



Vlada Crne Gore
g. Zdravko Krivokapić, predsjednik

Predmet: 12 strana za napredak – pregled prioritenih aktivnosti u oblastima pravde i ljudskih prava

Poštovani gospodine Krivokapiću,

Čestitamo Vam na izboru za predsjednika Vlade Crne Gore i želimo Vam mnogo uspjeha u budućem radu.

Pred novom Vladom stoje veliki izazovi i ozbiljan posao, pa smo odlučili da Vam dostavimo kratku analizu kojom želimo da ukažemo na neke od ključnih problema crnogorskog društva u oblasti pravde i ljudskih prava i preporuke za njihovo rješavanje.

Građanska alijansa (GA) se kao nevladina organizacija već više od deset godina zalaže za razvoj demokratskog društva, puno poštovanje ljudskih prava i principa vladavine prava u Crnoj Gori. U našem iskustvu su desetine objavljenih izvještaja i analiza o stanju u oblastima vladavine prava i ljudskih i manjinskih prava, a iza nas stoje brojni projekti u oblasti ljudskih i manjinskih prava, vladavine prava i borbe za bolje i humanije društvo. Ključan element našeg rada i ono po čemu smo prepoznati kod građana jeste direktan rad sa njima. Kroz naš program besplatne pravne pomoći na stotine građana uspjelo je doći do pravde ili pred našim institucijama ili pred Sudom za ljudska prava. Brojne žrtve policijske brutalnosti u više od deceniju smo zastupali i uspjeli smo da dokažemo da su im prava brutalno kršena, a brojni policijski službenici snosili su posljedice. No ipak, veliki broj njih i dalje čeka na zadovoljenje pravde i poštovanje njihovog dostojanstva. Razvili smo saradnju sa brojnim državnim institucijama i sa međunarodnim organizacijama i institucijama. Namjera nam je da snažimo procese saradnje i ukupnog razvoja Crne Gore. Uvjereni da nije slučajno što su najbogatije države Evrope one u kojima su najrazvijeniji standardi koji se tiču ljudskih prava i vladavine prava, želimo da doprinesemo da Crna Gora bude poput njih. Na tom putu pred nama stoji dosta izazova koji trebaju biti riješeni.

Tim povodom dostavljamo Vam ovu analizu u nadi da će ona biti korisna u sagledavanju stanja i biti od pomoći u radu Vlade i nadležnih ministarstava, a mi stojimo na raspolaganju da svaku od oblasti opisanih u analizi predstavimo detaljno Vama ili drugim članovima Vlade i da zajedno radimo na rješavanju uočenih nedostataka.

JAKE I NEZAVISNE INSTITUCIJE PREDUSLOV USPJEHA

Depolitizacija institucija, njihovo snaženje, otvaranje za građane, dostupnost informacija o tome kako se troši novac građana, jačanje vladavine prava i efikasnije ispunjavanje obaveza u procesu integracija moraju biti prioritet u narednom periodu.

Uz brojne opomene civilnog sektora u prethodnom periodu i izveštaj Evropske komisije o Crnoj Gori, koji je još jednom istakao ključne probleme koji predstavljaju kočnicu napretku u oblasti vladavine prava.

Ponavljanje istih problema izaziva zabrinutost i jasno ukazuje da na ovom polju nisu uloženi napor za sprovođenje suštinskih reformi. Dodatno, kao novina javlja se upozorenje EU da Crna Gora ne smije nazadovati u odnosu na ranija dostignuća pravosudne reforme. Više je nego očigledno da je međunarodna zajednica u posljednje vrijeme prepoznala odsustvo političke volje u pravcu EU integracija.

Moramo ukazati na to da Crna Gora u ključnim poglavljima 23 i 24, koja regulišu oblast vladavine prava, nema važeća planska dokumenta. Akcionim planovima za poglavlje 23 i 24 je istekao rok, a izvještaji o realizaciji aktivnosti ne donose se od 2018. godine. Mandat prethodne Vlade protekao je u najavama i očekivanjima završnih mjerila, a da pritom od 2013. godine Vlada nije uspjela u ispunjavanju ni privremenih mjerila EU.

Napominjemo da se privremena mjerila za poglavlje 23 odnose na jačanje nezavisnosti pravosuđa, gdje se posebna pažnja posvećuje imenovanju sudija i tužilaca na najvišim instancama, te napredovanju sudija i tužilaca, uz uspostavljanje sistema zasnovanog na zaslugama. U oblasti borbe protiv korupcije očekuje se jačanje represivnih mjera u slučajevima visoke korupcije, jačanje kapaciteta za finansijske istrage i efikasnija borba protiv organizovanog kriminala.¹

Umjesto uspjeha na ovim poljima, izvještaji koji stižu sa međunarodnih adresa ukazuju na poražavajuće rezultate u oblasti borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije, koji koče dalji proces evropskih integracija.

Pregovore u ovoj oblasti obilježilo je loše planiranje, zbunjujući sistem izvještavanja i blokiranje procesa radnim tijelima bez suštinskog smisla. Radne grupe koje se bave ovim oblastima nisu dale konkretne rezultate, a ni učinile svoj rad dovoljno transparentnim. Predstavnici civilnog sektora učestvuju u radu ovih radnih tijela; međutim, ta uloga je više formalna. Naročito ističemo da je posljednja sjednica radne grupe za pregovaračko poglavlje 24 bila održana 21. januara ove godine.

Smatramo da je neophodno promijeniti način planiranja i praćenja aktivnosti u ovoj oblasti, koje će biti podržano jakom političkom voljom za postizanje konkretnih rezultata. Usvajanje novih akcionih planova, usmjerenih na rezultate, mora biti prioritet nove Vlade na početku mandata.

