje razgovora je primijenjeno kod sedmoro djece uzrasta 9 do 15 godina.

Do polovine novembra 2019. godine tražena je procjena za 35 djece; putem audiovizuelne tehnike i uz podršku Stručne službe je saslušano 9, uzrasta od 4 do 16 godina.<sup>110</sup>

<sup>105</sup> Prema podacima **TRANSMONEE baze** (Strategija za ostvarivanje prava djeteta 2019 – 2023, str.49), **2017. godine je bilo 258 krivičnih djela čije žrtve su bila djeca, od kojih 54 djela protiv života i tijela**.

<sup>106</sup> Član 40 **Konvencije o pravima djeteta** proklamuje pravo svakog djeteta koje je osumnjičeno ili optuženo, ili za kojega je utvrđeno da je prekršilo krivični zakon, **na pravedno postupanje**, na način koji uzima u obzir njegovu starosnu dob. Opšti komentar br. 10 Komiteta za prava djeteta o djeci i maloljetničkom krivičnom pravosuđu (25. april 2007.) naglašava **pravo na suđenje u razumnom roku** i inkorporiranje načela najboljeg interesa djeteta i nediskriminacije u maloljetničko pravosuđe.

<sup>107</sup> **Pristup braniocu se smatra jednim od ključnih elemenata prava na pravično suđenje i može se ograničiti samo u izuzetnim okolnostima** (pogledati presudu Evropskog suda Panovits protiv Cipra od 11. decembra 2008, br. predstavke: 4268/04).

<sup>108</sup> **Prema međunarodnim standardima, ne postoji opšti uslov da se dijete mora saslušati u sudskom postupku, već se odluka o tome donosi na osnovu okolnosti svakog konkretnog slučaja**. **Evropski sud ne tumači pravo na poštovanje porodičnog i privatnog života (član 8 EKLP-a) tako da on uvijek zahtijeva saslušanje djeteta pred sudom**.

<sup>109</sup> **Audiovizuelno snimanje svjedočkog iskaza primjereno potrebama djece se počelo u praksi obavljati u maju 2016. godine** (iako je Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku u primjeni od septembra 2012.), u prostorijama Stručne službe Vrhovnog državnog tužilaštva u Podgorici, gdje trenutno postoje dvije tehnički povezane prostorije za snimanje saslušanja djece (bez čekaonice za djecu). **Mogućnost korišćenja audio-vizuelne tehnike kod uzimanja iskaza za sada postoji u osnovnim državnim tužilaštvima u Podgorici, Nikšiću, Bijelom Polju i Beranama**.

<sup>110</sup> Dopis Stručne službe Vrhovnog državnog tužilaštva od 9. decembra 2019.

Procesom saslušanja rukovodi nadležni državni tužilac za maloljetnike koji prati razgovor sa djetetom i interveniše ukoliko je potrebno. Saslušanje se vrši u prisustvu zakonskog zastupnika maloljetnog lica i, **po pravilu, uz pomoć stručnih lica iz stručne službe**, ako to nije protivno interesima postupka ili maloljetnog lica. **Saslušanje djeteta** (do navršениh 14 godina života) kao oštećenog ili svjedoka **obavezno se sprovodi uz pomoć stručnog lica iz stručne službe**.<sup>111</sup> Navedeni **Zakon ne propisuje ni obavezno uključivanje Stručne službe u svaki postupak prema maloljetniku** (obaveznost je propisana samo za centar za socijalni rad). Stranke i branilac okrivljenog postavljaju pitanja maloljetnom licu preko državnog tužioca. Dijete se prilikom razgovora upozna sa činjenicom da se razgovor snima i ko ga posmatra/slušaa, kao i da će audiovizuelni snimak biti prosljeđen sudiji, te da osumnjičeni ima pravo da vidi snimak. **Maloljetnik koji nije navršio 14 godina života**, a koji je oštećen krivičnim djelom ili svjedok **ne može se suočavati sa okrivljenim** (član 94).

Maloljetno lice koje je žrtva ili svjedok krivičnog djela ima pravo, po članu 95, na **punomoćnika iz reda advokata** koji ima posebna znanja iz oblasti prava djeteta, a koje mu postavlja sudija, odnosno predsjednik vijeća, na predlog državnog tužioca, organa starateljstva ili po službenoj dužnosti, radi zaštite njegove ličnosti i u skladu sa zahtjevima pravičnosti. Troškovi takvog zastupanja padaju na teret budžetskih sredstava suda.

## - **Alternativne mjere i vrste krivičnih sankcija**

Shodno članu 10 i 12 Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, maloljetnom učioniocu krivičnog djela se mogu izreći alternativne mjere (**opomena i vaspitni nalog**<sup>112</sup>) sa ciljem da se prema njemu ne pokreće postupak ili da se isti obustavi, a da se ipak utiče na njegov pravilan razvoj, jača njegova lična odgovornost i preventira vršenje novih krivičnih djela. Alternativne mjere izriče nadležni državni tužilac za maloljetnike, dok ovlašćeni policijski službenik, po pisanom odobrenju nadležnog tužioca za maloljetnike, može izreći **opomenu i poravnanje za krivična djela koja se gone po privatnoj tužbi** (član 68).

Maloljetniku se za učinjeno krivično djelo mogu izreći **vaspitne mjere**,<sup>113</sup> **mjere bezbjednosti** propisane Krivičnim zakonikom (osim zabrane vršenja poziva, djelatnosti ili dužnosti i javnog objavljivanja presude) i **kazna maloljetničkog zatvora** (član 41). Mlađem maloljetniku mogu se izreći samo vaspitne mjere, dok se starijem maloljetniku mogu izreći vaspitne mjere, izuzetno i kazna maloljetničkog zatvora, kada je krivično djelo zapriječeno kaznom zatvora preko pet godina, te kada izricanje vaspitne mjere ne bi bilo opravdano zbog visokog stepena krivice, vaspitne zapuštenosti, te prirode i težine krivičnog djela (član 32).

Prema **Izveštaju o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2018. godinu**, u ukupnom kriminalitetu poznatih lica, maloljetnički kriminalitet učestvuje u procentu od 6,17%. Shodno Za-

<sup>111</sup> Član 93, st. 3 Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku: Izuzetno od stava 2 ovog člana, **saslušanje maloljetnog lica koje nije navršilo 14 godina života (dijete), kao oštećenog ili svjedoka u postupku, obavezno se sprovodi uz pomoć stručnog lica iz stručne službe.**

<sup>112</sup> a) Poravnanje sa oštećenim, b) Redovno pohađanje škole ili redovno odlaženje na posao, c) uključivanje u sportske aktivnosti, d) Obavljanje društveno korisnog ili humanitarnog rada, e) Plaćanje novčanog iznosa u korist humanitarne organizacije, fonda ili javne ustanove, f) Podvrgavanje odgovarajućem ispitivanju i odvikavanju od zavisnosti izazvane upotrebom alkohola ili droge, g) Uključivanje u pojedinačni ili grupni tretman u odgovarajućoj zdravstvenoj ustanovi, savjetovalištu ili drugoj odgovarajućoj organizaciji, h) Pohađanje kurseva za stručno osposobljavanje ili priprema i polaganje ispita i) uzdržavanje od posjećivanja određenog mjesta ili kontaktiranja sa određenim licima.

<sup>113</sup> 1) **mjere upozorenja i usmjeravanja**: sudski ukor i posebne obaveze; 2) **mjere pojačanog nadzora**: pojačan nadzor od strane zakonskog zastupnika, pojačan nadzor u drugoj porodici, pojačan nadzor od strane organa starateljstva, pojačan nadzor uz dnevni boravak u odgovarajućoj ustanovi ili organizaciji za vaspitanje i obrazovanje maloljetnika; 3) **institucionalne mjere**: upućivanje u vaspitnu ustanovu nezavodskog tipa, upućivanje u ustanovu zavodskog tipa i upućivanje u specijalizovanu ustanovu.



konu o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, u toku 2018. godine primijenjene su alternativne mjere prema 92 maloljetna učinioca (5 djevojčica i 87 dječaka) koji su izvršili 94 krivična djela i izrečeno 39 opomena i 55 vaspitnih naloga.<sup>114</sup>

Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku sadrži i posebne odredbe koje se odnose na **pojedinačni program postupanja koji je usmjeren na obrazovanje, lični i socijalni razvoj, stručno osposobljavanje i rehabilitaciju maloljetnika**, usklađen sa individualnim karakteristikama maloljetnika (član 160, st. 3, 4, 5 i 6). Program obuhvata aktivnosti koje se odnose na školovanje, stručno osposobljavanje; radnu terapiju; obuku o socijalnim vještinama; liječenje od zavisnosti; fizičko obrazovanje; hobije, itd.

Članom 162 je propisano da se pravo na školovanje maloljetnika smještenog u ustanovu zavodskog tipa, može uskratiti odlukom direktora škole u koju se maloljetnik upućuje, u slučaju negativnog uticaja na ponašanje ostalih učenika. Način na koji je ova norma definisana, bez odrednice o upućivanju na pohađanje nekog drugog modaliteta nastave, nije adekvatna i treba je **terminološki urediti**, na način što će se umjesto uskraćivanja koristiti termin ograničavanje, te predvidjeti da će se u slučaju nepohađanja redovne nastave, **omogućiti pristup drugim načinima školovanja**, kako bi se postigla puna svrha resocijalizacije.<sup>115</sup>

**Takođe, navedeni Zakon ne predviđa prethodnu procjenu bezbjednosti maloljetnika** (i punoljetnog lica koje izdržava kaznu maloljetničkog zatvora), po molbi za uslovni otpust kod kazne maloljetničkog zatvora, dok **Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti**<sup>116</sup> propisuje da zatvorenik koji ispunjava uslove za uslovni otpust može podnijeti molbu prvostepenom sudu, ako se procijeni da ne postoje smetnje u pogledu bezbjednosti, izvršavanja radnih obaveza i drugih okolnosti koje pokazuju da je postignuta svrha kažnjavanja.

Kazna maloljetničkog zatvora se izvršava u **Upravi za izvršenje krivičnih sankcija** (UIKS), u okviru Direktorata za izvršenje krivičnih sankcija (Ministarstvo pravde) u posebnoj organizacionoj jedinici za maloljetnike u okviru Paviljona F. Zatvorski kompleks u Spuzi sada ima **odvojeno odeljenje za maloljetnike** (novu zgradu namijenjenu isključivo maloljetnicima, koja još uvijek nije u potpunosti funkcionalna).<sup>117</sup>

Tokom posjete CPT-a 2017. godine, u paviljonu F boravilo je deset maloljetnika; paviljon nije bio odvojen, te su maloljetnici mogli imati kontakt sa odraslim zatvorenicima.<sup>118</sup> Tom prilikom je konstatovano da u Crnoj Gori ne postoje institucije koje odgovaraju popravnim domovima, te da postoje **nedostaci u pogledu posebnih oblika tretmana maloljetnika smještenih u ustanovu zavodskog tipa**. Prema nalazima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, **ni jedan od zatvorenika koji izdržavaju kaznu maloljetničkog zatvora, nakon dolaska u zatvor, nije nastavio školovanje**, niti su bili informisani o tome, iako na to imaju pravo.<sup>119</sup>

<sup>114</sup> Str. 33 i 34, [http://www.sudovi.me/me\\_ME/web/pravosudje/vrdt/c?id=OVQp](http://www.sudovi.me/me_ME/web/pravosudje/vrdt/c?id=OVQp)

<sup>115</sup> **Konvencija o pravima djeteta u članu 28 jemči svakom djetetu pravo na obrazovanje i ne predviđa nikakve izuzetke u pogledu ograničavanja ili uskraćivanja prava na obrazovanje djetetu kome je lična sloboda ograničena.** (Opšti komentar br. 14 o pravu djeteta da njegov najbolji interes bude od primarnog značaja (čl. 3), CRC/C/GC/14, od 29. maja 2013).

<sup>116</sup> "Službeni list RCG", br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i "Službeni list Crne Gore", br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017 i 49/2018.

<sup>117</sup> Informacija dobijena u toku fokus grupe održane 23.12.2019. godine, u sklopu pripreme ove Analize.

<sup>118</sup> "Izveštaj Komiteta Savjeta Evrope za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg kažnjavanja, Strazbur, februar 2019. godine, str.7 i 33, <https://www.coe.int/en/web/cpt/montenegro>

<sup>119</sup> Godišnji izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2018. godinu, str. 13 i 26.



JU Centar "Ljubović" je jedina nezavodska ustanova socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori, koja se bavi institucionalnom zaštitom djece u sukobu sa zakonom. Centar obezbeđuje prihvata, smještaj, vaspitno-terapeutske tretman, obrazovanje i profesionalno osposobljavanje djece u riziku i djece sa problemima u ponašanju i zadovoljavanje njihovih vaspitnih, zdravstvenih, obrazovnih, sportskih i drugih razvojnih potreba. Za svako dijete koje je smješteno u ovoj ustanovi se priprema **individualni plan rada**, koji predviđa učešće u navedenim aktivnostima. Ukupan broj zaposlenih u ustanovi je 38, od čega je 20 angažovano u vaspitnom radu i to: 15 stručnih radnika (specijalni pedagozi, psiholog, socijalni radnici, pravnici), 2 stručna saradnika (profesori) i 3 saradnika.

Shodno članu 154 Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, u ovoj ustanovi se sprovodi vaspitna mjera **upućivanja u vaspitnu ustanovu nezavodskog tipa** za djecu od 14 -18 godine, koju sud izriče kada maloljetnika treba izdvojiti iz sredine u kojoj živi i obezbijediti mu pomoć i stalni nadzor od strane stručnih lica.<sup>120</sup> Ova mjera može trajati od šest mjeseci do dvije godine, pri čemu sud svaka tri mjeseca razmatra da li postoje uslovi za obustavu mjere ili njenu zamjenu drugom vaspitnom mjerom. JU "Ljubović" realizuje i servise podrške djeci i porodicama djece sa problemima u ponašanju, kao što je **Savjetovalište za roditelje djece sa problemima u ponašanju i Produženi boravak za djecu sa problemima u ponašanju**. Od skoro je Centar licenciran i za pružanje usluge **Dnevnog boravka za djecu sa problemima u ponašanju**.

Prilikom redovnih obilazaka ove ustanove od strane tima Nacionalnog preventivnog mehanizma<sup>121</sup> konstatovano je da su smještajni uslovi u ovoj ustanovi na zavidnom nivou. Preporuke su date u smislu **izrade pravila postupanja i obezbijeđenja "time out sobe" za kratkotrajnu terapeutsku izolaciju maloljetnika**, kako bi se osiguralo da maloljetnik u afektivnim stanjima ne povrijedi sebe ili druge.

<sup>120</sup> Prema dopisu JU. „Ljubović“ dostavljenom Građanskoj alijansi 12. decembra 2019. godine, od 2012. godine do 2019. godine, sudovi u Crnoj Gori su izrekli **mjeru upućivanja u ustanovu nezavodskog tipa u 61 slučaju**, što čini 68% od ukupnog broja djece koja su koristila uslugu smještaja u ovoj ustanovi.

<sup>121</sup> Zaštitnik vrši poslove Nacionalnog preventivnog mehanizma za zaštitu lica lišenih slobode od mučenja i drugih oblika surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, kroz sprovođenje redovnih i kontrolnih obilazaka mjesta u kojima se nalaze ili se mogu naći lica lišena slobode ili lica kojima je ograničeno kretanje, odlukom suda ili drugog državnog organa.

## XV PRISTUP BESPLATNOJ PRAVNOJ POMOĆI

Član 21 Ustava Crne Gore<sup>122</sup> garantuje pravo na pravnu pomoć svakom licu, pa i pravo na besplatnu pravnu pomoć, u skladu sa zakonom. Ovakvom ustavnom odrednicom, pravo na pravnu pomoć je dobilo karakter Ustavom garantovanog prava. Od značaja za direktnu primjenu konvencijskih standarda koji se odnose na pristup pravdi je i član 9 Ustava koji propisuje da ratifikovani međunarodni ugovori i konvencije, kao i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava imaju primat nad nacionalnim zakonodavstvom i “da se neposredno primjenjuju u slučaju kada odnose uređuju drugačije od unutrašnjeg zakonodavstva”.

**Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći**<sup>123</sup> uređuje postupak i uslove za dodjelu besplatne pravne pomoći fizičkom licu, propisujući da se ostvarivanje i korišćenje prava na besplatnu pravnu pomoć u skladu sa ovim zakonom mora obezbijediti bez diskriminacije po osnovu etničkog porijekla, rase, boje kože, jezika, vjerskog ili političkog uvjerenja, pola, seksualnog opredjeljenja, zdravstvenog stanja ili nekog drugog ličnog svojstva.

**Besplatna pravna pomoć** podrazumijeva obezbjeđivanje sredstava za potpuno ili djelimično pokrivanje troškova pravnog savjetovanja, sastavljanja pismena, zastupanja u postupku pred sudom, Državnim tužilaštvom i Ustavnim sudom, u postupku za vansudsko rješavanje sporova i u postupku pred javnim izvršiteljem, kao i pravo na oslobađanje od plaćanja troškova sudskog postupka (izuzev troškova branioca i punomoćnika koje se ostvaruje u skladu sa drugim zakonima). **Sredstva za finansiranje besplatne pravne pomoći se obezbjeđuju iz državnog budžeta.**

Prema članu 26 Zakona, besplatna pravna pomoć u istom predmetu može se odobriti za:

- ▶ pravno savjetovanje (pružanje pravnih informacija i savjeta);
- ▶ sastavljanje pismena (sastavljanje tužbe ili drugog akta kojim se pokreće postupak, žalbe, prigovora na rješenje o izvršenju, ustavne žalbe ili akta kojim se inicira postupak zaštite pred Evropskim sudom za ljudska prava);
- ▶ pravni savjet i zastupanje u postupku vansudskog rješavanja sporova;
- ▶ pravni savjet i zastupanje u postupku pred Državnim tužilaštvom;
- ▶ pravni savjet i zastupanje u postupku pred sudovima u prvom i drugom stepenu, te pravni savjet i zastupanje u vezi sa vanrednim pravnim lijekovima.

Značajno ograničenje predstavlja činjenica da se **pravno zastupanje kao oblik pravne pomoći može koristiti samo u odnosu na sudski postupak**, odnosno postupak za vansudsko rješavanje sporova, **ali ne i na upravni postupak** (osim u postupku pred Upravnim sudom po rješenju o protjerivanju stranca, shodno članu 113 Zakona o strancima). Na ovaj nedostatak je ukazivao i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, navodeći sljedeće: „*Zakonom nije obuhvaćeno zastupanje u upravnim stvarima, a što je veoma važno, posebno za lica slabog imovnog stanja koja ne mogu koristiti institut besplatne pravne pomoći u postupcima u kojima se utvrđuju prava na ostvarivanje socijalne pomoći, prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, prava po osnovu rada, sve dok se ne stigne do faze upravnog spora, kad već može biti prekasno za efikasnu zaštitu.*“<sup>124</sup>

<sup>122</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI

<sup>123</sup> "Službeni list Crne Gore", br. 020/11, 020/15.

<sup>124</sup> Izveštaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2014. godinu, str. 60, [https://www.ombudsman.co.me/docs/Izvjestaj\\_za\\_2014.pdf](https://www.ombudsman.co.me/docs/Izvjestaj_za_2014.pdf)

Ovakav pristup nije u skladu sa međunarodnim standardima, prema kojima **pravna pomoć mora biti dostupna djetetu**. Nedostatak sredstava ne smije biti prepreka za pružanje pravnih savjeta djeci u postupku, niti se zbog obaveze plaćanja određenih troškova djetetu može ograničiti pravo na pristup sudu. To posebno važi da djecu u sukobu sa zakonom kojoj je država dužna da obezbijedi **kvalifikovanu, nezavisnu i besplatnu pravnu pomoć u ranoj fazi postupka i u toku trajanja postupka** (preporuka 57c Komiteta za prava djeteta upućena Crnoj Gori stav 2018. godine). **Pekinška pravila** takođe predviđaju da će **maloljetniku, u svim fazama postupka, biti garantovana osnovna procesna obezbjeđenja, uključujući i pravo na pravnu pomoć** (Pravilo 7.1 – Prava maloljetnika).

Iako Evropska konvencija pravo na besplatnu pravnu pomoć izričito predviđa samo za optuženike kada to nalažu interesi pravde i materijalni status optuženika, **praksa Evropskog suda pruža šire tumačenje Konvencije**, prema kojem su države članice obavezne da osiguraju pravo na besplatnu pravnu pomoć, kada je to neophodno za djelotvornu i praktičnu zaštitu građanskih prava i obaveza, nezavisno od mogućnosti stranke da sama zastupa svoje interese.

Opšti stav Evropskog suda za ljudska prava je i da se **ne pravi razlika između vrsta pravnih zahtjeva**, već da je **glavni kriterijum** za dodjelu besplatne pravne pomoći **značaj nekog problema za pojedinca, a ne predmet spora** (tzv. **AIREY kriterijumi**).<sup>125</sup> To ne znači da država ne može uvoditi ograničenja u pogledu obima prava, ali konačnu odluku o ostvarivanju **prava na pristup sudu donosi sud** u svakom konkretnom slučaju, procjenjujući da li se ograničenjem prava postiže legitiman cilj. Osim toga, **ESLJP strože cijeni primjenu odredbi o pristupu braniocu u predmetima koji uključuju djecu**.<sup>126</sup>

**Evropska konvencija o ostvarivanju dječjih prava** propisuje sljedeće: „*Stranke će razmotriti mogućnost dodjeljivanja djeci dodatnih procesnih prava u odnosu na postupke pred sudskim organima koji ih se tiču, a prije svega [...] posebnog zastupnika, [...] advokata*“.

**Smjernice Savjeta Evrope o pravosuđu po mjeri djeteta** (br. 34 i 35) preporučuju da zemlje članice svojim unutrašnjim zakonodavstvom olakšaju, gdje je to primjereno, **pristup sudu djeci** i da osiguraju pravne lijekove za zaštitu tih prava, te da **uklone sve prepreke za pristup djece sudu**. Smjernica br. 38. preporučuje se da se **djeci omogući djelotvoran pristup besplatnoj pravnoj pomoći**, pod istim ili blažim uslovima u odnosu na odrasle.

I u **Rezoluciji Komiteta ministara o besplatnoj pravnoj pomoći i savjetima** R.br.8 (1978) se navodi da treba otkloniti ekonomske prepreke u pravnim postupcima shodno kojima država svakome bez diskriminacije garantuje da neće biti spriječen preprekama ekonomskog karaktera da ostvari ili odbrani svoje pravo pred bilo kojim sudom koji postupa **u građanskim, trgovačkim, upravnim, socijalnim ili poreskim stvarima**.

**Direktiva o pravu na pristup braniocu** u krivičnom postupku i u postupku Evropskog naloga za hapšenje, kao i o pravu da treće lice bude obaviješteno o lišavanju slobode i da lice, dok je lišeno slobode, komunicira sa trećim licima i konzularnim organima, **2013/48/EU522**, sadrži odredbe koje se direktno odnose na djecu u stavu 52. i 55. preambule i u članu 5, stavovi 2 – 4. Direktiva

<sup>125</sup> Airey protiv Irske, predstavka br. 6289/73, presuda od 9. oktobra 1979.

<sup>126</sup> Pogledati Panovits protiv Cipra, predstavka br. 4268/04, presuda od 11. decembra 2008.

(EU) 2016/343 Evropskog parlamenta i Savjeta o mjerama procesne bezbjednosti za djecu osumnjičenu ili okrivljenu u krivičnom postupku (stav 43 preambule) govori o tome da su **djeca ranjiva i da bi im trebalo pružiti poseban stepen zaštite**, kroz uvođenje posebnih procesnih garancija u kontekstu prava predviđenih Direktivom, uključujući i mogućnost da u skladu sa postupcima predviđenima nacionalnim pravom ostvare svoje pravo na obranu.

## - **Postupak, korisnici i pružaoci prava na besplatnu pravnu pomoć**

Pravo na besplatnu pravnu pomoć ima lice slabog imovnog stanja, a njegovo imovno stanje se procjenjuje u odnosu na njegovu imovinu i imovinu članova njegove porodice. To pravo, pod uslovima utvrđenim Zakonom, može ostvariti: 1) crnogorski državljanin; 2) lice bez državljanstva (apatrid) koje zakonito boravi u Crnoj Gori i lice koje traži azil u Crnoj Gori; 3) stranac sa stalnim nastanjenjem, odnosno stalnim boravkom ili odobrenim privremenim boravkom i drugo lice koje zakonito boravi u Crnoj Gori; 4) drugo lice u skladu sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorom (član 12).

Član 13 Zakona propisuje da pravo na besplatnu pravnu pomoć bez procjene imovnog stanja imaju: 1) korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalna i dječja zaštita; 2) **djeca bez roditeljskog staranja**; 3) lica sa invaliditetom; 4) žrtve krivičnog djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici i trgovine ljudima; 5) lica slabog imovnog stanja. Zakon eksplicitno ne prepoznaje pravo na besplatnu pravnu pomoć u slučajevima **krivičnih djela protiv polne slobode, učinjenih prema maloljetnim licima**. Ovaj nedostatak je prepoznat i u Analizi kaznene politike za krivična djela protiv polne slobode učinjena prema maloljetnim licima koju je pripremio Vrhovni sud Crne Gore.<sup>127</sup>

Zahtjev za odobravanje besplatne pravne pomoći se podnosi na obrascu koji se može dobiti u svakom osnovnom sudu, odnosno u službi za besplatnu pravnu pomoć. Podatke o pravima na nepokretnosti, hartijama od vrijednosti i poreskim obavezama podnosioca zahtjeva i članova njegove porodice utvrđuje navedena služba. Podnosiocu zahtjeva kome je odobrena besplatna pravna pomoć izdaje se uputnica koja, između ostalog, sadrži: oblik odobrene besplatne pravne pomoći, ime advokata koji je određen, kratak opis pravne stvari za koju je odobrena besplatna pravna pomoć.