INTEGRITET I NEZAVISNOST PRAVOSUĐA POD ZNAKOM PITANJA

Loš imidž crnogorskog pravosuđa u međunarodnoj zajednici, iz godine u godinu, uzrokovan je ranjivošću na političko uplitanje. Bez nezavisnosti, odgovornosti i efikasnosti pravosuđa, nema govora o značajnim rezultatima.

¹ PREGOVORI O PRISTUPANJU EU: Analiza mjerila za Crnu Goru kroz poređenje s mjerilima za Hrvatsku i Srbiju, MEP, januar 2018

Evropska unija je u Radnom dokumentu o stanju u poglavljima 23 i 24 naglasila, a u posljednjem izvještaju o Crnoj Gori ponovila zabrinutost o oblasti nezavisnosti sudstva i tužilaštva.² GRECO je u posljednjem izvještaju preporučio dodatne mjere za jačanje nezavisnosti Sudskog savjeta, a protiv političkog uticaja. Tu se prije svega misli na učešće Ministra pravde u radu Sudskog savjeta.³ U prethodnom periodu svjedočili smo i optužbama iz redova sudstva na neprimjeren politički uticaj izvršne vlasti.⁴

Važeći zakonski okvir sporan je kada su u pitanju garancije nezavisnosti i nepristrasnosti članova Sudskog i Tužilačkog savjeta iz reda uglednih pravnika. Trenutna rješenja omogućavaju da bivši članovi političkih partija i izvršne vlasti budu članovi Sudskog i Tužilačkog savjeta, što nije u skladu sa međunarodnim standardima. Ugledni pravници koji su članovi savjeta ne bi trebali da budu političari ili osobe koje su uključene u politiku.

Prethodni saziv Parlamenta nije uspio da nađe odgovarajuće rješenje prilikom izbora najviših nosilaca pravosudnih funkcija. To ima direktan negativan uticaj na pregovarački proces.

Vrhovnom državnom tužiocu (VDT) produžen je mandat kroz institut vršioca dužnosti. To stanje traje već godinu dana.

U nedostatku političkog dogovora, nije bilo dvotrećinske većine u parlamentu za izbor četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika. Izmjenama zakona produžen im je mandat, i to stanje traje od 2018. godine.

Imajući u vidu ustavne amandmane koji su usvojeni kao garancija nezavisnosti sudstva, smatramo da je neophodno da političke partije podrže proces izbora čelnika pravosuđa, a ne da taj proces sabotiraju.

Jedan od ključnih problema predstavlja koncentracija moći nosilaca pravosudnih funkcija, izražena kroz višestruke mandate predsjednicima sudova. Sudski savjet je kod izbora predsjednika sudova, iznad zakonskog maksimuma mandata, pokazao visok stepen samovolje, koja je opasna jer se upravo kosi sa ustavnim i zakonodavnim normama. To je bio predmet opšte kritike u prethodnom periodu. Savjet za vladavinu prava, nakon izveštaja EU, uputio je apel predsjednicima sudova koji su na tim pozicijama više od dva mandata, da preispitaju mogućnost povlačenja sa funkcije. Ovo je protumačeno kao direktan uticaj na nezavisnost sudstva.⁵ Adekvatan odgovor pravosudnih institucija na ovaj problem i dalje čekamo.

Disciplinski okvir za sudije i tužioce i dalje predstavlja samo formalni mehanizam, koji nema suštinskih rezultata u praktičnoj primjeni. Sistem odgovornosti u pravosuđu još jednom je loše ocijenjen od strane Evropske komisije (EK). To se posebno odnosi na loš bilans ostvarenih rezultata u sprovođenju etičkog kodeksa i disciplinske odgovornosti. Po podacima Sudskog savjeta, u 2019. godini vođen je jedan

² Evropska komisija: Nezvanični radni dokument o stanju u poglavljima 23 i 24 za Crnu Goru, jun 2020. godine/ Izvještaj o Crnoj Gori za 2020 godinu, oktobar 2020.

³ GRECO, Savjet Evrope: Četvrta runda evaluacije, Drugi izvještaj o usaglašenosti o Crnoj Gori, decembar 2019.

⁴ Vijesti, „Medenica: Pažin direktno uticao na samostalnost sudske grane vlasti“ <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/443889/medenica-sudska-vlast-nezasticena-od-nedopustenih-uticaja>

⁵ Savjet za vladavinu prava, sjednica 15.06.2020. https://www.gov.me/naslovna/Savjetodavna_tijela/Savjet_za_vladavinu_prava/

disciplinski postupak, u kojem je utvrđeno da je sudija učinio teži disciplinski prekršaj, i kažnjen je novčano.⁶ Disciplinskih postupaka pred Tužilačkim savjetom nije bilo.

Dometi rada pravosudne inspekcije veoma su ograničeni, kao i kapaciteti. Dva inspektora treba da pokriju cio sistem nadzora sudova, tužilaštava, notara i javnih izvršitelja, što ne djeluje kao moguće, ukoliko je kvalitet kontrole prioritet. U domenu svoje nadležnosti pravosudni inspektori su uočili jednu nepravilnost u sudskom sistemu, dok u tužilaštvu nije bilo nepravilnosti.⁷

Smatramo da je neophodno pojačati uticaj na pravosuđe u domenu pozivanja na odgovornost za loše rezultate, a smanjiti upliv politike u rad pravosuđa i postupanje u konkretnim predmetima. Domet uticaja na rad pravosuđa mora polaziti od ustavnih garancija nezavisnosti sudske grane vlasti, i nezavisnog tužilaštva. Ipak neophodno je pronaći modalitete saradnje sa najvišim nosiocima pravosudnih funkcija u cilju rješavanja ključnih problema koje koče evropski put Crne Gore. Uz to, Savjet za vladavinu prava mora funkcionisati kao jako političko tijelo, vođeno interesima sprovođenja suštinskih reformi, uz poštovanje principa transparentnosti rada. Članovi civilnog sektora, iako izabrani u prethodnoj godini, nikada nisu dobili priliku da učestvuju u radu ovog tijela, što je neophodno promijeniti u narednom periodu.

Posebna pažnja u narednom periodu mora se posvetiti i jačanju sistema odgovornosti u pravosuđu, unapređenju sistema izbora sudija i tužilaca, te sistema evaluacije njihovog rada. Uz to, potrebno je jačanje kapaciteta pravosudne inspekcije, kako bi unaprijedili kvalitet kontrole u domenu svoje nadležnosti. U ovom procesu civilni sektor može biti partner, kroz objektivni monitoring, analizu uporednih praksi i pružanje preporuka za uspostavljanje efikasnog sistema u skladu sa međunarodnim standardima.

EFIKASNOST SUDSTVA

Unapređenje efikasnosti sudstva prioritet je koji je prepoznat unutar samog sistema od strane Sudskog savjeta.⁸ Ipak, rezultati rada ne idu u prilog rješenju ovog problema. Broj neriješenih predmeta blago je povećan u 2019. godini u odnosu na prethodni period.⁹ Priliv predmeta bio je manji, a smanjio se i broj riješenih predmeta. Pouzdanost sudske statistike i dalje je pod znakom pitanja, po mišljenju EK, a CEPEJ preporuke još nisu implementirane.

Najveći broj predmeta pred Evropskim sudom za ljudska prava odnosi se na dužinu trajanja sudskih postupaka. Od 38 predstavki koje su bile u fazi rasprave pred Evropskim sudom u prethodnoj godini, čak 23 predmeta, tj. preko 60 posto odnose se na dužinu trajanja postupka.¹⁰ Slična situacija je bila i u ranijim godinama, u toku 2018. godine 54 predstave su se nalazile u fazi glavne rasprave pred Evropskim sudom za ljudska prava, i to u 37 predmeta podnosioci predstave su istakli nerazumnu dužinu trajanja sudskih postupaka pred domaćim sudovima, uključujući i Ustavni sud, dok su se u četiri predmeta podnosioci predstavki žalili na dužinu trajanja postupaka izvršenja pravosnažne sudske

⁶ GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O RADU SUDSKOG SAVJETA I UKUPNOM STANJU U SUDSTVU ZA 2019. GODINU, Sudski Savjet, 2020 godina

⁷ Izveštaj o radu za 2019. godinu, Ministarstvo pravde Crne Gore

⁸ GODIŠNJI IZVJEŠTAJ O RADU SUDSKOG SAVJETA I UKUPNOM STANJU U SUDSTVU ZA 2019. GODINU, Sudski Savjet, 2020 godina

⁹ Po podacima iz izveštaja o radu Sudskog savjeta za 2019 i 2018 godinu, u 2019. godini bilo je 29.26% nerešenih predmeta, dok je u 2018. taj procenat je iznosio 28.52%

¹⁰ Izveštaj Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu za 2019. godinu

odluke.¹¹ Poseban problem predstavlja to što institucije koje postupaju suprotno Konvenciji za svoje propuste, činjenje ili nečinjenje ne snose nikakvu odgovornost. Finansijske posljedice ovakvog postupanja trpi državni budžet.

Primjena Strategije informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa posebno nije polje vrijedno pohvale, imajući u vidu da godinama čekamo funkcionalan informacioni sistem, čija se implementacija uporno odlaže. Novi pravosudni informacioni sistem (ISP) treba da unaprijedi kvalitet sudske statistike i omogući praćenje dužine trajanja postupka. Osim toga, uvođenje informacionog sistema u sudove za prekršaje doprinijelo bi jačanju efikasnosti njihovog rada i ispunjenju principa slučajne dodjele predmeta. Problemi na koje ukazuju iz Ministarstva pravde su i tehničke prirode, jer sudovi za prekršaje, kao i dobar dio ostalih institucija u ovom trenutku ne posjeduju adekvatnu infrastrukturu i kvalitetne tehničke uslove za implementaciju informacionog sistema.¹²

Racionalizacija pravosudne mreže predstavlja još jednu oblast u kojoj nema pomaka. Broj sudova u Crnoj Gori je prevelik ako posmatramo veličinu zemlje i broj stanovnika, a postojeća mreža sudova nije ni finansijski održiva. Broj zaposlenih u pravosuđu daleko je iznad evropskog ili regionalnog prosjeka, a efikasnost sistema može se postići kroz automatizaciju. Spajanje sudova doprinijelo bi povećanju efikasnosti, po mišljenju međunarodnih eksperata.¹³

U narednom periodu, potrebno je hitno uvođenje novog informacionog sistema u pravosuđu, koji bi unaprijedio administrativno poslovanje i sudske statistiku. Takođe, uvođenje informacionog sistema u sudove za prekršaje, mora biti jedan od prioriteta imajući u vidu da su oni od 2015. godine dio pravosudne mreže.

Potrebno je konačno uvažiti preporuke Kancelarije Zaštitnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, koji iz godine u godinu ukazuju na potrebu uvođenja sistema odgovornosti organa koji je svojim propustima i postupcima doveo do utvrđivanja povrede nekog prava iz Evropske konvencije. Princip uvođenja finansijske odgovornosti, postoji kod mnogih zemalja, i podrazumijeva da finansijske posljedice snosi organ koji je odgovoran za utvrđenu povredu Konvencije. U sadašnjem sistemu, sredstva se isplaćuju iz Budžeta i nema direktne odgovornosti za prekršioce.