Besplatnu pravnu pomoć pružaju advokati po redosljedu sa spiska Advokatske komore Crne Gore koji je sastavljen prema mjesnoj nadležnosti osnovnih sudova. Izmjenama i dopunama Zakona iz 2015. godine je propisano da izuzetno, besplatnu pravnu pomoć mogu pružati i advokati mimo mjesne nadležnosti osnovnog suda, ukoliko za to postoje opravdani razlozi (član 30, stav 3). Takođe, u članu 30 je dodat stav po kojem advokat može odbiti pružanje besplatne pravne pomoći, u skladu sa zakonom kojim se uređuje advokatura. Međutim, **nedostaju odredbe o kvalitetu pravne pomoći koji procenjuje postupajući organ praeter legem**.

Naime, prema **Zakonu o advokaturi**,<sup>128</sup> advokatska komora odlučuje da li će nekom pružiti besplatnu pravnu pomoć pro bono.<sup>129</sup> Osim odluke o promjeni advokata i procesnih sankcija koje može izreći organ pred kojim se vodi postupak, ne postoji direktno ovlašćenje nadležnog organa

<sup>127</sup> Analiza kaznene politike za krivična djela protiv polne slobode učinjena prema maloljetnim licima, Vrhovni sud Crne Gore, Podgorica, maj 2018. godine, str. 37, <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/9568.pdf>

<sup>128</sup> "Službeni list Republike Crne Gore", br. 079/06, "Službeni list Crne Gore", br. 073/10 i 022/17.

<sup>129</sup> U Smjernici br. 39 opisuju se profesionalni zahtjevi koji se postavljaju kada je riječ o advokatima koji zastupaju djecu. Preporučuje se sistem advokata koji su specijalizovani za odbranu djece i omladine, uz istovremeno poštovanje slobodnog izbora advokata od strane djeteta.

da izrekne disciplinske mjere ili sankcije već samo da podnese predlog Advokatskoj komori za brisanje sa spiska advokata. Nije razrađen ni postupak po žalbi korisnika, što je jedan od važnih mehanizama kontrole kvaliteta. Bez obzira na činjenicu da je nadležni organ dužan da pazi na kvalitet pravne pomoći po službenoj dužnosti, korisnik bi trebalo da ima pravo i obavezu da prigovori kvalitetu pravne pomoći i o tome obavijesti postupajući organ.

Zaključno sa 2018. godinom, bilo je podnijeto ukupno **3935 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć**, a **usvojeno 2935**.<sup>130</sup> U 374 slučaja korisnici su bili lica koja su crnogorski državljani, od kojih su 16 bili stranci sa stalnim nastanjenjem/ privremenim boravkom. Od početka primjene Zakona 2012. godine, **djeca bez roditeljskog staranja su podnijela samo dva zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć (u 2015. i 2018. godini), s tim što je odobren samo zahtjev iz 2018. godine** podnijet Osnovnom sudu u Plavu.<sup>131</sup> Kada su u pitanju žrtve krivičnog djela nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici i žrtve trgovine ljudima, broj podnijetih zahtjeva je znatno veći, ali u ukupnoj strukturi podnosilaca **nije izdvojen broj zahtjeva koji se odnosi na djecu žrtve nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici i žrtve trgovine ljudima**.

Tabela 1: Broj zahtjeva podnijetih od strane žrtava krivičnog djela nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici i žrtava trgovine ljudima za period 2012 - 2019

	2012	2013	2014 <sup>132</sup>	2015	2016	2017	2018
Broj zahtjeva podnijetih od strane žrtava krivičnog djela nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici i žrtava trgovine ljudima	1	11		16	27	37	28

<sup>130</sup> Analiza odobrenih slučajeva besplatne pravne pomoći i potrebnih sredstava za finasiranje na godišnjem nivou za period januar-oktobar 2018. godine, Podgorica, Ministarstvo pravde, 2018.

<sup>131</sup> Istraživanje sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori – kreiranje efektivnog i održivog sistema pružanja besplatne pravne pomoći 2012 – 2019, Građanska alijansa, Podgorica, jun 2019. godine, str. 27 – 33, <https://gamn.org/wp-content/uploads/2019/09/GA-Istraživanje-sistema-besplatne-pravne-pomoći-u-Crnoj-Gori-2012-2019-3.pdf>

<sup>132</sup> Analiza o primjeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći za 2014. godinu nije objavljena sa sajtu Ministarstva pravde, tako da nema dostupnih podataka za tu godinu, razvrstanih po korisnicima.



## XVI REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Nakon izrade nacrtu pravne analize, Građanska alijansa je pristupila terenskom istraživanju, tj. pripremi i distribuciji upitnika (koji su posebno dizajnirani za potrebe ovog projekta i priloženi ovom izvještaju kao aneks), kao i odabiru intervjuenata, na osnovu naprijed opisane metodologije. **Istraživanje je bilo posebno fokusirano na primjenu instituta besplatne pravne pomoći.** U nastavku teksta su predstavljeni rezultati istraživanja zasnovani na informacijama dobijenim od strane sudova, državnog tužilaštva, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, advokata, stručnih službi, centara za socijalni rad, nevladinih organizacija i građana.

Dobijeni podaci pokazuju da postoji **značajan stepen svijesti od strane ključnih aktera** kada je u pitanju zaštita prava djeteta, kao i **solidna koordinacija između institucija**, iako postoji prostor za unaprjeđenje saradnje sa nevladinim organizacijama koje pružaju pravnu podršku i pomoć osjetljivim kategorijama stanovništva (socijalno marginalizovanim licima, ženama i djeci žrtvama nasilja, korisnicima psihoaktivnih supstanci).

Prema podacima državnog tužilaštva, u **porastu je broj krivičnih djela izvršenih od strane maloljetnika tokom posljednje dvije godine**, naročito protiv imovine, protiv polnih sloboda, te protiv života i tijela. Prema stavovima predstavnika policije, promjena pravila i načina ponašanje u virtuelnom internet svijetu zahtijeva **podizanje kapaciteta za otklanjanje rizika cyber kriminala**, kojem su djeca i mladi pojačano izloženi. Kao problem je identifikovano i to što se krivična djela ne spajaju u jedno nego se sudi za više krivičnih djela ponaosob, što je posebno problem ukoliko je maloljetnik mlađi od 16 godine izvršio veliki broj krivičnih djela.

Kada je riječ o strukturi maloljetnih počinitelja krivičnih djela, prema podacima iz istraživanja najčešće je riječ o djeci iz disfunkcionalnih porodica, porodica bez jednog ili oba roditelja koji su nerijetko i sami počinioci krivičnih djela, zavisnici od alkohola i psihoaktivnih supstanci, te osobe sa psihičkim ili intelektualnim smetnjama. Većina te djece ne postiže zadovoljavajući uspjeh u školi, nema podršku u učenju kod kuće, a ni u školi, a često su i sami izloženi vršnjačkom nasilju. Većini njih nije pružena podrška na ranom uzrastu, tj. kad je problem u ponašanju počeo da se javlja, bilo da nije primijećen od strane roditelja ili staratelja ili od strane šire socijalne zajednice. Stoga posebnu pažnju treba usmjeriti na **programe prevencije i rane intervencije u oblasti maloljetničke delinkvencije, u svim gradovima u Crnoj Gori.**

Na nivou odabranih sudova registrovan je **nizak broj podnijetih zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć na godišnjem nivou, uključujući i veoma mali broj zahtjeva koji se odnose na djecu.**

Ilustracije radi, u 2018. godini, Osnovnom sudu u Nikšiću, podnijeto je 34 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, dok je u 2019. godini, do dana 01.10.2019. godine, ovom sudu podnijeto 28 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, a do dana 15.11.2019. godine, podnijeta su 32 zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć. U 2018. godini svi zahtjevi za besplatnu pravnu pomoć su riješeni, usvojen je 31 zahtjev, dva zahtjeva su odbijena, dok je 1 zahtjev odbačen. U tekućoj godini, do dana 01.10.2019. godine, riješeno je 27 zahtjeva, od čega su 24 zahtjeva usvojena, 1 zahtjev je odbijen, dva postupka su obustavljena, dok je jedan postupak u toku. Do dana 15.11.2019. godine, riješen je 31 zahtjev, od čega je 28 zahtjeva usvojeno, 1 zahtjev je odbijen, 2 postupka su obustavljena, dok je 1 postupak u toku. Takođe, u 2018. godini u jednom postupku za odobranje besplatne pravne pomoći, korisnik je spadao u kategoriju korisnika materijalnog

obezbjedenja porodice. U 2018. godini, u jednom postupku za odobravanje besplatne pravne pomoći podnosilac je bio zakonski zastupnik malodobnog djeteta - žrtve trgovine ljudima (zahtjev je usvojen).<sup>133</sup>

U pogledu pristupa informacijama koje se odnose na besplatnu pravnu pomoć, vidljivo je da su podaci dostavljeni od strane sudova i podaci iz izvještaja o radu Sudskog savjeta i sudova nekada nekonzistentni, što upućuje na zaključak da **postoje razlike u načinu evidentiranja ovih slučajeva**, odnosno **potreba da se obezbijedi dosljedna statistika o svim slučajevima pružanja besplatne pravne pomoći** (koja sada ne omogućava elektronski, u okviru PRIS-a, posebno evidentiranje slučajeva u kojima su korisnici ovog instituta djeca, ali je ovim podacima moguće pristupiti uvidom u upisnik zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć). U manjim sudovima (poput Osnovnog suda u Rožajama) vodi se evidencija ručno i kroz PRIS o ranjivim kategorijama lica koje koriste BPP, pa je pristup informacijama jednostavniji, što nije moguće u sudovima koji su opterećeni velikim brojem zahtjeva za BPP. **Posebno je evidentno da ne postoje sumirani podaci o korišćenju besplatne pravne pomoći po osnovu drugih zakona koji to omogućavaju (siromaško pravo, službena odbrana), jer je u PRIS - u predmet moguće zavesti samo po imenima stranaka.**

#### **- Pravosudne institucije i organi za sprovođenje zakona**

---

Predstavnici institucija su saglasni da je **zakonski okvir solidan**, posebno Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, ali da je **stepen informisanosti građana nizak**. Smatraju da je najveći napredak ostvaren u okviru sistema maloljetničkog pravosuđa. Prema mišljenju sudija i tužilaca, institucije su **kadrovski osposobljene za postupanje prema maloljetnicima, u manjoj mjeri i tehnički**. Tehnički uslovi za saslušanje oštećenog maloljetnog lica su u skladu sa zakonom i dobrim praksama **još uvijek nisu dostupni u svim sudovima, tužilaštvima i centrima bezbjednosti**. Pojedini sudovi i tužilaštva imaju posebnu prostoriju i tehničke kapacitete da oštećeni, pogotovo ako je oštećen krivičnim protiv polne slobode, ne boravi u istoj prostoriji sa ostalim učesnicima postupka. U Centru bezbjednosti Podgorica postoji jedinica za suzbijanje maloljetničke delikvencije čije službene prostorije za rad sa maloljetnicima su **osposobljene za audio-vizuelno saslušanje maloljetnika**. Slični uslovi postoje na nivou osnovnih državnih tužilaštava u Podgorici, Nikšiću, Beranama i Bijelom Polju. Takođe, konstatovan je **nedostatak institucija u kojima bi maloljetni prestupnici mogli da se smjeste kad pritvorske prostorije nisu adekvatne**.

Smatraju da je postignuta određena specijalizacija maloljetničkog pravosuđa, jer se maloljetnicima, u skladu sa Zakonom o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, bave posebno obučeni policijski inspektori, tužioci i sudije za maloljetnike. Smatraju da će se potpuna specijalizacija obezbijediti **onda kada bude postignuto da tužioci i sudije za maloljetnike bude zaduženi samo za predmete u kojima se postupa prema maloljetnim licima**; učiniocima krivičnih djela; djeci/maloljetnicima na čiju štetu su učinjena krivična djela i djeci/maloljetnicima koji su svjedoci krivičnih djela.

Ukazano je na to da pojedine institucije, poput policije i tužilaštva imaju **razvijene smjernice za postupanje prema maloljetnicima, slične smjernice i/ili njihova efikasna primjena nedostaju na nivou sudova i određenih stručnih službi**. Postoje tendencije da se svakom slučaju **pristupa individualno**, kako to nalaže i praksa Evropskog suda za ljudska prava.