ODGOVORNOST

Pitanje odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija na meti je kritike iz godine u godinu. Rezultati primjene etičkih kodeksa i disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca kontinuirano su loši. Na to ukazuju i predstavnici nevladinog sektora i međunarodne zajednice. Slučajevi kod kojih postoji osnov za disciplinsku odgovornost nisu praćeni na adekvatan način. Tokom 2019. godine vođen je samo jedan disciplinski postupak pred Sudskim savjetom, u kom je utvrđeno da je sudija učinio teži disciplinski prekršaj.¹⁴ Kada je riječ o disciplinskoj odgovornosti državnih tužilaca, u toku 2019. godine utvrđena je odgovornost dva državna tužioca za teži disciplinski prekršaj.

¹¹ Izvještaj Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava u Strazburu za 2018. godinu

¹² TREĆI IZVJEŠTAJ O REALIZACIJI MJERA PREDVIĐENIH AKCIONIM PLANOM ZA SPROVOĐENJE STRATEGIJE INFORMACIONO-KOMUNIKACIONIH TEHNOLOGIJA PRAVOSUĐA (2016- 2020) ZA PERIOD 1.12.2018 - 1.12.2019.

¹³ Analiza potrebe za racionalizacijom pravosudne mreže, sa osvrtom na trenutnu situaciju i preporukama za dalji rad, EUROL II, septembar 2020. godine

¹⁴ Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2019. godinu

Problem na koji smo ukazivali godinama unazad, a to je da pravo na žalbu protiv odluka komisija za primjenu etičkog kodeksa imaju samo sudija ili tužilac protiv kojih je postupak pokrenut, ali ne i podnosioci inicijative, još uvijek nije adekvatno riješen. Na ovaj način nije obezbijeđena kontrola rada komisija za primjenu etičkog kodeksa.¹⁵

Neophodno je uspostaviti djelotvoran sistem utvrđivanja odgovornosti i povreda etičkog kodeksa. Rad komisija učiniti transparentnijim uz jačanje objektivnosti i proporcionalnosti disciplinskog okvira.

Neophodno je omogućiti pravo žalbe na odluke komisija i podnosiocima inicijative za ispitivanje etičke odgovornosti sudija i tužilaca. Pravni lijek protiv odluka komisija mora biti predviđen zakonom.

EU: Relevantne odluke Tužilačkog i Sudskog savjeta nijesu dovoljno obrazložene, a sudska praksa tek treba da se razvije. Sudski savjet je uprkos izvještaju GRECO, kao i ostalih relevantnih međunarodnih organizacija, te brojnih domaćih nevladinih organizacija, kršio Ustav i zakone i nastavio praksu da bira predsjednike sudova koji se biraju u trećem ili više mandata, čime se na najgrublji način podriva pravna država i vladavina prava. Na ovu praksu je ukazano i u izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru za 2020. godinu, pa su naponi da se učini korak naprijed u poglavljima 23 i 24 trenutno usporavajući faktor. Uticaj politike je izražen u Sudskom savjetu kroz članstvo ministra pravde. Stoga je neophodno da nova parlamentarna većina pokrene dijalog u Parlamentu i kroz Ustavne izmjene dodatno osnaži nezavisnost pravosuđa.

Odsustvo političkog dijaloga je dovelo do VD stanja u Vrhovnom državnom tužilaštvu. Vrhovni državni tužilac istovremeno predsjedava i Tužilačkim savjetom. U izvještajnom periodu rezultati Komisije za razmatranje pritužbi na rad državnih tužilaca ostaju limitirani. Iako se pred ovom Komisijom našlo 11 predmeta, u samo jednom predmetu je utvrđeno da državni tužilac nije postupao u zakonom propisanim rokovima. Napominjemo da i Evropska komisija, kao i GRECO, insistiraju na efikasnijoj primjeni mehanizama odgovornosti u okviru pravosuđa. Zabrinjava da su svi državni tužioci ocijenjeni odlično u svom radu. Postavlja se pitanje da li je metodologija za ocjenjivanje loša ili je u pitanju ljudski faktor.

Transparentnost Tužilačkog savjeta je i dalje niska, naročito informacije na zvaničnom sajtu Savjeta u dijelu rada Komisije za Etički kodeks državnih tužilaca, čije su informacije uklonjene. Jedan od ključnih koraka koje će morati nova parlamentarna većina da realizuje je izbor Vrhovnog državnog tužioca u Parlamentu u što kraćem vremenskom periodu jer je ova institucija već predugo u VD stanju.

RATNI ZLOČINI

Uopšteno govoreći, Crna Gora je uradila jako malo na polju suočavanja s prošlošću. Kao i tokom prethodnih godina, Evropska komisija stavila je akcenat na ovaj problem i ove godine. U najnovijem izvještaju za Crnu Goru, navodi se da se sudske odluke sadržale krupne nedostatke u pogledu primjene međunarodnog humanitarnog prava, ali i to da nije bilo podignutih optužnica na osnovu komandne odgovornosti, saizvršilaštva i pomoći učiniocu.

Procesuirani su samo počinioci najnižeg ranga – uglavnom stražari, kuvari, vozači i vojni dobrovoljci.

U decembru 2019. godine, bivši pripadnik Vojske Jugoslavije (VJ) Vlado Zmajević osuđen je na 14 godina zatvora zbog ubistva četiri albanska civila na Kosovu 1999. U periodu od 2016. godine to je jedina presuda za ratni zločin u Crnoj Gori.

¹⁵ Građanska alijansa, Izvještaj o primjeni etičkog kodeksa sudija, tužilaca i policije, novembar 2017.

Za slučaj deportacija izbjeglica bosanske nacionalnosti prvobitno bila podignuta optužnica protiv devet službenika MUP-a, kada je crnogorska policija u maju i junu 1992. godine uhapsila najmanje 66 civila koji su u Crnu Goru izbjegli od rata u Bosni i Hercegovini i u svojstvu talaca ih predala vojsci bosanskih Srba da im posluže za razmjenu ratnih zarobljenika. Međutim, oni su oslobođeni optužbi u novembru 2012. godine, nakon što je Viši sud u Podgorici presudio da, iako su hapšenja bila nezakonita, ona nisu predstavljala ratni zločin, a devet optuženih osoba nijesu pripadale nijednoj strani u ratu u Bosni i Hercegovini. Ukupan iznos naknade štete za porodice je iznosio 4,13 miliona eura. Osobe koje su zakonito boravile u Crnoj Gori, nasilno su vraćene na teritoriju gdje su im život i bezbjednost bili ugroženi.

U slučaju Kaluđerski laz, za osam osoba je prvobitno podignuta optužnica zbog ubistva 11 nenaoružanih civila sa Kosova, albanske nacionalnosti, u mjestu Kaluđerski laz kod Rožaja. Poslije petogodišnjeg suđenja, svi optuženi, kako je objavljeno 4. septembra 2015. godine, pravosnažno su oslobođeni zbog nedostatka dokaza. Tužilaštvo, po tvrdnjama advokata žrtava, nije obuhvatilo sve odgovorne, kao ni sve žrtve. Tužilaštvo je predložilo određivanje pritvora tek nakon optuženja, ali ne i tokom istrage.

Za slučaj Bukovica, VDT je podiglo optužnicu protiv 7 osoba zbog nehumanog postupanja prema stanovništvu bošnjačko muslimanske nacionalnosti, da su vršili torturu i nasilje, tukli ih, te da su im samim tim prouzrokovali teške patnje i ugrozili im zdravlje i uzrokovali prinudno iseljavanje iz sela tog područja na područje Sarajeva, Goražda i Pljevalja. Viši sud u BP zatim donosi presudu kojom se ova lica oslobađaju optužbi. Specijalna tužiteljka Stojanka Radović saopštila je na Odboru za politički sistem, pravosuđe i upravu, da je predmet Bukovica ukinut na Apelacionom sudu zbog neznanja i nesposobnosti tužioca koji je postupao u tom predmetu. Građanska alijansa je u martu 2016. godine v.d. vrhovnom državnom tužiocu Veselinu Vučkoviću i članovima Tužilačkog savjeta podnijela Inicijativu za razrješenje tužioca Milosava Veličkovića. Ipak nije bilo rezultata po podnijetoj inicijativi.

Za slučaj Dubrovnik crnogorsko pravosuđe nije reagovalo niti podizalo optužnice. Međutim, pred Haškim tribunalom osuđeni su general Pavle Strugar i komandant Miodrag Jokić.

Za slučaj Štrpci međutim, Viši sud u BP donio je presudu kojom se Nebojša Ranisavljević iz Despotovca optužuje da je kriv za krivično djelo ratni zločin protiv civilnog stanovništva, po optužnici višeg tužioca u BP i to zato jer je 1993. pristupio grupi od 20 ljudi, i učestvovao u nasilnom odvođenju i ubistvu putnika iz Voza, za vrijeme oružanog sukoba u BiH između Muslimana, Srba i Hrvata.

Imajući u vidu ovako loš rad nadležnih državnih institucija, prije svega tužilaštva, i protok vremena u kom su brojni dokazi nestali, Inicijativa mladih za ljudska prava, članica Građanske alijanse, osnovala je Informaciono-dokumentacioni centar (IDC). IDC će se baviti istraživanjem i dokumentovanjem ratnih zločina počinjenih na teritoriji Crne Gore tokom devedesetih godina, kao i onih u koje je Crna Gora bila umiješana. IDC će se baviti prikupljanjem kako štampane, tako i elektronske, audio i video građe vezane za ratne zločine počinjene tokom devedesetih godina.

Svakako da nam je glavni cilj da kroz rad IDC upoznamo zainteresovanu javnost sa nasljeđem devedesetih godina, ali i da prikupljamo dokumentaciju koja će biti korisna državnom tužilaštvu u otvaranju novih istraga i postupaka, ali i za kompletnu javnost i tako utičemo da se istina o ratnim zločinima ne zaboravi.

Mi smo u jednoj od naših ranijih publikacija "(Ne)rad tužilaštva" takođe konstatovali i ukazali na pasivnost tužilaštva prema ovim zločinima, kao i da u slučajevima Bukovica, Deportacije, Kaluđerski laz i Morinj, nije sprovelo hitne, nezavisne i djelotvorne istrage.

Jedna od važnijih ciljnih grupa su nam i studenti pravnih fakulteta, koji su u našim istraživanjima o poznavanju ratnih zločina pokazali jako nizak stepen znanja, ali i da nemaju dovoljno interesovanja za teme ratnih zločina počinjenih tokom devedesetih godina.

Nakon godinu dana od otvaranja IDC-a, sva prikupljena građa i dostupan materijal prelazi u nadležnost Skupštine Crne Gore, koja se obavezala da to čuva i učini dostupnim svim zainteresovanim licima. To bi ujedno pokazalo i spremnost države da pokaže odgovornost prema ovoj, zaista važnoj temi i da samim tim započne proces suočavanja države sa ratnim nasljeđem iz devedesetih godina.

IDC će biti otvoren za sve posjetioce, a naročito su dobrodošli novinari, studenti, istraživači, i svi oni kojima naša građa može poslužiti za njihove radove i istraživanja. Naravno, materijale iz IDC mogu koristiti i nadležni iz tužilaštva u slučajevima procesuiranja ratnih zločina. Otvoreni smo i za saradnju sa Vladom Crne Gore i nadamo se da ćete naći vremena da i lično posjetite IDC i date doprinos njegovoj daljoj afirmaciji.

SLOBODA IZRAŽAVANJA I MEDIJI

Problemi u ovoj oblasti su višestruki, a među prvima je veliki uticaj na javne medije, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou od strane političkih struktura kroz uticaj na uređivačku politiku. Tu su i uticaj na komercijalne medije preko finansiranja, neriješeni napadi na novinare, nedovoljni budžeti za finansiranje medija, nizak stepen etičkih i profesionalnih standarda u radu i nepostojanje efikasnih samoregulatornih tijela.