<sup>133</sup> *Odgovor Osnovnog suda u Nikšiću od 22. novembra 2019.*

Kada je u pitanju primjena instituta **punomoćnika, odnosno privremenog zastupnika djeci oštećenima** - žrtvama u postupku, shodno čl. 95 Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, **odgovori sudova ukazuju na to da se ovo pravo djeteta, odnosno procesna mogućnost ne koriste često**. U osnovnim sudovima u Rožajama i Ulcinju nije bilo predmeta u kojem je postavljen punomoćnik djeci koja su žrtve krivičnog djela nasilje u porodici. **Djecu uglavnom zastupaju zakonski zastupnici, rijetko kolizijski staratelji postavljeni od strane centara za socijalni rad.**

Kada je u pitanju staratelj za poseban slučaj on se određuje namjenski za posebne slučajeve, na primjer u slučajevima (deportacije djeteta, pribavljanje dokumenta, pokretanja postupaka pred sudovima u zemlji porijekla djeteta o utvrđivanju oćinstva i sl). O djeci do navršениh 14 godina starosti i o njihovim pravima u porodično pravnim predmetima sud vodi računa da li se na adekvatan način zastupaju u tim postupcima, kao i u tim vrstama predmeta kada je u pitanju njihovo izdržavanje sve do navršene 26-te godine starosti ukoliko se školuju.<sup>134</sup> Sudovi ukazuju i na to da **ne postoji dovoljna aktivnost zakonskih zastupnika djece, koji treba da u ime svoje djece podnose zahtjeve za besplatnu pravnu pomoć.**

Prema mišljenju sudija i tužilaca, značajnu podršku pružaju specijalizovane stručne službe, što pokazuje opravdanost njihovog uvođenja u sistem maloljetničkog pravosuđa. Centri za socijalni rad su takođe obavezni akteri postupka, ali je **njihov rad opterećen ograničenim kadrovskih kapacitetima** u odnosu na broj slučajeva u kojima postupaju. Prema mišljenju profesionalaca, **uvažava se pravo maloljetnika da slobodno izrazi svoje mišljenje u postupku**, posredstvom Centra za socijalni rad i Stručnih službi, koji sačinjavaju posebne izvještaje. Između ove službi postoje profesionalni odnosi saradnje, prema tvrdnjama njihovih predstavnika, s tim što se nekada **stručne službe percipiraju kao „supstitucija“ centrima za socijalni rad** u slučaju nedostajućih kapaciteta, **a ne kao komplementarne službe.**

U svim fazama postupka poštuje se pravo na privatnost maloljetnog lica. Ovo je postupak u kome se obavezno isključuje opšta javnost. Međutim, predstavnici policije i tužilaštva su ukazali na to da postoje **pojedinačni slučajevi kršenja ovog prava od strane medija.**

## - **Zaštitnik ljudskih prava i sloboda**

---

Preporuke Zaštitnika, koje se odnose na besplatnu pravnu pomoć, se poštuju, što znači da nadležni organi uglavnom sa dužnom pažnjom pristupaju zaštiti prava djeteta. Zaštitnik uvijek upućuje stranke na mogućnost podnošenja besplatne pravne pomoći, ali nema obavezu da pruža BPP, iako u praksi to čini, u formi pravnih savjeta i upućivanja na druge nadležne institucije.<sup>135</sup>

Prema mišljenju institucije Zaštitnika, građanima je omogućeno ostvarivanje prava na pristup pravdi pred nadležnim sudovima u Crnoj Gori, imajući u vidu podatke Sudskog savjeta za 2018. godinu, prema kojima je procenat usvojenih zahtjeva za BPP (85,5%) u odnosu na ukupan priliv. Međutim, Zaštitnik smatra da je **neophodno kontinuirano sprovoditi aktivnosti na planu promocije prava na besplatnu pravnu pomoć, posebno među ranjivim kategorijama stanovništva.**

<sup>134</sup> *Odgovor Osnovnog suda u Rožajama od 13. novembra 2019.*

<sup>135</sup> *Odgovor institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, br. 01-721/19 od 21. novembra 2019.*

Najveći problem u vezi sa pristupom pravdi, prema mišljenju institucije Zaštitnika je u **nedovoljnom obuhvatu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, ali i u pasivnosti roditelja u pogledu podnošenja zahtjeva za BPP**. Navode i da se **Zaštitniku najmanje obraćaju djeca iz prigradskih i ruralnih područja**. Takođe, ukazuju na Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći u Republici Srbiji po kojem se **svakom djetetu o čijem se pravu, obavezi ili zakonskom interesu odlučuje u postupku pred sudom, drugim državnim organom, odnosno organom javne vlasti garantuje pravo na besplatnu pravnu pomoć**, a to pravo imaju i mladi kojima je prestala usluga socijalnog smještata do navršene 26 godine života. Institucija Zaštitnika se zalaže i za to da se **urede kriterijumi i indikatori za praćenje kvaliteta besplatne pravne pomoći, kao i uslovi za odbijanje pružanja iste, što još uvijek nije zakonom uređeno**.

Iako institucija Zaštitnika nije imala predmete koji bi ukazivali na ozbiljnije probleme u ovoj oblasti, navode, kao pozitivan, jedan slučaj u kojem je sud oslobodio troškova vještačenja podnositeljku pritužbe koja je bila slabog imovnog stanja, u predmetu razvoda braka i vršenja roditeljskog prava, a radi zaštite **najboljeg interesa djeteta**.

## - **Stručne službe**

---

Prema navodima Stručne službe u Vrhovnom državnom tužilaštvu, djeci je omogućeno da ostvare pristup dostupnoj i kvalitetnoj pravnoj pomoći u okviru sistema maloljetničkog pravosuđa. U Službi navode da se u postupanju Državnog tužilaštva koriste svi relevantni zakoni i podzakonski akti vezani za postupanje prema maloljetnicima u krivičnom postupku. Stručna služba pomaže u procjeni djetetove sposobnosti da svjedoči, kao i u pripremi djeteta za saslušanje (direktno ili putem audiovizuelne tehnike primjerene potrebama djeteta).

Prema mišljenju Službe, zakonska rješenja nude odgovarajuće mogućnosti za pristup pravdi na djeci primjeren način, ali rezultati u praksi zavise od stručnih znanja, poznavanja propisa, ali i od stavova prema učešću djece u pravnim postupcima. Smatraju da „*integrisanje međunarodnih smjernica i preporuka u sopstvene stavove i rad sa djecom predstavlja proces*.“ Stručnjaci, naime, nekada stvaraju pretpostavke o uzrocima djetetovog neprihvatljivog ponašanja i efektima vaspitne mjere, bez ispitivanja kako djeca doživljavaju takve stavove i mjere. Iskustvo govori da **uspjeh tretmana zavisi od kvaliteta uspostavljenog odnosa između djeteta i stručnjaka i usklađenosti tretmana sa karakteristikama djeteta**. Takođe, dogovor, pohvalu i podsticanje ličnog razvoja djeteta smatraju djelotvornijim od davanja savjeta i primjene represivnih vaspitnih postupaka.

Istaknuta je potreba da se **kod zaštite djece kao oštećenih izvršenjem krivičnog djela obezbijedi punomoćnik i u toku pripremnog postupka pred tužiocem, a ne samo pred sudijom**. Naime, za razliku od predmeta u kojima su maloljetnici učinioci krivičnih djela, koji se dodjeljuju u rad državnim tužiocima za maloljetnike, **u predmetima u kojima su djeca oštećena lica postupaju dežurni tužioci** i predmet se formira prema učiniocu krivičnog djela, koji je najčešće punoljetno lice. U tim predmetima se državni tužilac za maloljetnike uključuje kada treba saslušati dijete svjedoka ili oštećenog i tu postoji prostor za unapređenje.



Prema navodima ove Stručne službe **dešava se da se dijete saslušava nekoliko puta**, pred policijskim inspektorom; prilikom ljekarskih pregleda, kao i u centru za socijalni rad, a zatim pred nadležnim tužiocem.<sup>136</sup> Stručna služba predlaže da se pred centrom bezbjednosti sasluša/ju odrasla/e osoba/e koja/e prijavljuju krivično djelo na štetu djeteta, osobe kojima se dijete povjerilo i roditelji djeteta, a da se u tužilaštvu snimi djetetov iskaz, primjenom audiovizuelne tehnike, čime bi se obezbijedilo da dijete svjedoči samo jednom, putem audiovizuelne tehnike primjerene djetetovim potrebama.<sup>137</sup>

Ocjenjuju da postoji dobra saradnja sa centrima za socijalni rad, školama, zdravstvenim ustanovama i Javnom ustanovom „Centar Ljubović.“ Ističu **nedostatak podrške roditeljima u vršenju roditeljskog prava** (usmjeravanje, nadzor, kontrola djeteta, vaspitne metode), kroz **systemska i kontinuirano obezbjeđivanje savjetovanja za roditelje u svakoj lokalnoj zajednici**. Takođe ukazuju i na nedostatak psihijatarata za djecu i uopšte **nedostatak psihoterapijske pomoći djeci žrtvama krivičnih djela** (koja je kao takva trenutno moguća jedino u okviru Centar za autizam, razvojne smjetnje i dječiju psihijatriju u Podgorici, koji ima veoma limitirane kapacitete). Smatraju da bi takva vrsta pomoći bila od koristi i pojedinim maloljetnim učiniocima krivičnih djela.

U Stručnoj službi u Višem sudu u Bijelom Polju<sup>138</sup> navode da postoje određeni tehnički uslovi za rad, ali da iste treba unaprjeđivati kada je u pitanju **audiovizuelno snimanje**. U ovoj službi navode da na svakih tri mjeseca, čak i prije tog roka obilaze ustanove zavodskog/nezavodskog tipa, u skladu sa zakonom. Saradnju sa centrima za socijalni rad smatraju zadovoljavajućom, mada uslovljenom ograničenim brojem stručnih radnika koji rade na poslovima starateljstva.

Predstavnici Stručne službe Višeg suda u Podgorici su istakli da su postojeće procesne garancije zaštite prava maloljetnika u potpunosti u skladu sa Konvencijom o pravima djeteta i u tom dijelu ne bi trebalo mijenjati ništa. Kada je u pitanju pravna pomoć, smatraju da djeca imaju zadovoljavajući pristup (besplatnoj) pravnoj pomoći. Ukazali su na **potrebu razvijanja smjernica**, odnosno pravila za postupanje prema djeci; **daljeg usavršavanja stručnih službi**, kao i na **potrebu njihovog promovisanja među djecom i roditeljima**.<sup>139</sup>

## - **Centri za socijalni rad**

---

U toku istraživanja su distribuirani posebni upitnici centrima za socijalni rad u Podgorici, Nikšiću, Ulcinju i Rožajama, ali su do momenta zaključenja ove Analize, pristigli jedino odgovori centara za socijalni rad iz Podgorice i Ulcinja. Prilikom intervjua koji je održan 30. decembra 2019. godine, predstavnici Centra za socijalni rad Podgorica su **naveli da djeca imaju pristup kvalitetnoj podršci**, uključujući i kroz dodjelu advokata shodno pravilima o besplatnoj pravnoj pomoći. Navode da se bez roditelja maloljetne osobe i advokata nikada ne pristupa uzimanju izjava maloljetnika. Ukazuju na to da se uloga centara za socijalni rad ogleda u **davanju nalaza i mišljenja**, kao i u **organizovanju porodičnog savjetovaništa**. Najvećim uspjehom u dosadašnjem radu smatraju izricanje **društveno korisnog rada**, koji se sprovodi u saradnji sa Crvenim Krstom Crne Gore i nevladinim organizacijama.

<sup>136</sup> Saslušanje koje se vrši u centru bezbjednosti (kojem često prethodi postupak pred centrom za socijalni rad) ne predstavlja dokaz u krivičnom postupku, već dijete ponovo saslušava tužilac.

<sup>137</sup> Shodno članu 93 Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, maloljetnik se, izuzetno, **može ponovo saslušati ako za to postoje opravdani razlozi**.

<sup>138</sup> Odgovor Stručne službe pri Višem sudu u Bijelo Polju od 29. novembra 2019

<sup>139</sup> Odgovor Stručne službe pri Višem sudu u Podgorici od 28. novembra 2019.



Kao ključne izazove u sistemu vide **dugo trajanje postupka, ukoliko se predmeti prema maloljetnicima odnose na više krivičnih djela**, kada se postupci ne spajaju, nego se sudi za više krivičnih djela ponaosob (kao primjer navode slučaj maloljetnika koji je sa 13 godina počinio 50 krivičnih djela, a izrečeno mu je 5 mjera pojačanog nadzora). Korisnim smatraju osnivanje posebnih sudova za maloljetnike (po ugledu na one koji postoje u Rimu). Navode da se **institut kolizijskog staratelja rijetko koristi, više lice za podršku**, a da bi upravo kolizijski staratelj trebalo da preuzme vodeću ulogu u postupku. Kada je u pitanju staratelj za posebne slučajeve, navode da se taj institut određuje namjenski za posebne slučajeve (recimo, kod deportacije djeteta, pokretanja postupaka pred sudovima u zemlji porijekla djeteta o utvrđivanju očinstva i sl.). U pogledu besplatne pravne pomoći, navode da **nemaju kapaciteta da strankama pružaju pravne savjete, ali ih upućuju na nadležne službe pri sudovima**.

U Centru za socijalni rad Ulcinj navode da djeca imaju pristup pravdi, ali da je potrebno dati više informacija nevladinom sektoru i građanima kako bi djeca i njihovi roditelji –staratelji više koristili prava koje im važeće zakonodavstvo pruža.<sup>140</sup> Navode da **najviše problema u zaštiti prava djeteta imaju u predmetima razvoda braka**, kada postoji spor između roditelja o vršenju roditeljskog prava, kao i **kod slučajeva prosjačenja** od strane nedomicilnog stanovništva. Smatraju da su privremeni i posebni staratelji veoma važni, ali da je „*potrebno izabrati pravu osobu*“ koja ima kompetencije i afinitete da štiti interes djeteta. U pogledu besplatne pravne pomoći, smatraju da postoje adekvatni mehanizmi, ali da je bitno **ojačati informisanost građana i kapacitete institucija** da pružaju besplatne pravne savjete i podršku.

Predstavnici obje ustanove navode da je uloga centara za socijalni rad veoma važna, ali da su ove ustanove **opterećene velikim brojem predmeta**, te da je potrebno pojačati kapacitete i kompetencije socijalnih radnika kroz izmjene propisa i jasnija zakonska ovlašćenja, ali i kroz kadrovska pojačanja - **potrebno je više obučenih usko specijalizovanih kadrova i volontera**.

## - **Advokati**

---

Advokati koji su učestvovali u istraživanju su ukazali na to da se u praksi poštuje odredba po kojoj maloljetnik već prilikom prvog saslušanja mora imati branioca. Branioci maloljetnika su specijalizovani, što znači da su prošli obuke i da imaju posebne sertifikate bez kojih ne mogu postupati u ovom postupku.

Uglavnom su advokati angažovani u postupcima **po osnovu Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku**, kao i u predmetima koji se odnose na **naknadu štete u građanskom postuku, porodičnim odnosima i sporovima oko starateljstva**. U odgovorima advokata nisu navedeni problemi koji se odnose na kvalifikovano zastupanje maloljetnika u različitim vrstama postupka. Međutim, advokati ukazuju na to da **djeca rijetko direktno učestvuju u građanskim postupcima, već to čine posredstvom roditelja ili zakonskih zastupnika**. Takođe navode da se kroz svoje predmete nisu često susretali sa institutima kolizijskog staratelja i privremenog zastupnika djeteta, te nisu u mogućnosti da daju preporuke o načinima unaprjeđenja primjene navedenih instituta.

<sup>140</sup> Odgovor Centra za socijalni rad Ulcinj, od 27. decembra 2019.

## - **Nevladine organizacije i građani**

---

Nevladine organizacije koje su učestvovala u istraživanju su najprije istakle da **stepen informisanosti djece o njihovim pravima i mehanizmima zaštite nije na odgovarajućem nivou**, kao i da im se **djeca rijetko obraćaju za pravnu pomoć ili savjet**, već to u njihovo ime najčešće čine **roditelji ili zakonski zastupnici**. Ukazale su i na **nedovoljno prepoznavanje dobrih praksi u neposrednom djetetovom okruženju** (Centar za prava djeteta).

Predstavnici ovih organizacija smatraju i da **Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći treba dodatno analizirati i dopuniti odredbom po kojoj sva djeca u kontaktu sa zakonom treba da imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć**. Uočavaju da postoje teškoće u ostvarivanju prava na besplatnu pravnu pomoć **kod djece u sukobu sa zakonom, socijalno marginalizovane djece, djece iz ruralnih područja i djece iz manjinskih nacionalnih zajednica**, a ključne razloge za to vide u nedovoljnoj informisanosti, nedostatku ličnih dokumenata i sporosti administracije.

**Odredba koja propisuje da pravo na besplatnu pravnu pomoć ima osoba koja posjeduje putničko vozilo vrijednosti do četiri prosječne zarade u Crnoj Gori (oko 2200 eura)**, a koja se utvrđuje prema procjeni nadležnog poreskog organa (čl. 15) je **pretjerano ograničavajuća**, prema mišljenju Akcije za ljudska prava, **imajući u vidu tržišne cijene najjeftinijih vozila**. Ukazuju i na to da Zakon o unutrašnjim poslovima garantuje besplatnu pravnu pomoć policijskom službeniku protiv koga se vodi postupak zbog upotrebe sredstava prinude, dok tu istu mogućnost, bez obzira na imovinski cenzus, *explicite* nemaju žrtve torture, prema važećem Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći.

Nevladine organizacije se zalažu za to da lica ovlašćena za pružanje besplatne pravne pomoći pored advokata sa spiska Advokatske komore Crne Gore, kako je to određeno članom 30, **treba da budu i nevladine organizacije koje se bave ljudskim pravima, sindikati, političke partije, univerzitetske pravne klinike** i drugi subjekti koji već pružaju pravnu pomoć.

U svim odgovorima na upitnik pristiglim od strane građana, registrovan je **nizak stepen informisanosti o pravima i procesnim institutima građanskog, krivičnog i upravnog prava**. Odgovori građana su se uglavnom svodili na to da **nemaju dovoljno informacija o tome na koji način mogu da ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć, te da nemaju dovoljno iskustva i informacija o učešću u pravnim postupcima**, bilo samostalno, bilo kao zakonski zastupnici djece, odnosno lica o kojima se staraju.

# XVII ZAKLJUČCI

## a) Opšta politika prema djeci, zakonodavstvo i praktična primjena

Izmjenama Porodičnog zakona je definicija djeteta je upodobljena definiciji djeteta u Konvenciji o pravima djeteta; konkretizovan pojam opšteg interesa djeteta; data stranačka sposobnost djetetu (pravo podnošenja tužbe za zaštitu svojih prava) i uvedena kategorija lica za podršku. Regulisano je ponašanje suda u situacijama kada se odluka suda razlikuje od mišljenja djeteta. Takođe, uvedena je eksplicitna zabrana fizičkog kažnjavanja djece.

U praksi, pak, i dalje **postoje brojni izazovi, koji ograničavaju efekte primjene navedenih zakonskih rješenja**, posebno u postupcima koji se tiču čuvanja i odgoja djeteta, prava na kontakt sa roditeljem, ali i u predmetima nasilja i zanemarivanja djece. Uočava se i **nedostatak pomoći roditeljima u vršenju roditeljskog prava na nivou svih lokalnih zajednica**.

Najbolji interes djeteta je kao načelo sadržano u materijalnim i procesnim zakonima, ali njegova **praktična primjena kao procesnog pravila nije bliže regulisana podzakonskim aktima**, što može dovesti do različitih tumačenja u praksi, posebno kada ove interese treba uravnotežiti sa interesima drugih učesnika u postupku. Definicija ovog načela nije sadržana ni u Konvenciji o pravima djeteta, što nameće potrebu preciziranja njegove sadržine od slučaja do slučaja, radi punog ostvarivanja prava priznatih Konvencijom.<sup>141</sup> Kako bi se obezbijedila jedinstvena primjena ovog načela u praksi, potrebni su dodatni naponi kroz **izradu smjernica za procjenu najboljeg interesa djeteta i promociju dobrih uporednih praksi**.

Iako zakonski okvir garantuje djetetu pravo na izražavanje mišljenja, još uvijek **nisu stvoreni preduслови da sva djeca mogu da izraze svoje gledište u okruženju koje je prilagođeno djetetu** i da se to njihovo mišljenje uvažava. **Materijalnopravno relevantna volja djeteta do navršene 14 godine u Crnoj Gori nema svoj adekvatan procesno-pravni izraz u parničnom postupku**. Odredbe koje regulišu režim sticanja poslovne sposobnosti su uglavnom ostale neizmijenjene tokom niza godina, što je uslovalo to da su neka rješenja koja se odnose na parničnu sposobnost djeteta **prevaziđena i ograničavajuća**.

Naime, član 77 Zakona o parničnom postupku propisuje da je maloljetnik parnično sposoban u granicama poslovne sposobnosti, ali Porodični zakon ne sadrži potpune i jasne odredbe koje se odnose na poslovnu sposobnost djeteta. I pored toga, ovaj član u praksi treba tumačiti kao dužnost nadležnih organa da procjenjuju sposobnost djeteta da učestvuje u parničnom postupku, uvijek kada je to moguće, **polazeći od pretpostavke da dijete suštinski posjeduje tu sposobnost**, kako i predviđaju relevantni međunarodni standardi.

Zakonsku odredbu o „**siromaškom pravu**“ u građanskim postupcima, shodno članu 168. Zakona o parničnom postupku (to pravo predviđa i član 96 Zakona o upravnom postupku), **djeca i njihovi zakonski zastupnici rijetko koriste**, bilo zbog neznanja, odnosno nepozivanja na tu odredbu, a nekada i zbog propusta suda da pravno neuku stranku pouči o načinu zaštite njenih interesa. Prema nalazima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, problemi posebno postoje kod uređenja ličnih odnosa djece i roditelja nakon razvoda braka/ prekida vanbračne zajednice i prilikom izvršavanja sudskih odluka o starateljstvu. **Sudovi u određenim slučajevima ne prepoznaju**

<sup>141</sup> Opšti komentar Komiteta za prava djeteta br. 14, st. 4. i 82.

**važnost uloge koju dijete ima u sporovima i ne postavljaju lice za podršku, zbog čega se pravo djece na participaciju ne ostvaruje u punoj mjeri.**

Organi starateljstva u dovoljnoj mjeri ne koriste svoja ovlašćenja u slučajevima zanemarivanja roditeljskih prava, zloupotrebe djece i manipulativnog ponašanja roditelja. Centri za socijalni rad imaju važnu ulogu u ovim postupcima, ali je njihov rad **opterećen velikim brojem predmeta**. Potrebno je osnažiti kapacitete i kompetencije socijalnih radnika kroz bolje definisana zakonska ovlašćenja, ali i kroz kadrovska pojačanja, posebno na nivou **usko specijalizovanih kadrova i volontera**.

Nalazi istraživanja pokazuju i da u praksi postoje određene **nejasnoće u vezi sa širokim spektrom uloga koje u postupku mogu imati lica za podršku i kolizijski i privremeni staratelji**, a na koju su posebno ukazali predstavnici stručnih službi i centara za socijalni rad. Odredbe koje se odnose na **kolizijskog zastupnika treba vezati za sve druge postupke koji se tiču djeteta i njegovih prava**, jer se na taj način postiže da dijete bude subjekat prava u svim odnosima koji se tiču njega/nje (u socijalnim ustanovama, u pravosuđu, u policiji, itd.).

Pružanje pravne pomoći u upravnom postupku ustanovljeno je u opštim odredbama kroz načelo pružanja pomoći neukoj stranci, prema kojoj se organ koji vodi postupak stara da neukost i neznanje stranke i drugih učesnika ne budu na štetu prava koja im pripadaju. Međutim, **nedostaju egzaktni podaci o broju djece i njihovih zakonskih zastupnika koji su koristili ovu procesnu mogućnost**.

**Sistem zaštite maloljetnika je najrazvijen u okviru krivičnog pravosuđa**. Usvajanjem Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku (posebno novela iz 2018. godine), **postignut je veći stepen krivično-pravne zaštite djeteta**, između ostalog kroz specijalizaciju pravosuđa i uvođenje stručnih službi koje pružaju podršku pravosudnim organima u postupcima u kojima učestvuju maloljetnici. Takođe, Zakon sadrži **sve procesne garancije** koje su sadržane u međunarodnim izvorima prava, kao što su pravo na informisanje, izražavanje mišljenja, pravo na branioca i besplatnu pravnu pomoć, itd.

Međutim i na tom polju postoje određeni nedostaci. U zakonima kojima se uređuju prekršajna i krivična odgovornost i definišu pravila postupaka u kojima se ta odgovornost utvrđuje, **pojam djeteta nije definisan u skladu s Konvencijom o pravima djeteta**. Definicije određenih krivičnih djela učinjenih na štetu djece nisu usklađene sa međunarodnim standardima (uprkos zabrani dječjih, ranih i prisilnih brakova, **ne postoji eksplicitna definicija prodaje djece u svrhu zaključenja maloljetničkih brakova**; prekršajna i krivično-pravna priroda nasilja u porodici nisu jasno razgraničene).

Još uvijek **nije postignuta potpuna specijalizacija pravosuđa**. Za razliku od predmeta u kojima su maloljetnici učinioci krivičnih djela, koji se dodjeljuju u rad državnim tužiocima za maloljetnike, **u predmetima u kojima su djeca oštećena lica, djeca žrtve i svjedoci krivičnih djela postupaju dežurni tužioc i predmet se formira prema učiniocu krivičnog djela**, koji je najčešće punoljetno lice. U tim predmetima se državni tužilac za maloljetnike uključuje onda kada treba saslušati dijete svjedoka ili oštećenog. Puna specijalizacija će se postići onda kada tužioc i sudije za maloljetnike bude zaduženi samo za predmete u kojima se postupa prema maloljetnim učiniocima krivičnih djela i djeci žrtvama i svjedocima krivičnih djela.



Na nivou policije, tužilaštva i pojedinih stručnih službi postoje **razvijene smjernice za postupanje prema maloljetnicima, ali slične smjernice i/ili njihova efikasna primjena nedostaju na nivou sudova i određenih stručnih službi**. Takođe, potrebno je promovisati rad stručnih službi među djecom i roditeljima.

U Zakonu o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku **ne postoji obaveza saslušanja djeteta** uz pomoć Stručne službe (ta obaveza postoji samo za djecu koja nisu navršila 14 godina). Navedeni **Zakon ne propisuje ni obavezno uključivanje Stručne službe u svaki postupak prema maloljetniku** (obaveznost je propisana samo za centar za socijalni rad), već se Stručna služba uključuje po procjeni državnog tužioca za maloljetnike. Sa druge strane, rezultati istraživanja pokazuju da postoji **opravdanost i spremnost specijalizovanih službi da se uključuju u sve predmete koji se odnose na maloljetna lica**.

Tehnički uslovi za saslušanje oštećenog maloljetnog lica na zaštićujućim način **još uvijek nisu dostupni u svim sudovima, tužilaštvima i centrima bezbjednosti**. Audiovizelna tehnika primjerena potrebama djeteta je funkcionalna samo u osnovnim državnim tužilaštvima u Podgorici, Nikšiću, Bijelom Polju i Beranama.

Postoji prostor za **bolju zaštitu prava djece oštećenih krivičnim djelom**, posebno u dijelu podrške kod postavljanja imovinskopravnog zahtjeva u krivičnom postupku, posebno imajući u vidu **trend rasta broja djece žrtava krivičnih djela čiji su počinioci odrasle osobe**. Iako je sud obavezan da se stara o tome da dijete oštećeno krivičnim djelom ima pristup kvalitetnoj pravnoj pomoći i u tom smislu može oštećenom maloljetnom licu postaviti punomoćnika iz reda advokata, u skladu sa članom 95 Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, podaci dobijeni od strane sudova i advokata ukazuju na to da **se ova odredba u praksi rijetko primjenjuje**. Postoji i potreba za **obezbjedivanjem punomoćnika djeci žrtvama krivičnog djela tokom pripremnog postupka pred tužiocem, a ne samo u postupku pred sudijom**. Istaknut je i **sistemski nedostatak psihijatarata za djecu i psihoterapijska pomoć djeci žrtvama krivičnih djela**, koji se samo djelimično prevazilazi kroz rad Centra za autizam.

Iako je uspostavljanje prostorija po mjeri djeteta jasno definisano kao jedan od prioriteta reforme pravosuđa, prostorije u kojima će se djeca osjećati udobno i sigurno **nisu dostupne kao standardna praksa**. Zatvorski kompleks u Spužu sada ima novu zgradu namijenjenu isključivo maloljetnicima, ali ona još uvijek **nije u potpunosti funkcionalna**. **Nedostaje specijalizovana ustanova prilagođena maloljetnim počiniocima krivičnih djela u okviru koje bi se mogla realizovati vaspitna institucionalna mjera upućivanja u specijalizovanu ustanovu** (izrečena umjesto mjere bezbjednosti obaveznog psihijatrijskog liječenja i čuvanja u zdravstvenoj ustanovi), iako Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku to predviđa u članu 28 i članu 165.

Postoji **neusklađenost između Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku i Zakona o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti**, jer prvi zakon ne predviđa prethodnu procjenu bezbjednosti maloljetnika (i punoljetnog lica koje izdržava kaznu maloljetničkog zatvora), po molbi za uslovni otpust, koja procjena je predviđena Zakonom o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti koji reguliše institut uslovnog otpusta.



Istraživanje je ukazalo i na nedostatke u pogledu posebnih oblika tretmana maloljetnika smještenih u ustanovu zavodskog tipa (posebno u pogledu ograničenog pristupa obrazovanju maloljetnika u ustanovama zavodskog tipa), te nedovoljno razvijenih programa prevencije i rane intervencije u oblasti maloljetničke delinkvencije.

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca prati visoke standarde zaštite lica koja traže međunarodnu zaštitu, odnosno lica kojima je ta zaštita odobrena, propisujući posebne garancije za maloljetnike bez pratnje. Međutim, **stepen podnijetih zahtjeva i odobrenih zaštita je i dalje nizak**. Iako se zaštita prava maloljetnih stranaca ostvaruje kroz institut starateljstva u posebnim slučajevima, **starateljski odnos i dalje nema potreban kvalitet i dužinu trajanja**. **Jos uvijek nije dobro razrađen sistem pravne pomoći maloljetnim migrantima**, na šta ukazuju i iskustva Građanske alijanse i Inicijative mladih za ljudska prava.

## **b) Pristup besplatnoj pravnoj pomoći**

---

Kada je u pitanju pristup besplatnoj pravnoj pomoći, ključni problem su vezani za **nedovoljan obuhvat Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, veoma mali broj djece korisnika ovog prava i pasivnost roditelja u pogledu podnošenja zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć**.

Djeca u velikoj mjeri nisu upoznata sa pravom na besplatnu pravnu pomoć koju im nude Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i propisi koji se odnose na građanski i krivični postupak. Na ovu činjenicu su ukazali svi učesnici u istraživanju, apostrofirajući potrebu većeg informisanja djece i njihovih roditelja o pristupu besplatnoj pravnoj pomoći. Iskustva nevladinih organizacija koje se bave zaštitom prava djece govore i da **dobre prakse u neposrednom djetetovom okruženju**, koje bi mogle podstaći djecu da više koriste svoja prava, **nisu dovoljno prepoznate**.

Besplatna pravna pomoć i dalje nije dostupna svoj djeci i u svim postupcima u kojima organi javne vlasti odlučuju o njihovim pravima i pravnim interesima, dok međunarodni standardi garantuju pravo svakom djetetu na pristup pravnoj pomoći, a slično rješenje poznaju i zakonodavstva zemalja u regionu. Zakon i dalje ne predviđa mogućnost besplatne pravne pomoći u upravnim postupcima, čime lica slabog imovnog stanja ostaju bez besplatne pravne pomoći, sve dok se ne stigne do faze upravnog spora. Takav zakonodavni pristup, koji primarno polazi od vrste postupka, a ne od prava koja se tim postupkom štite **nije u skladu sa utvrđenim standardima i praksom Evropskog suda za ljudska prava**.

Žrtvama mučenja, zlostavljanja ili diskriminacije od strane državnih službenika, Zakonom još uvijek nije obezbijeđena besplatna pravna pomoć, ako imaju imovinu, odnosno ako ne spadaju u jednu od kategorija koja inače ima pravo na besplatnu pravnu pomoć. Takođe, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći eksplicitno **ne prepoznaje pravo na besplatnu pravnu pomoć u slučajevima krivičnih djela protiv polne slobode učinjenih prema maloljetnim licima**, na šta su posebno ukazali predstavnici pravosuđa.

U praksi je vidljivo da **djeca iz ranjivih kategorija ne koriste ovaj institut u dovoljnoj mjeri**. Od početka primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, 2012. godine, **djeca bez roditeljskog staranja su podnijela samo dva zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć (u 2015. i 2018. godini)**, s tim što je odobren samo jedan zahtjev, tj. **samo jedno dijete bez roditeljskog staranja je koristilo ovaj institut**.

Sa druge strane, ne postoje precizni podaci o ukupnom broju djece koja su koristila institut besplatne pravne pomoći, uključujući djecu iz drugih prioritetnih kategorija korisnika definisanih Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći. Ne postoje ni sumirani podaci o korišćenju besplatne pravne pomoći po osnovu drugih zakona koji to omogućavaju (siromaško pravo, službena odbrana), jer je u Pravosudnom informacionom sistemu (PRIS) predmet moguće zvesti samo po imenima stranaka. U manjim sudovima (poput Osnovnog suda u Rožajama) evidencija se vodi ručno i kroz PRIS o ranjivim kategorijama lica koje koriste BPP, pa je pristup informacijama jednostavniji, što nije moguće u sudovima koji su opterećeni velikim brojem zahtjeva za BPP.

Odredbe o obaveznoj odbrani i pravu na branioca zbog slabog imovinskog stanja su široko zastupljene, ali su praćene određenim izazovima, prije svega u pogledu praćenja kvaliteta odbrane. Sistem besplatne prave pomoći (BPP) treba unaprijeđivati kroz uspostavljanje kriterijuma i indikatora za praćenje kvaliteta pružanja BPP, i utvrđivanja odgovornosti advokata u slučajevima nekvalitetnog pružanja BPP, kao i kod neosnovanog odbijanja pružanja BPP, koje je još uvijek nije zakonom uređeno.



# XVIII PREPORUKE<sup>142</sup>

## I OBIM I SVRHA

### Preporuke:

- ▶ Donijeti sveobuhvatni dječji zakon i uvesti postupak procjene uticaja na prava djeteta za sve nove zakonske regulative usvojene na nacionalnom nivou (preporuka Komiteta za prava djeteta 6a);
- ▶ Obezbijediti dovoljne ljudske, tehničke i finansijske resurse za efikasno sprovođenje postojećih zakonodavnih mjera (preporuka Komiteta za prava djeteta 6b);
- ▶ Uspostaviti mehanizam za redovno praćenje/evaluaciju primjene svih politika koje se odnose na prava djeteta, kako bi se osiguralo bolje praćenje stanja u ovoj oblasti.

## II. DEFINICIJE

**Preporuka: Upodobiti definiciju djeteta u zakonima kojima se uređuje prekršajna i krivična odgovornost i postupak sa Konvencijom o pravima djeteta, na način što se će u Zakon o prekršajima, Krivični zakonik i Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, unijeta opšta definicija djeteta kao svake osobe mlađe od 18 godina, ne dovodeći u pitanje postojanje i dodatnih pojmovnih određenja (mlađi i stariji) maloljetnik sa ciljem propisivanja režima krivične odgovornosti djece starije od 14 godina.**

## III. OSNOVNA NAČELA

### A. Učešće

#### Preporuke:

- ▶ Djeci približiti mehanizme primjene III Opcionog protokola o komunikacijskim procedurama uz Konvenciju o pravima djeteta, u saradnji sa institucijom Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, nevladinim organizacijama koje se bave pravima djeteta i udruženjima roditelja;
- ▶ Konstantno promovisati pravo djeteta da pokreće pravne i druge postupke za zaštitu svojih prava lično, preko roditelja, staratelja ili pravnog zastupnika kojeg dijete/roditelj/staratelj odabere ili koji je imenovan po službenoj dužnosti, kroz različite kampanje, edukaciju u školama i druge aktivnosti za podizanje svijesti. Osigurati da djeca, roditelji, zajednice i vjerski lideri igraju ključnu ulogu u takvim inicijativama (preporuka Komiteta za prava djeteta 16b);

### B. Najbolji interesi djeteta

#### Preporuke:

- ▶ Izraditi smjernice i bliže procedure i kriterijume za operacionalizaciju principa najboljeg interesa djeteta u pojedinačnim oblastima (u skladu sa preporukom 24 Komiteta za prava djeteta);
- ▶ Izraditi publikaciju o dobrim nacionalnim i uporednim praksama primjene načela najboljeg interesa djeteta i distribuirati je svim stručnjacima koji dolaze u kontakt sa djecom.

<sup>142</sup> Preporuke prate strukturu Smjernica Savjeta Evrope o pravosuđu po mjeri djeteta.

## C. Dostojanstvo

---

**Preporuka:** Afirmisati, u kontinuitetu, primjenu etičkih i profesionalnih standarda u postupanju prema djeci, zasnovanih na poštovanju ličnosti i dostojanstva svakog djeteta.

## D. Zaštita od diskriminacije

---

**Preporuke:**

- ▶ Osigurati potpunu primjenu relevantnih zakona o zabrani diskriminacije, uključujući adekvatno sankcionisanje počinitelja i odgovarajuće djelotvorne pravne lijekove dostupne djeci (preporuka Komiteta za prava djeteta 22a).
- ▶ Postepeno izgrađivati nacionalnu sudsku praksu u pogledu zaštite djeteta od diskriminacije, a u skladu sa dostupnom praksom Evropskog suda za ljudska prava.

## E. Vladavina prava

---

**Preporuka:** Nastaviti sa kontinuiranim edukacijama profesionalaca koji primjenjuju propise i politike koje se odnose na djecu u kontaktu sa sektorom pravde, koristeći mehanizme i resurse koje pruža proces pridruživanja Evropskoj uniji.

## IV. PRAVOSUĐE PO MJERI DJETETA PRIJE, ZA VRIJEME I POSLIJE PRAVOSUDNIH POSTUPAKA

---

### A. Opšti elementi pravosuđa po meri djeteta

---

**Informacije i savjeti**

**Preporuka:** Prilagoditi informacije i savjete namijenjene djeci njihovom uzrastu i zrelosti terminologiju i način obraćanja upodobiti jeziku koji djeca mogu da shvate. Takođe, voditi računa o tome da davanje informacija roditeljima ne može biti alternativa davanju informacija djetetu, kako to nalažu i Smjernice Savjeta Evrope o pravosuđu po mjeri djeteta.

**Zaštita privatnog i porodičnog života**

**Preporuka:** Obezbijediti strogo poštovanje privatnog i porodičnog života djeteta, u skladu sa standardima Evropskog suda za ljudska prava i dosljedno sankcionisati svako kršenje ovog prava od strane predstavnika javnih vlasti, medija, pojedinaca i drugih subjekata.

**Obuka stručnih lica / multidisciplinarni pristup**

**Preporuke:**

- ▶ Obezbijedi kvalitetnu sistematsku obuku u vezi sa pravima djeteta za sve profesionalne grupe koje rade sa djecom i za djecu, u svim pravnim postupcima;
- ▶ Jačati bazu usko specijalizovanih kadrova i volontera u centrima za socijalni rad;
- ▶ Jačati primjenu multidisciplinarnih metoda u radu profesionalaca koje rade sa djecom i za djecu, kroz adekvatno uključivanje i podršku stručnjaka različitih profila, kako bi se postigao sveobuhvatan pristup djetetu.

## Lišenje slobode

### Preporuke:

- ▶ U potpunosti staviti u funkciju Odjeljenje za maloljetnike u sklopu zatvorskog kompleksa Spuž (UIKS), u što kraćem roku;
- ▶ Redefinisati član 162 Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku koji se odnosi na uskraćivanje prava na školovanje, po odluci direktora školske ustanove, na način što će se umjesto uskraćivanja koristiti termin ograničavanje, te predvidjeti da će se, Eksplicitno predvidjeti mogućnost pohađanja drugih modaliteta nastave u slučaju nepohađanja redovne nastave.
- ▶ Usaglasiti Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku sa Zakonom o izvršenju kazni zatvora, novčane kazne i mjera bezbjednosti u odnosu na institut uslovnog otpusta, kako bi se preciziralo da li je procjena rizika bezbjednosti neophodna prilikom odlučivanja po molbi za uslovni otpust maloljetnog lica (odnosno punoljetnog lica koje izdržava kaznu maloljetničkog zatvora).
- ▶ Razviti i sprovesti cjelovit program obrazovanja i aktivnosti prilagođenih maloljetnicima, u skladu sa važećim zakonodavstvom (preporuka CPT-a).
- ▶ U dugoročnom kontekstu, detaljnije analizirati institucionalni položaj J.U. Ljubović u odnosu na činjenicu da ova ustanova sada zbrinjava djecu koja su u sukobu sa zakonom i djecu sa problemima u ponašanju koja se nalaze u ovoj ustanovi po osnovu odluke centra za soc rad.

## B. Pravosuđe po mjeri djeteta prije sudskog postupka

---

### Preporuke:

- ▶ Promovisati alternativno postupanje u odnosu na pravosudne mehanizme među djecom i roditeljima, posebno među djecom iz ranjivih grupa;
- ▶ Nastaviti sa specijalizacijom i senzitivizacijom profesionalaca koji vode postupke za alternativno rješavanje sporova koji se direktno ili indirektno odnose na djecu;
- ▶ Razvijati programe prevencije i rane intervencije u oblasti maloljetničke delinkvencije, u svim gradovima u Crnoj Gori.

## C. Djeca i policija

---

**Preporuka: Zakonom o unutrašnjim poslovima jasno predvidjeti da se policijska ovlašćenja mogu primijeniti bez prisustva roditelja ili zakonskog zastupnika, u prisustvu predstavnika organa nadležnog za socijalnu i dječju zaštitu, odnosno povjerljivog lica (eng. trusted party), sa kojim dijete takođe može da ostvari komunikaciju, ako postoji osnov sumnje da je roditelj ili zakonski zastupnik učinio krivično djelo ili prekršaj na štetu maloljetnog lica, u skladu sa Direktivom 2013/48/EU, po ugledu na Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima koji predviđa takvo rješenje.**



## D. Pravosuđe po mjeri djeteta tokom sudskih postupaka

---

Pristup sudu i pravosudnom postupku

Pravno zastupanje i odbrana

**Ključna preporuka: Svakom djetetu o čijem se pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu odlučuje u postupku pred sudom, državnim organom, odnosno organom javne vlasti, zakonom garantovati pravo na besplatnu pravnu pomoć, nezavisno od imovinskog cenzusa, u skladu sa međunarodnim standardima zaštite prava djeteta.**

Ostale preporuke:

- ▶ Ukoliko se ostane pri sadašnjem pristupu po kojem nije eksplicitno definisano da svako dijete ima pristup besplatnoj pravnoj pomoći, izmijeniti i dopuniti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, tako da obuhvati **žrtve torture i diskriminacije**, kao i **djecu žrtve krivičnih djela protiv polne slobode**, bez obzira na imovno stanje.
- ▶ Obezbijediti **efikasnu primjenu člana 95 Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku koji se odnosi na postavljanje punomoćnika maloljetnom licu koje je žrtva ili svjedok krivičnog djela, posebno u dijelu postavljanja imovinskog zahtjeva**, a imajući u vidu da se ovaj član ne primjenjuje dovoljno u praksi. **Pristup punomoćniku za djecu svjedoke/žrtve krivičnih djela obezbijediti i tokom pripremnog postupka pred tužiocem, a ne samo u postupku pred sudijom.**
- ▶ Sprovesti istraživanje o **razlozima za veoma nizak stepen korišćenja instituta besplatne pravne pomoći od strane djece** u dosadašnjoj primjeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći.
- ▶ Unaprijediti **saradnju između službi besplatne pravne pomoći** pri osnovnim sudovima i NVO koje se bave zaštitom ugroženih socijalnih kategorija;
- ▶ Unaprijediti stepen **informisanosti djece i roditelja o pravima i procedurama vezanim za korišćenje besplatne pravne pomoći i promovirati službi za besplatnu pravnu pomoć pri sudovima**, u saradnji sa institucijom Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, nevladinim organizacijama, školskim parlamentima i udruženjima roditeljima;
- ▶ **Usvojiti posebne smjernice od strane sudova**, koja će se primjenjivati prema djeci podnositeljima i korisnicima prava na besplatnu pravnu pomoć;
- ▶ Obezbijediti **sveobuhvatnu i koherentnu evidenciju i statistiku o svim slučajevima pružanja besplatne pravne pomoći** (koja sada ne omogućava, u okviru postojećeg PRIS-a, posebno evidentiranje slučajeva u kojima su korisnici ovog instituta djeca, iako je te podatke moguće dobiti uvidom u upisnik zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć, ali samo u sudovima koji nisu opterećeni velikim brojem ovih zahtjeva).

**Pravo deteta da se njegovo mišljenje čuje i da izrazi svoje stavove**

Preporuke:

- ▶ Obezbijediti **efikasnu i djelotvornu primjenu odredbi Porodičnog zakona koje se odnose na institut lica za podršku, kolizijskog staratelja i privremenog zastupnika**, kao i onih odredbi koje predviđaju **pravo djeteta da samostalno pokreće određene postupke za zaštitu svojih prava**. **Promovisanjem dobrih praksi** u primjeni ovih instituta djelovati u pravcu otklanjanja nejasnoća u pogledu primjene navedenih instituta i uloga koje ova lica mogu imati u postupku.

- ▶ Razmotriti mogućnost da se izmijeni koncept tzv. ograničene procesne poslovne sposobnosti u važećem građansko – procesnom zakonodavstvu sa ciljem pune afirmacije procesno relevantne volje maloljetnika, u skladu sa savremenim evropskim trendovima i normativnim rješenjima. Konkretno, moguće je razmotriti definisanje različitih stupnjeva procesne sposobnosti djeteta, u zavisnosti od njegovog uzrasta i stepena zrelosti, odnosno fizičkog, emotivnog, intelektualnog i socijalnog razvoja, po ugledu na austrijsko zakonodavstvo koje prepoznaje eksplicitno tri dobne razine. Prvu čine djeca dobi do 7 godina, koja mogu učestvovati u određenim pravnim odnosima koji se tiču “neznatnih pitanja svakodnevnog života”. Djeca od 7 do 14 godina života su sposobna prihvatiti obećanje koje je dato samo njima u korist”, dakle, sposobne su samostalno sticati određena prava koja idu u njihovu korist. Djeca od 14 - 18 godina starosti imaju i poslovnu sposobnost preuzimanja obaveza;
- ▶ Dopuniti **Zakon o parničnom postupku odredbama koje se odnose na postupanje suda u situacijama kada isti procijeni dijete ne bi bilo u stanju da shvati značenje i pravne posljedice preduzetih radnji**, te definisati pitanje dopuštenosti žalbe protiv rješenja kojim se sud dozvolio djetetu preduzimanje pojedinih radnji u postupku.

## Dokazi/iskazi djece

### Preporuke:

- ▶ Obezbijediti **prostorije po mjeri djeteta** u okviru sudova, tužilaštava i centara bezbjednosti, za svu djecu koja učestvuju u pravosudnim postupcima. **Uslove za audiovizuelno snimanje razgovora/iskaza djeteta obezbijediti u svim tužilaštvima.**
- ▶ Djecu treba da saslušavaju i od njih uzimaju iskaze obučena stručna lica. Kako bi se to postiglo, potrebno je **razmotriti mogućnost propisivanja obaveznog uključivanja stručnih službi u sve slučajeve uzimanja iskaza djeteta kao oštećenog ili svjedoka** (a ne samo kada su u pitanju djeca do navršenih 14 godina, kako je sada propisano članom 93, st. 2 Zakona ).
- ▶ Uvijek kada je to moguće, **saslušanje djece-žrtve/svjedoka** pred državnim tužiocem o okolnostima prijavljenog krivičnog djela sprovesti na **zaštićujući način**, uz upotrebu savremene audio- vizuelne opreme, kako bi se prevenirala sekundarna viktimizacija.

## F. PRAVOSUĐE PO MJERI DJETETA POSLIJE SUDSKIH POSTUPAKA

**Preporuka:** Obezbijediti **održive i pristupačne mehanizme pružanja vansudske psihološke i socijalne podrške djeci i roditeljima nakon sudskog postupka**, sa fokusom na podršku u primjeni programa i mjera rehabilitacije i resocijalizacije.

### Promovisanje drugih koraka po mjeri djeteta

#### Preporuke:

- ▶ Povećati broj **istraživanja koja obuhvataju sve aspekte pravosuđa po mjeri djeteta i razmjenjivati dobre međunarodne prakse i iskustva**, sa ciljem da te aktivnosti postanu dio redovne prakse nadležnih organa u sektoru pravosuđa;
- ▶ **Jačati saradnju sa nevladinim organizacijama i strukovnim udruženjima** u oblasti prava djeteta, uključujući ljudsko pravaške organizacije, udruženja roditelja, advokatsku komoru, notarsku komoru i druga relevantna udruženja i organizacije;

- ▶ Periodično **preispitivati, ocjenjivati i revidirati metode rada sa djecom** u kontekstu postizanja pravosuđa po mjeri djeteta;
- ▶ **Unaprijediti okvir za sprovođenje nadzora nad sprovođenjem javnih politika koje se odnose na djecu**, u skladu sa Smjernicama Savjeta Evrope o pravosuđu po mjeri djeteta, te obezbijediti da nevladine organizacije i nezavisna tjela, uključujući dječje ombudsmane, u većoj mjeri učestvuju u tom procesu.

# XIX BIBLIOGRAFIJA

## Međunarodna dokumenta

---

- ▶ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima
- ▶ Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
- ▶ Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima
- ▶ UN Konvencija o pravima djeteta
- ▶ UN Konvencija o statusu izbjeglica
- ▶ UN Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom
- ▶ UN Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala
- ▶ Standardna minimalna pravila Ujedinjenih naroda za maloljetničko pravosuđe
- ▶ Smjernice Ujedinjenih naroda za prevenciju maloljetničke delinkvencije
- ▶ Pravila Ujedinjenih naroda za zaštitu maloljetnika lišenih slobode
- ▶ Smjernice za tretman maloljetnika u okviru maloljetničkog pravosuđa
- ▶ Standardna minimalna pravila Ujedinjenih naroda za nezatvorske mjere
- ▶ Etičke smjernice i principi o etičkom izvještavanju o djeci, UNICEF
- ▶ Konvencija Savjeta Evrope za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
- ▶ Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka
- ▶ Evropska konvencija o vršenju dječjih prava
- ▶ Konvencija o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja
- ▶ Evropska konvencija o naknadi štete žrtvama nasilja
- ▶ Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope o položaju žrtve u okviru krivičnog prava i postupka
- ▶ Povelja o temeljnim pravima EU
- ▶ Direktiva 2012/29 kojom su utvrđeni minimalni standardi prava, podrške i zaštite žrtava
- ▶ Direktiva 2012/13 o pravu na informaciju u krivičnom postupku
- ▶ Direktiva 2016/800 o procesnim garancijama za djecu koja su osumnjičena ili optužena u krivičnim postupcima
- ▶ Direktiva 2016/1919 o pravnoj pomoći o pravnoj pomoći za osumnjičene i okrivljene u krivičnom postupku i za tražene osobe u postupku po evropskom nalogu za hapšenje
- ▶ Komunikacija Komisije Savjetu, Evropskom parlamentu, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Posebno mjesto djece u vanjskom djelovanju EU, Evropski konsenzus o razvoju (2017)
- ▶ Strategija Savjeta Evrope za prava djeteta 2016 – 2021
- ▶ Smjernice o pravosuđu prilagođenom djeci, Savjet Evrope

## Presude Evropskog suda za ljudska prava

---

- ▶ Tyrer protiv Ujedinjenog Kraljevstva, predstavka br. 5856/72, presuda od 25. aprila 1978.
- ▶ Airey protiv Irske, predstavka br. 6289/73, presuda od 9. oktobra 1979.
- ▶ Costello-Roberts protiv Ujedinjenog Kraljevstva, predstavka br. 13134/87, presuda od 25.03.1993.
- ▶ Singh i Hussain protiv Ujedinjenog Kraljevstva, predstavka br. 17440/90, presuda od 21. februara 1996.
- ▶ X protiv Savezne Republike Njemačke, predstavka br. 1611/62, odluka Komisije od 25. septembra 1965.

- ▶ Nielsen protiv Danske, predstavka broj 10929/84, presuda od 24. oktobra 1988.
- ▶ Bouamar protiv Belgije, predstavka br. 9106/80, presuda od 29. februara 1988.
- ▶ Nart protiv Turske, predstavka br. 20817/04, od 6. maja 2008.
- ▶ Panovits protiv Cipra, predstavka br. 4268/04, presuda od 11. decembra 2008.

## Zakonodavstvo Crne Gore

---

- ▶ **Ustav Crne Gore**, „Službeni list Crne Gore“, br. 01/2007 i 3872013 – AMANDMANI I - XVI
- ▶ **Zakon o matičnim registrima**, "Službeni list Crne Gore", br. 047/08, 041/10, 040/11, 055/16
- ▶ **Zakon o vanparničnom postupku**, "Službeni list Republike Crne Gore, br. 027/06," Službeni list Crne Gore", br. 073/10, 020/15, 075/18
- ▶ **Zakon o zabrani diskriminacije**, "Službeni list Crne Gore", br. 046/10, 040/11, 018/14 i 042/17
- ▶ **Zakon o zabrani diskriminacije lica s invaliditetom**, "Službeni list Crne Gore", br. 35/2015 i 44/2015
- ▶ **Krivični zakonik**, „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 i 049/18
- ▶ **Zakonik o krivičnom postupku**, „Službeni list Crne Gore“, br. 057/09, 049/10, 047/14, 002/15, 035/15, 058/15 i 028/18
- ▶ **Zakon o unutrašnjim poslovima**, "Službeni list CG", br. 44/12, 36/13 i 1/15, 87/2018
- ▶ **Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima**, „Službeni list Crne Gore“, br. 4/2008 i 36/2013
- ▶ **Zakon o zaštiti svjedoka**, "Službeni list Republike Crne Gore", br. 065/04, "Službeni list Crne Gore", br. 073/10, 031/14051/17
- ▶ **Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku**, "Službeni list Crne Gore", br. 64/2011 i 1/2018
- ▶ **Zakon o izvršenju kazni zatvora, novčanih kazni i mjera bezbjednosti**, "Službeni list RCG", br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i "Službeni list CG", br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017 i 49/2018
- ▶ **Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći**, "Službeni list Crne Gore", br. 020/11, 020/15
- ▶ **Porodični zakon**, "Službeni list Crne Gore", br. 053/16
- ▶ **Zakon o strancima** "Službeni list Crne Gore", br. 012/18, 003/19
- ▶ **Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca**, "Službeni list Crne Gore", br. 002/17, 003/19
- ▶ **Zakon o upravnom postupku**, "Službeni list Crne Gore", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 i 37/2017
- ▶ **Zakon o upravnom sporu**, "Službeni list Crne Gore", br. 054/16
- ▶ **Zakon o prekršajima**, "Službeni list Crne Gore", br. 51/2017
- ▶ **Zakon o parničnom postupku**, "Službeni list Republike Crne Gore", br. 022/04, 028/05, 076/06, Službeni list Crne Gore", br. 073/10, 047/15, 048/15, 051/17, 075/17, 062/18, 034/19 i 042/19
- ▶ **Zakon o medijima**, "Službeni list Republike Crne Gore", br. 051/02, 062/02, "Službeni list Crne Gore", br. 046/10, 073/10, 040/11
- ▶ **Zakon o elektronskim medijima** "Službeni list Crne Gore", br. 046/10, 040/11, 053/11, 006/13, 055/16, 092/17



## Strategije

---

- ▶ **Strategija za ostvarivanje prava djeteta 2019 – 2023**
- ▶ **Strategija reforme pravosuđa 2019 – 2022**
- ▶ Nacionalna strategija održivog razvoja (NSOR) do 2030
- ▶ Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite 2018 – 2022
- ▶ Strategija za zaštitu od nasilja u porodici 2016 – 2020
- ▶ **Strategija za prevenciju i zaštitu djece od nasilja 2017 – 2021**
- ▶ Strategija razvoja ranog i predškolskog vaspitanja i obrazovanja u Crnoj Gori 2016 – 2020
- ▶ Strategija inkluzivnog obrazovanja 2019 – 2025
- ▶ Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana 2016 – 2020
- ▶ Strategija zaštite lica sa invaliditetom od diskriminacije i promocije jednakosti 2017 - 2021

## Relevantni izvještaji

---

- ▶ Opšti komentari Komiteta za prava djeteta
- ▶ Zaključna zapažanja Komiteta UN za prava djeteta o kombinovanom drugom i trećem periodičnom izvještaju Crne Gore (Komitet UN za prava djeteta, 22. jun 2018).
- ▶ Jednak pristup djece pravdi u Srednjoj i Istočnoj Europi i Centralnoj Aziji, UNICEF, maj 2015.
- ▶ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2019. godinu
- ▶ Pravosuđe prilagođeno djeci – stajališta i iskustva profesionalaca o učešću djece u građanskim i krivičnim sudskim postupcima u 10 država članica EU, Agencija EU za temeljna prava, 2015.
- ▶ Osnovni evaluacioni izvještaj za Crnu Goru o sprovođenju Istanbulske konvencije, GREVIO, oktobar 2018.
- ▶ Izvještaj o primjeni postojećih međunarodnih ugovora u oblasti međunarodne pravne pomoći u krivičnim i građanskim stvarima, Vlada Crne Gore, Podgorica, jun 2012.
- ▶ Analiza Nacionalnog plana akcije za djecu 2013 – 2017. godine (Ministarstvo rada i socijalnog staranja i UNICEF, 2018).
- ▶ Evaluacija sistema za praćenje stanja dječjih prava u Crnoj Gori 2014 –2017 i planirani pristup ovoj temi za period 2017 – 2021 (CORAM International i UNICEF, 2018).
- ▶ Statistički godišnjak Crne Gore (2018), MONSTAT
- ▶ Alternativni izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore o drugom i trećem periodičnom izvještaju Crne Gore o primjeni Konvencije UN o pravima djeteta, 2018.
- ▶ Izvještaj o zaštiti od diskriminacije sa stanovišta djelovanja institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za period 01.01 - 31.07.2018.godine, oktobar 2018.
- ▶ Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2018. godinu, mart 2019.
- ▶ Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2018. godinu, mart 2019.
- ▶ Godišnji izvještaj Stručne službe Vrhovnog državnog tužilaštva za 2018. godinu
- ▶ Istraživanje sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori – kreiranje efektivnog i održivog sistema pružanja besplatne pravne pomoći 2012 – 2019, Građanska alijansa, jun 2019.
- ▶ Studija izvodljivosti za jačanje kapaciteta za smještaj, zaštitu i rehabilitaciju maloljetnih migranata bez pratnje i drugih ranjivih grupa migranata, Vlada Crne Gore, jul 2015.

## Dodatna literatura

---

- ▶ Korać, A.: *Posebnosti parničnih postupaka uređenih Obiteljskim zakonom*, Hrvatska pravna revija, vol. 3, br. 1 (2003)
- ▶ Ivan Šimović, dipl. iur.: *Utjecaj dobi na poslovnu i parničnu sposobnost*, UDK 347.155, Zbornik PFZ, 61, (5) 1625-1686 (2011)
- ▶ Dr Milan Škulić: *Specifičnosti postupanja prema maloljetnicima u prekršajnom postupku*, Program obuke za sudije prekršajnih sudova – Postupanje sa maloljetnicima u prekršajnom postupku (2013), 65 – 88.
- ▶ *Smjernice Komiteta ministara Savjeta Evrope o pravosuđu po mjeri djeteta: Tumačenja i komentari*, Program obuke za sudije prekršajnih sudova – Postupanje sa maloljetnicima u prekršajnom postupku (2013), 116 - 191.

## XX SUMMARY

In recent years, Montenegro has made significant progress in strengthening the normative and institutional protection of children's rights, with a focus on strengthening the juvenile justice system, treating child victims/witnesses of crime and improving legislation governing family relations. Particularly noticeable are the changes in the field of specialization of judiciary, recognition of interests and rights of the child, and adjustment of procedural rules and strengthening of guarantees and mechanisms for greater participation of children in judicial proceedings. Nevertheless, **the empowerment of children and parents and their active action** in representing children's rights, as well as **further strengthening of capacities of institutions** to properly interpret and implement prescribed provisions in practice, are crucial for the full achievement of the reform goals.

**The legislation contains all important procedural guarantees for the protection of children's rights, but their application differs from case to case** and depends on the professionals involved in the procedure, ie the type of support provided to the child in each case, but also on attitudes and prejudices towards participation of children in legal proceedings, as well as their awareness of their own rights. Although in the legal sense they are considered as bearers of right, as prescribed by the Council of Europe Guideline no. 34, children are often unable to exercise them effectively. **The lack of systematic and standardized provision of child-friendly information** makes it difficult for children to understand their rights and prevents them from making informed decisions and participating in legal proceedings concerning them.

According to the State Prosecutor's Office, **the number of crimes committed by minors has increased over the last two years**, especially against property, sexual freedom, and life and body. **Cybercrime** is a special threat, which creates numerous challenges in the modern virtual world and risks to which children are particularly exposed.

Although the Analysis has shown that **all children are de jure equal, the actual protection of their rights** depends on many factors, such as social and economic status, origin, nationality, cultural affiliation, etc. From the point of view of practice, **certain categories of children are particularly vulnerable in practice** (children affected by poverty, children from rural settlements, children of Roma and Egyptian nationality, migrant children, children involved in living and working on the streets).

The legal framework is still characterized by **fragmentation**, or the fact that there is a significant number of regulations relevant for the rights of the child. **Montenegro does not have a single legal act** that would regulate the exercise and protection of the rights of the child in the internal legal order, which hinders the efforts of the country to inform children about their specific rights and obligations. There is a **legalistic approach** in the adoption and implementation of regulations, which is inherent in the countries in the region; **no impact assessment on the rights of the child is conducted**. These shortcomings are also clearly recognized by the Committee on the Rights of the Child.<sup>143</sup>

<sup>143</sup> The Committee recommends that Montenegro enacts a comprehensive children's law and introduces the procedure for assessing the impact on the rights of the child for all new legal regulations adopted at the national level, Recommendations of the UN Committee for the rights of the child, page 8: <http://www.ombudsman.co.me/img-publications/24/final-preporuke-komiteta2018.pdf>

Although normatively eliminated, **paternalism is still visible in practice**, as indicated by the very small percentage of procedures initiated by children, especially children who find themselves in situations that make them particularly vulnerable. This is supported by the fact that **there were no complaints from Montenegro** before the UN Committee on the Rights of the Child, although children have the right to apply to this body independently, according to the Third Facultative Protocol applied in Montenegro since 2014.<sup>144</sup> Although **children can formally initiate various proceedings**, through a parent or guardian, and independently, **this is a rare case in practice. Children are mostly represented by legal representatives, rarely by temporary guardians.** It is necessary to continue working on **changing the perception of the child's position in society.**

In relation to the enviable level of protection of the right to access to justice in criminal and misdemeanor legislation, there are no special provisions within civil and administrative legislation, ie procedural guarantees that would apply to minors. **Additional efforts are needed to normatively adapt these procedures to the needs of children.**

**Cooperation between institutions is in principle good** and is based on mutual coordination, in accordance with the legal powers, but it is **burdened with limited human and technical capacities**, which especially refers to the centers for social work, which have important legal powers in procedures related to children; it is necessary **to strengthen the base of narrowly specialized staff and volunteers.** This problem can be partly overcome by further strengthening of trust and cooperation with nongovernmental organizations and citizens.

When it comes to access to free legal aid, the key problems are related to **the insufficient coverage of the Law on Free Legal Aid, very small number of children beneficiaries of this right and the inactivity of parents in applying for free legal aid.** Since the implementation of the Law on Free Legal Aid in 2012, **children without parental care have submitted only two requests for free legal aid (in 2015 and 2018), with only one request approved.** There are no precise data on the **total number of children who have used the institute of free legal aid**, including children from other priority categories of beneficiaries, defined by the Law on Free Legal Aid.

Children are largely unaware of the right to free legal aid under the Law on Free Legal Aid and regulations related to civil and criminal proceedings. **Continuous promotion of the right to free legal aid is necessary**, especially among socially marginalized children, children from rural areas and children from minority national communities. We remind that **every child, whose right, obligation or interest based on a law, is decided before a court, national body, i.e. public authority, including all judicial and quasi-judicial proceedings, must be entitled to free legal aid, regardless of the property census**, in the manner prescribed by international standards.

---

<sup>144</sup> <https://www.antenam.net/drustvo/40849-pred-komitetom-un-nije-bilo-prituzbi-djece-iz-cg>