Jedina oblast u kojoj godinama nema napretka i za koju se donose negativne ocjene su sloboda izražavanja i mediji. Malo što je izazivalo uznemirenje javnosti u protekle dvije decenije kao što je to bio odnos izvršne i zakonodavne vlasti prema medijima. Predstavnici medija su na sopstvenoj koži osjetili posljedice nedostatka volje u radu tužilaštva. Ovom neradu tužilaštva može se dodati i verbalni i fizički obračun sa „neposlušnim“ medijima i novinarima od strane visokih političkih i državnih funkcionera.

Tužilaštvo je pokazalo neefikasnost u procesuiranju svega što se događalo i po rezultatima, možemo zaključiti potpuno nemoćno. Takav odnos se posebno vidi kroz rad tužilaštva u slučajevima napada na novinare. Neprocesuiranje najtežih slučajeva na novinare i imovinu medija dovelo je do ozbiljnog pada povjerenja poslanika javne riječi u tužilaštvo kao instituciju.

GA je u svojim ranijim izvještajima konstatovala da glavni problem leži u tome što su istrage vođene nedjelotvorno i nijesu bile efikasne, tako da je teško moglo doći do identifikacije i kažnjavanja svih odgovornih lica, uključujući nalogodavce. Temeljnost istraga je takođe upitna, jer nijesu preduzeti svi koraci da se obezbijede svi relevantni dokazi kao što su identifikacija i intervjuisanje osumnjičenih i svjedoka na koje ukažu sami oštećeni. Nije detaljno pregledano mjesto događaja radi prikupljanja svih forenzičkih i medicinskih dokaza, što je kardinalan propust, a posebno u ključnim slučajevima ubistva Jovanovića, te napada na Lakić, Softića i Stojovića.

Država mora početi da istražuje napade na novinare i sve takve slučajeve mora do kraja istražiti. Vlada mora uložiti dodatne napore da unaprijedi okruženje za rad novinara i medija. Podsjetićemo Vas da se još uvijek čeka da slučaj ubistva glavnog i odgovornog urednika lista DAN bude rasvijetljen, dok brojni fizički napadi na novinare ostaju u tami, sa minimalnim naporima državnih institucija da se vinovnici tih nedjela otkriju.

Javni servis RTCG i lokalni javni emiteri su primjeri pristrasnosti u izvještavanju. Proces izbora rukovodećih tijela i menadžmenta mora biti oslobođen od uticaja politike, kako bi dobili servise u interesu građana. U tom smislu, veoma je važno da visoko na listi prioriteta resornog ministarstva bude medijsko zakonodavstvo, a uz partnerstvo sa Savjetom Evrope i Evropskom komisijom.

Problem su i primjeri hapšenja građana i urednika portala zbog objavljivanja kritičkih informacija i materijala na internetu, a sve pod izgovorom navodnog uznemirenja javnosti. Iako su stručna javnost i pojedinci iz NVO sektora često ukazivali na ove propuste, potreban je proaktivniji rad državnog tužilaštva, koji je neophodan za puno ostvarivanje ovog temeljnog ljudskog prava.

Brojne državne institucije su do danas finansirale pojedine komercijalne medije bez transparentnih procedura i ti mediji su često kršeći osnovne novinarske regule ostrašćeno izvještavale za političke partije na vlasti. Od takve prakse mora se odmah napraviti otklon i sve informacije o tome moraju se učiniti javnim. Finansiranje medija mora se riješiti na pravičan način. GA je predlagala da svi mediji plaćaju značajno manji PDV, na primjer štampani za papir po tiražu, što bi na medije osim samoodrživosti uticalo i na način da se trude da poštuju novinarske standarde i da izvještavaju u javnom interesu.

MANJINSKA PRAVA

Slaba zastupljenost manjinskih naroda u državnim institucijama

Od 2008. godine, od kada GA prati ovu oblast, rezultati istraživanja pokazuju da su državne institucije zatvorene za pripadnike manjinskih naroda i da je diskriminacija vrlo prisutna. Na neadekvatnu zastupljenost u isto vrijeme ukazala je institucija Zaštitnika. Rezultati Ministarstva za ljudska i manjinska prava godinama su ukazivali da se stanje nije promijenilo i da je i dalje prisutna neadekvatna nacionalna zastupljenost, što je u suprotnosti sa članom 79 Ustava Crne Gore koji garantuje pravo manjinama na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore, jedinicama lokalne samouprave (gdje čine značajan dio stanovništva) kao i pravo na srazmjernu zastupljenost u javnim službama i organima državne vlasti i lokalne samouprave.

Član 15 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina propisuje da država koja je ratifikovala taj dokument mora „stvoriti neophodne uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i u javnim poslovima, naročito onim koji se tiču njih“. Zakonom o manjinskim pravima i slobodama takođe je definisana srazmjerna zastupljenost u državnim organima i organima lokalne uprave.

Ipak, brojni državni organi i institucije krše Ustav, međunarodne standarde i domaće propise. Na primjer, u Sudskom savjetu od devet članova samo jedan je iz reda manjinskih naroda, dok je ista situacija i u Tužilačkom savjetu gdje je zaposlen jedan pripadnik manjinskih naroda od 11 članova. U Specijalnoj antiterorističkoj jedinici (SAJ), kao elitnoj jedinici Uprave policije, nije bilo pripadnika manjinskih naroda, dok je u Agenciji za nacionalnu bezbjednost bio zanemarljiv njihov broj. U Centralnoj banci Crne Gore, od ukupno 260 zaposlenih, bilo ih je manje od četiri odsto zaposlenih.

Nova Vlada treba ovo pitanje da stavi u sam vrh prioriteta i da otvori državne institucije i organe za zapošljavanje pripadnika manjinskih naroda.

Nezakonit rad Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava

GA već godinama ukazuje na nezakonit rad Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava. Podnijeli smo veći broj prijava državnom tužilaštvu, desetak tužbi Upravnom sudu i upoznali sve međunarodne organizacije u ovoj oblasti.

Državna revizorska institucija utvrdila je brojne nepravilnosti u radu Fonda za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava. I sami članovi Upravnog odbora zvanično su ukazivali na brojne nepravilnosti, dok izvještaji o napretku Evropske komisije, među rijetkim institucijama, upravo funkcionisanje ovog Fonda pominju u negativnom kontekstu. Poznata je činjenica da je rad Fonda funkcionisao kroz konflikt interesa i da pojedini članovi UO odobravaju sredstva svojim organizacijama i da u pojedinim slučajevima primaju i do pet honorara za različite funkcije. Upravni sud je donio veći broj presuda kojim se rad Fonda označava nezakonitim. Posebno problematično u radu ove institucije je to što ne podržavaju multietničke projekte.

Nažalost, tužilaštvo i pored svega nije uradilo ništa u cilju procesuiranja odgovornih za stanje u Fondu.

Potrebno je da nova Vlada demokratizuje rad Fonda, učini ga transparentnim i omogući da projekti koje Fond podržava doprinose promjeni položaja manjinskih naroda. Podaci pokazuju da su upravo gradovi gdje žive pripadnici manjinskih naroda nerazvijeniji i da građani iz tih područja značajno teže žive od drugih. Navešćemo samo neke od primjera: prema MONSTAT-u, najmanja prosječna zarada je u Ulcinju; građani sa sjevera države gdje dominantno žive pripadnici manjinskih naroda masovno napuštaju državu, posebno u toku prošle godine, zbog lošeg ekonomskog stanja i nezaposlenosti; ne postoji održivi način finansiranja manjinskih medija; u Izvještaju o sprovođenju Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima se konstatuje da su Romi i dalje najugroženija i najdiskriminisana manjinska populacija u različitim područjima života. Svi ovi primjeri pokazuju koliko je funkcija Fonda u prethodnom periodu bila uspješna i ne treba zanemariti da su sredstva na godišnjem nivou iznad jednog miliona eura.

Položaj Roma

Prije svega, smatramo da bi nova Vlada trebalo da nastavi sa podrškom obrazovanju romske populacije, jer je to održiv put njihove inkluzije. U skladu sa aktuelnom situacijom koja je proces obrazovanja izmijenila i preselila ga u dobroj mjeri na internet, bilo bi potrebno da se pomogne ovoj zajednici u obezbjeđivanju pristupa internetu i opremi koja je potrebna za online nastavu (mobilni telefoni, tablet računari), kao i podrška u obezbjeđivanju troškova za plaćanje interneta. Takođe, potrebno je da se obezbijedi školski prevoz od mjesta stanovanja do škole za sve romske učenike i efikasna i jasna primjena zakonskog okvira po pitanju afirmativne akcije prilikom upisa u srednje škole i fakultete. U posljednjih nekoliko godina bilježi se konstantan rast broja učenika i srednjoškolaca iz romske populacije što doprinosi poboljšanju njihove pozicije u društvu i promjenama unutar same zajednice. Međutim, u praksi još uvijek imamo dosta problema u funkcionisanju principa afirmativne akcije, te bi nova Vlada trebala da radi na promjeni legislative i insistiranju njene primjene u praksi.

Od Vlade očekujemo da kreira nove mjere da bi proces legalizacije za romsku zajednicu bio ostvarljiv. Spremni smo da sa našim partnerima podijelimo informacije i prijedlog mjera koje su nužne da bi ovaj proces mogao biti doveden do kraja u obostranom interesu.

Najveća barijera za uspješnu inkluziju romske zajednice u naše društvo je neregulisan pravni status iz čega proizilaze problemi u ostvarivanju svih ostalih osnovnih ljudskih prava. Stoga je neophodno da

nova Vlada kroz donošenje novih ili izmjenu postojećih zakona i drugih akata uzme u obzir specifičnost položaja romske populacije i omogući im sticanje pravnog statusa i upis romske djece u matične knjige rođenih.

LGBT ZAJEDNICA I DALJE NA MARGINAMA

Kada su u pitanju ljudska prava LGBTIQ zajednice u Crnoj Gori, od buduće Vlade očekujemo nova i djelotvornija zakonska rešenja, kao i efikasniju primjenu postojećih, koja će doprinijeti unapređenju položaja i statusa društveno marginalizovane LGBTIQ populacije.

Takođe, proaktivno djelovanje nove Vlade bi bilo od velikog značaja kada su ljudska prava LGBTIQ osoba u pitanju, koje se ne oslanja u potpunosti na rad civilnog sektora, kako je praksa bila do sada, već da donošenje inicijativa, prepoznavanje problema manjinskih zajednica, bolja saradnja i blagovremeno postupanje bude odlika predstavnika nove vlasti.

Posebno treba pokazati mnogo više pažnje i sluha, pratiti i reagovati na probleme sa kojima se susrijeću LGBTIQ osobe u Crnoj Gori, pa tako i pružiti adekvatnu podršku u vidu servisa za LGBTIQ, psiho-socijalne podrške, kao i prepoznavanje LGBTIQ osoba kao posebne socijalne kategorije sa posebnim statusom u momentu kada LGBTIQ osobe ostanu bez podrške porodice i budu izbačene iz kuće zbog njihove seksualne orijentacije, država treba preuzeti proaktivnu ulogu i pružiti utočište i svu neophodnu pomoć LGBTIQ osobama.

SISTEM AZILA I MIGRACIJE

Crna Gora trenutno ima dva centra za smještaj tražilaca međunarodne zaštite. To zadovoljava trenutne potrebe u odnosu na broj lica koja po ovom osnovu borave u Crnoj Gori. Taj balans je uspostavljen zbog smanjenog priliva lica koje obuhvata sistem azila usled globalne pandemije COVID-19. Centar za prihvatanje u Spuzi otvoren je 2014. Kao jedna od obaveza u okviru pregovaračkog poglavlja 24, u julu 2020. godine otvoren je novi Centar za prihvatanje na Božaju, imajući u vidu značajno smanjen priliv tražilaca međunarodne zaštite u 2020. godini, sadašnji kapaciteti zadovoljavaju potrebe. Alternativni centar za prihvatanje na Koniku, koji je formiran zbog većeg priliva lica i usljed nedostatka prostornog kapaciteta, finansijski je opterećivao preko 60 posto ukupnih sredstava opredijeljenih za sistem azila. Početkom pandemije smanjen je priliv lica, te je prestala potreba za alternativnim centrom i isti je zatvoren.

Na početku pandemije izazvane epidemijom COVID-19, licima koja su bila smještena u Centru za prihvatanje, kretanje je bilo ograničeno i time narušena njihova sloboda kretanja.

Od početka 2020. godine Direkcija za azil odobrila je osam zahtjeva za dobijanje međunarodne zaštite. U prvoj polovini 2020. godine, u praksi je postao veliki izazov u pristupu pravu na rad tražiocima azila, koji po Zakonu o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca imaju pravo na isti. U međuvremenu, taj problem je riješen tako što je Direkcija za azil počela da izdaje potvrde sa matičnim brojem za ta lica, kako bi se mogli evidentirati pred nadležnim poreskim organom. Naime, po istom Zakonu, tražioci azila koji čekaju odluku po zahtjevu za međunarodnu zaštitu duže od devet mjeseci od dana podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, imaju pravo na rad bez dozvole za rad. Primjena novih potvrda u praksi još uvijek je predmet monitoringa.

Osim toga, u prvoj polovini godine ograničena su i saslušanja tražilaca međunarodne zaštite, imajući u vidu da Direkcija za azil nije obavljala saslušanja od aprila do juna meseca, zbog pandemije. GA stalnim monitoringom i radom na terenu prati cijeli proces dobijanja međunarodne zaštite.

U narednom periodu neophodno je unaprijediti sistem identifikacije lica u sistemu azila, jer trenutni način identifikacije preko ručno uzetih otisaka prstiju nije dovoljno pouzdan. Potrebno je uvesti biometrijski sistem registracije i identifikacije ovih lica, kako bi se smanjio rizik od dvostruke registracije, ponovnog ulaska i naknadnih zahtjeva za azil.

I preporuke Evropske komisije u ovoj oblasti idu u pravcu uspostavljanja informacione i komunikacione infrastrukture koja može da podrži efikasan postupak identifikacije i registracije mješovitih migracionih tokova u skladu sa standardima i najboljom praksom EU.¹⁶

Jačanje kapaciteta Direkcije za azil i Direkcije za integraciju Ministarstva unutrašnjih poslova neophodan je preduslov za unapređenje sistema azila. To podrazumijeva i opredjeljenje većeg budžeta za sva neophodna unapređenja. Takođe, treba razmotriti i uvođenje veće autonomije u odlučivanju ovih direkcija, što bi unaprijedilo efikasnost u radu i ubrzalo donošenje odluka na osnovu podnijetih zahtjeva.

Oformljena je i Međuresorska radna grupa za praćenje realizacije politike azila u Crnoj Gori, koja se nakon prve održane sjednice 25. 6. 2020. godine više nije sastajala.

ALTERNATIVNE KAZNE I AMNESTIJA

Zakon o amnestiji donesen je 2020. godine, čiji je formalni povod predlagača rasterećenje zatvorskog sistema i bezbjednost zatvorenika zbog epidemije COVID-19. Ovaj zakon je pravno-tehnički dobar, prvenstveno iz razloga jer se ne odnosi na sva krivična djela i da su iz njega izuzeta sva krivična djela koja po svojoj težini i uticaju na javno mnjenje imaju najveći značaj, osim djela povezana sa organizovanim kriminalom na koja se mogao primijeniti pomenuti zakon. Takođe, iz njega su izuzeta lica koja su obuhvaćena prethodnom amnestijom i maksimalno oslobađanje od kazne je 15 posto, a za višestruke povratnike oslobađanje od kazne je 5 posto. Ono što zabrinjava je momenat donošenja ovog zakona, procedura za njegovu izradu i pritiska na sudove, koji će morati u najkraćem mogućem vremenu da obrade sve predmete i donesu rješenja kojim se utvrđuje procenat i vrijeme za koje se osuđeno lice oslobađa od izvršenja kazne. Predlagači su se formalno pozvali na preporuke Savjeta Evrope i Evropskog komiteta za sprečavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) od 20.3.2020. godine zbog pandemije COVID-19 i naveli da "svi nadležni organi treba da ulože koncentrisane napore kako bi se pribjeglo alternativama lišenju slobode. Takav pristup je imperativan, posebno u situacijama pretrpanosti kapaciteta. Nadalje, organi vlasti bi trebali da još više koriste alternative pritvoru, preinačenje kazni, raniji otpust i probaciju". Međutim, lišenje slobode i pritvaranje lica je često primijenjeno tokom trajanja mjera, a da se nije uzelo u obzir da se cilj mogao postići nekim drugim mjerama, kao na primjer odvođenjem kući lica koja bi se zatekla u blažem prekršaju, takođe primjenom instituta odloženog gonjenja ili kućnog pritvora. Cilj zakona, bar onaj koji se javno želi predstaviti, se mogao ostvariti boljom primjenom alternativnih sankcija, koja bi spriječila prenatrpanost zatvora, a pojedinci kojima su izrečene blaže krivične sankcije ne bi išli u zatvor.

¹⁶ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu