

LJUDSKA PRAVA U CRNOJ GORI 2010-2011



Objavljivanje ovog izvještaja finansijski je pomogla
Fondacija Open Society Institute (Institut za otvoreno društvo).

Prevod izvještaja na engleski jezik finansijski je pomogla
Britanska ambasada.

Stavovi iznijeti u Izvještaju su stavovi Akcije za ljudska prava.

LJUDSKA PRAVA U CRNOJ GORI 2010–2011

Tea Gorjanc Prelević (ur.)

LJUDSKA PRAVA U CRNOJ GORI

Izdavač

Akcija za ljudska prava

Moskovska bb, 81 000 Podgorica, Crna Gora

Tel: +382 20 510 040, Fax: +382 20 510 041, Mob: +382 67 65 90 67

e-mail: hra@t-com.me

www.hraction.org

Za izdavača

mr Tea Gorjanc-Prelević

Uredila

mr Tea Gorjanc-Prelević

Tehnički urednik

Mirko Milićević

Fotografija na koricama

Napuštena fabrika u Kotoru, autor: Bella Bronko

ISBN 978-9940-9072-7-3

Tiraž

500

Priprema i štampa

Dosije studio, Beograd

Sadržaj

17		Skraćenice
19		Uvod
21		Zaključci i preporuke
21		Glavni uslov – izgradnja institucija
22		Depolitizacija izbora sudija, tužilaca i sudija Ustavnog suda
23		Depolitizacija javnih službi i izgradnja povjerenja
23		Preporuke u odnosu na pojedinačna ljudska prava, grupe i institucije
57		Ljudska prava u pravnom poretku Crne Gore
57		Ustavne odredbe o ljudskim pravima
58		Crna Gora i međunarodni ugovori o ljudskim pravima
58		Univerzalni ugovori
59		Pravo na podnošenje individualnih predstavki
60		Obaveza izvještavanja međunarodnim tijelima
60		Konvencije Savjeta Evrope
61		Evropski sud za ljudska prava i Crna Gora
63		Pravo na djelotvoran pravni lijek
65		Zašto ustavna žalba u Crnoj Gori nije djelotvoran pravni lijek
68		Usvojene ustavne žalbe
69		Primjeri drugih nedjelotvornih pravnih lijekova zbog kršenja ljudskih prava
70		Sprovođenje odluka međunarodnih tijela za zaštitu ljudskih prava
72		Zaštitnik ljudskih prava i sloboda
72		Opšte
74		Predlog zakona o zaštitniku
74		Zaštitnik u praksi
76		Ograničenje i odstupanje (derogacija) od ljudskih prava
77		Ograničenje ljudskih prava
79		Odstupanja od ljudskih prava (derogacija)

82	 	Zabrana diskriminacije
82		Opšte
84		Pravna regulativa
84		Zakon o zabrani diskriminacije
85		Pravna zaštita
87		Evidencija prijavljenih slučajeva diskriminacije
88		Prekršaji
88		Zabrana diskriminacije u Krivičnom zakoniku i krivični postupci
91		Zabrana diskriminacije u drugim zakonima
92		Uslov za otvaranje pregovora o članstvu u EU
93		Istraživanje percepcije diskriminacije
93		Diskriminacija osoba sa invaliditetom
93		Propisi
98		Praksa
100		Studija slučaja: Marijana Mugoša protiv Glavnog grada
103		Rodna ravnopravnost
103		Zakon o rodnoj ravnopravnosti
104		U praksi
107		Obaveza izvještavanja Komitetu za ukidanje diskriminacije žena
108		Diskriminacija osoba zaraženih HIV/AIDS-om
108		Prava seksualnih manjina i transrodnih osoba
108		Međunarodni standardi
111		O pravnoj regulativi u Crnoj Gori
112		U praksi
117		Transrodne osobe
 118	 	 Pravo na život
119		Opšte
121		Smrtna kazna
122		Samovoljno lišavanje života
123		Obaveza djelotvorne istrage nerazjašnjenih ubistava
123		Zaštita života pritvorenika i zatvorenika
125		Dužnost zaštite od rizika po život
129		Pobačaj
130		Pravo na život u praksi
130		Lišavanje života od strane državnih službenika i smrt u pritvoru ili zatvoru

132		Kontrola naoružanja privatnih lica
133		Neriješena ubistva u Crnoj Gori
138		Ubistva kao posljedica domaćeg nasilja i neodgovarajućeg tretmana duševno oboljelih
141		Zaštita životne okoline i obavješćavanje javnosti o rizicima po zdravlje
144		Povrede na radu
146		Zabrana mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i postupanje s licima lišenim slobode
146		Opšte
149		Krivična djela
151		Pravo na djelotvornu istragu, zaštita okrivljenog i postupanje sa licima lišenim slobode
151		Pravo na djelotvornu istragu
153		Zaštita okrivljenog u krivičnom postupku
155		Postupanje s licima lišenim slobode
155		Prava pritvorenika
156		Prava lica na izdržavanju kazni
158		Zabrana izručenja (ekstradicije) i protjerivanja (deportacije) koja bi omogućila mučenje
160		Prava mentalno oboljelih lica
162		Upotreba prinude od strane policije
164		Praksa
164		Opšte
166		Uslovi života u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS)
167		Prostorije za zadržavanje u policiji
167		Zapažanja Savjeta za građansku kontrolu rada policije
169		Nedjelotvorno procesuiranje zlostavljanja od strane državnih službenika
180		Zabrana ropstva i prinudnog rada
181		Opšte
182		Trgovina ljudskim bićima i krijumčarenje ljudi
185		Zaštita i obeštećenje žrtava
187		Oduzimanje koristi stečene kriminalom i obeštećenje žrtava
188		Prinudni rad
189		Praksa
189		Razno

192 | Slučaj S. Č.

**195 | Pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti i postupanje
s licima lišenim slobode**

196 | Pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti

196 | Zabrana samovoljnog hapšenja i lišenja slobode

197 | Pretpostavka slobode

197 | Novi Zakonik o krivičnom postupku iz 2009. godine

198 | Lišavanje slobode radi suđenja za krivično djelo
(član 5, st. 1 (c) EKPS)

198 | Osnovana sumnja da je neko lice izvršilo krivično djelo

199 | Opasnost od bjekstva

200 | Opasnost od opstrukcije dokaza okrivljenog

201 | Sprečavanje izvršenja (ponavljanja, dovršavanja) krivičnog
djela

201 | Potreba da se sačuva javni red (slučajevi „Katastar“ i „Zavala“)

205 | Zadržavanje od strane policije

208 | Trajanje pritvora po Ustavu i ZKP-u

210 | Diskriminatorna odredba čl. 572 važećeg ZKP iz 2003. godine

210 | Jemstvo

211 | Pravo na žalbu sudu zbog lišenja slobode

212 | Pravo na naknadu štete zbog nezakonitog lišenja slobode

213 | Pravo na bezbjednost ličnosti

215 | Pravo na pravično suđenje

217 | Uvod – pravosudni sistem i Ustavni sud

219 | Izbor državnih tužilaca

220 | Nezavisnost i nepristrasnost sudova

223 | Izbor sudija

225 | Disciplinska odgovornost, prestanak i razrješenje
sudijske funkcije

228 | Stalnost sudijske funkcije

228 | Princip nepremjestivosti

228 | Budžet sudstva

229 | Sistem dodjele stanova

229 | Izuzeće

230 | Nespojivost sudijske funkcije

231 | Pravo na slučajnu dodjelu predmeta

231 | Obuka sudija

232		Pravičnost postupka
232		Pravo na sud i na pristup sudu
234		Pravo na besplatnu pravnu pomoć
235		Jednakost stranaka (pravo na kontradiktorni postupak)
236		Pravo na suđenje u razumnom roku i efikasnost pravosuđa
239		Javnost rasprave i javnost presude
240		Garancije optuženima za krivična djela
241		Pretpostavka nevinosti
242		Obavještenje o optužbi
243		Dovoljno vremena i mogućnosti za pripremu odbrane i pravo na kontakt s braniocem
244		Zabrana suđenja u odsustvu i pravo na odbranu
245		Pravo na pozivanje i ispitivanje svjedoka
246		Pravo na prevodioca
246		Zabrana samooptuženja
247		Pravo na žalbu
247		Pravo na odštetu
248		<i>Ne bis in idem</i>
250		Pravo na zaštitu privatnog života, porodice, stana i prepiske
250		Opšte
251		Pravo na pristup ličnim podacima i njihova zaštita
251		Opšta pravila
252		Zakonska zaštita
258		Pristup dosijeima službi bezbjednosti
259		Pravo na privatnost i sloboda informisanja
260		Pravo na privatnost i vjeroispovjest, nacionalna pripadnost i seksualno opredjeljenje
262		Krivičnopravna zaštita privatnog života
263		Dom (stan)
264		Prepiska
267		Tajni nadzor
271		Porodični život i porodica
271		Zaštita porodičnog života
273		Utvrđivanje očinstva
273		Praksa
273		Sporazum između Uprave policije i kompanije M'tel
274		Agencija za zaštitu ličnih podataka

- 276 | Slučaj navodnog prisluškivanja u Višem sudu u Podgorici
- 277 | Zahtijevanje podataka od zaposlenih u Elektroprivredi Crne Gore
- 277 | Pristup ličnim dosijeima u Agenciji za nacionalnu bezbjednost

279 | **Pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovjesti**

- 279 | Opšte
- 281 | Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica
- 283 | Vjerski praznici
- 283 | Pravo zatvorenika na vjersku službu
- 284 | Prigovor savjesti
- 285 | Vjerska nastava
- 285 | Sloboda vjeroispovjesti u praksi
- 285 | Popis
- 285 | Registrovane vjerske zajednice
- 286 | Odnos države i vjerskih zajednica
- 287 | Odnos dvije pravoslavne crkve koji dovodi do incidenata
- 289 | Skrnavljenje prostorija Islamske zajednice u Tivtu
- 291 | Crkva na Rumiji
- 292 | Prekid skupa Jehovinih svjedoka u Danilovgradu
- 292 | Crkva na Svetom Stefanu

293 | **Sloboda izražavanja**

- 293 | Opšte
- 295 | Osnivanje i rad elektronskih medija
- 295 | Zakon o elektronskim medijima
- 296 | Slučaj TV Vijesti
- 296 | Javni radio-difuzni servisi (RTCG)
- 298 | Zakon o medijima i njegova primjena
- 300 | Pristup informacijama od javnog značaja
- 300 | Opšte
- 300 | Zakon o slobodnom pristupu informacijama
- 303 | Državne tajne
- 305 | Pristup informacijama u praksi
- 307 | Krivični zakonik
- 309 | Dekriminalizacija klevete
- 310 | Zabrana propagande rata i pozivanja na mržnju
- 315 | Sloboda izražavanja u praksi

315		Mišljenje i preporuke Evropske komisije, Akcioni plan Vlade i rezultati
316		Novinarsko samoregulatorno tijelo
316		Neistraženi napadi na novinare
319		Slučajevi kršenja prava na slobodu izražavanja NVO aktivista
323		Incidenti u 2010. i 2011. godini
326		Krivični procesi zbog klevete i uvrede
330		Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Šabanović
331		Prekršajni postupci
331		Parnični postupci za naknadu štete zbog povrede časti i ugleda
335		Sloboda mirnog okupljanja
335		Opšte
336		Prijava okupljanja
337		Ograničavanje slobode okupljanja
340		Sloboda okupljanja u praksi
342		Sloboda udruživanja
342		Opšte
344		Nevladine organizacije
347		Političke partije
349		Pravo na mirno uživanje imovine
349		Opšte
351		Neizvršavanje presuda kao vid kršenja prava na imovinu
351		Eksproprijacija
353		Slučaj Miličković
355		Restitucija – povraćaj bespravno oduzete imovine i obeštećenje ranijih vlasnika
355		Zakon o restituciji
357		Primjena Zakona o restituciji
359		Restitucija imovine oduzete vjerskim zajednicama
360		Maslinjaci u Valdanosu
361		Pravo na mirno uživanje u praksi
361		Slučaj Bijelić
362		Radnici fabrike „Radoje Dakić“
363		Slučaj Kaluđerović
364		Obračun nadoknade za izgubljena imovinska prava
364		Slučaj nasljednika bivših vlasnika oduzete imovine

366 | Prava pripadnika manjina

- 366 | Opšte odredbe
- 367 | Definicija „nacionalne manjine“
- 367 | Pravo na očuvanje nacionalnog, kulturnog i drugog identiteta manjina
- 368 | Sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti
- 369 | Zabrana diskriminacije na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini
- 369 | Zaštita manjina od progona i mržnje
- 370 | Sloboda upotrebe jezika i pisma
- 373 | Pravo na školovanje na jeziku manjina
- 376 | Korišćenje imena i toponima na maternjem jeziku
- 376 | Pravo na informisanje (javno obavješćavanje) na manjinskom jeziku
- 377 | Pravo na autentičnu zastupljenost i izbornu zakonodavstvo
- 378 | Srazmjerna zastupljenost u državnim službama
- 379 | Zaštita od asimilacije
- 380 | Institucionalna zaštita manjina
- 381 | Manjinski savjeti i Fond za manjine
- 383 | Demografska slika Crne Gore i popis stanovništva
- 384 | Zaplet sa Zakonom o popisu stanovništva
- 384 | Romi, Aškalije i Egipćani

390 | Politička prava

- 390 | Opšte
- 390 | Učešće u upravljanju javnim poslovima
- 393 | Ograničenja u obavljanju javnih funkcija
- 393 | Zakon o konfliktu interesa
- 394 | Zakon o lustraciji
- 395 | Političke partije
- 395 | Opšte
- 395 | Finansiranje političkih partija
- 396 | Sudbina imovine Saveza komunista
- 397 | Aktivno i pasivno biračko pravo
- 398 | Izborni postupak
- 398 | Institucionalni mehanizmi za adekvatnu zastupljenost manjina
- 402 | Organi za sprovođenje izbora
- 402 | Kontrola broja štampanih glasačkih listića i čuvanje izbornog materijala

403		Utvrđivanje rezultata izbora
403		Prestanak mandata (slučaj „Andrijevića”)
404		Razlozi za poništavanje izbora
404		Pravna zaštita (slučaj „Mašan”)
406		Slučajevi sukoba interesa
407		Pravo na jednak pristup javnoj službi (zabrana diskriminacije)
409		Posebna zaštita porodice i djeteta
410		Zaštita porodice
411		Zaštita od nasilja u porodici
411		Zakon o zaštiti od nasilja u porodici
414		Krivična djela
415		Zaštita od porodičnog nasilja u praksi
418		Brak
419		Posebna zaštita djeteta
419		Međunarodne obaveze
420		Definicija djeteta
421		Ime, upis rođenja i državljanstvo
423		Posebne mjere zaštite djeteta
425		Starateljstvo nad djecom, kontakt sa roditeljem sa kojim dijete ne živi i pravo na izdržavanje
427		Pravo na život, opstanak i razvoj djeteta i zaštita djece od zlostavljanja i zanemarivanja
428		Centri za socijalni rad i MOT
429		Slučaj „Mario”
429		Slučaj smrti dvoje djece u Nikšiću
430		Škola bez nasilja
431		Maloljetničko pravosuđe i tretman djece u sukobu sa zakonom
434		Pravo na državljanstvo
434		Međunarodni standardi
435		Sticanje državljanstva Crne Gore
435		Opšte
436		Četiri načina sticanja državljanstva
439		Prestanak državljanstva
440		Državljanstvo bivših republika SFRJ
440		Sticanje državljanstva raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori
443		Problem domicilnih apatrida

444 | Sloboda kretanja

445 | Opšte

445 | Sloboda kretanja i izbora mjesta stanovanja

446 | Pravo da se napusti država, uključujući i sopstvena

446 | Ograničenja prava na slobodu kretanja

446 | Pravo da se uđe u svoju zemlju

447 | Procesne garancije

447 | Ustavne garancije

447 | Boravak stranaca u Crnoj Gori

450 | Ograničenje slobode kretanja

451 | Azil

454 | Izdavanje putne isprave

455 | Sporazum o readmisiji

457 | Ekonomska, socijalna i kulturna prava

457 | Međunarodni ugovori

457 | Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

458 | Izmijenjena Evropska socijalna povelja

459 | Pravo na rad

460 | Opšte

461 | Postizanje pune zaposlenosti

463 | Zakon o radu i predložene izmjene i dopune

465 | Zaštita od proizvoljnog prestanka radnog odnosa

467 | Fond rada

468 | Zabrana diskriminacije

470 | Pravna zaštita

471 | Pravo na rad raseljenih i interno raseljenih lica

473 | Pravo na pravične i povoljne uslove rada

473 | Pravična zarada i jednaka nagrada za rad

476 | Napredovanje u poslu

476 | Zaštita na radu

478 | Pravo na odmor i ograničeno radno vrijeme

481 | Sindikalne slobode

482 | Sloboda sindikalnog organizovanja

483 | Kolektivno pregovaranje i reprezentativnost sindikata

485		Zaštita radničkih predstavnika i članova sindikata
487		Pravo na štrajk
493		Pravo na socijalno obezbjeđenje
493		Opšte
494		Socijalno osiguranje
495		Povećanje granice za odlazak u penziju
495		Obračunavanje penzija
496		Najniža penzija
497		Smanjenje prava na porodičnu penziju
497		Novčana naknada za tjelesno oštećenje
497		Novčana naknada u slučaju nezaposlenosti
498		Pravo na socijalnu pomoć
500		Pravo na odgovarajući životni standard
500		Pravo na adekvatno stanovanje
505		Pravo na adekvatnu ishranu
506		Pravo na najbolje fizičko i mentalno zdravlje
506		Opšte
507		Zdravstvena zaštita i osiguranje
510		Novi zakoni za poboljšanje liječenja, strategije, planovi i praksa
514		Master plan i strategije razvoja zdravstva
514		Smrtnost novorođenčadi
515		Sprječavanje i liječenje zaraznih bolesti
517		Zakon o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda
518		Prevenција raka
519		Psihijatrijsko liječenje
520		Nesavjesno liječenje
522		Korupcija u zdravstvu
523		Pravo na obrazovanje
524		Opšte
525		Kontroverzne izmjene Opšteg zakona o vaspitanju i obrazovanju iz 2010. godine
527		Građansko vaspitanje i građansko obrazovanje
528		Pravo djeteta na obavezno osnovno obrazovanje
531		Inkluzivno obrazovanje

- 534 | Obrazovanje odraslih
- 535 | Materijalni položaj prosvjetnih radnika
- 535 | Autonomija univerziteta
- 540 | Korupcija u obrazovanju

- 541 | **Pravo na učešće u kulturnom životu, na korišćenje naučnih dostignuća, na zaštitu moralnih i materijalnih interesa koji proističu iz autorskog djela i sloboda istraživanja i stvaralaštva**
- 541 | Opšte
- 542 | Zakoni o kulturi i zaštiti kulturnih dobara
- 544 | Zaštita autorskih prava
- 544 | Ulaganja u nauku i kulturu

- 546 | **POSEBNA TEMA: Suđenja za ratne zločine u Crnoj Gori**
- 546 | Pravna regulativa
- 547 | Opšti pregled suđenja za ratne zločine
- 551 | Predmet „Morinj“
- 554 | Predmet „Bukovica“
- 558 | Presude za naknadu štete
- 558 | Predmet „Deportacija“
- 560 | Državno tužilaštvo
- 563 | Viši sud u Podgorici
- 566 | Predmet „Kaludžerski laz“
- 568 | Parnični postupci za naknadu štete
- 569 | Poseban slučaj u vezi intervencije NATO 1999. – Murino

- 570 | **DODATAK: Najvažniji međunarodni ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Crnu Goru**

Skraćenice

- ANB – Agencija za nacionalnu bezbjednost
- BDP – Bruto društveni proizvod
- BiH – Bosna i Hercegovina
- CEDAW – Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena
- CEDEM – Centar za demokratiju i ljudska prava
- CEMI – Centar za monitoring
- CETI – Centar za ekotoksikološka ispitivanja
- CG – Crna Gora
- CGO – Centar za građansko obrazovanje
- CPC – Crnogorska pravoslavna crkva
- CPT – Evropski komitet za sprječavanje mučenja
- DIK – Državna izborna komisija
- DPS – Demokratska partija socijalista
- ESLJP (ECHR) – Evropski sud za ljudska prava
- ECmHR – Evropska komisija za ljudska prava
- EK – Evropska Komisija
- EKPS – Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda od 4. novembra 1950.
- ESP – Revidirana Evropska socijalna povelja
- EU – Evropska unija
- FNRJ – Federativna Narodna Republika Jugoslavija
- FSR – Fondacija za stipendiranje Roma
- IOM – Međunarodna organizacija za migracije
- JNA – Jugoslovenska narodna armija
- KAP – Kombinat aluminijuma Podgorica
- KBC – Kliničko bolnički centar
- KESK – Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava
- KZ – Krivični zakonik Crne Gore
- LGBT – Lesbian, gay, bisexual and transgender (eng.)
- MANS – Mreža za afirmaciju nevladinog sektora
- MKTJ – Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju
- MOP – Materijalno obezbjeđenje porodice
- MOR – Međunarodna organizacija rada
- MUP – Ministarstvo unutrašnjih poslova
- NVO – Nevladina organizacija ili nevladine organizacije
- ODIHR – Biro za demokratske institucije i ljudska prava
- OEBS – Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju
- OKU – Opšti kolektivni ugovor

- OSCE – Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju
- PESK – Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima od 16. decembra 1966.
- PIO – Penzijsko i invalidsko osiguranje
- PGP – Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima od 16. decembra 1966.
- Mala Povelja – Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama Srbije i Crne Gore
- MOT – Multidisciplinarni operativni timovi
- PZ – Porodični zakon
- REKOM – Regionalna komisija za utvrđivanje činjenica o ratnim zločinima i teškim kršenjima ljudskih prava na teritoriji bivše SFRJ
- RIK – Republička izborna komisija
- RTCG – Radio i televizija Crne Gore
- SCG – Srbija i Crna Gora
- SDP – Socijaldemokratska partija
- SFRJ – Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
- Sl. list – Službeni list
- SPC – Srpska pravoslavna crkva
- SRJ – Savezna Republika Jugoslavija
- SSCG – Savez sindikata Crne Gore
- UN – Organizacija ujedinjenih nacija
- UNDP – Program za razvoj Ujedinjenih Nacija
- UPR – Univerzalni periodični pregled stanja ljudskih prava UN
- Univerzalna deklaracija – Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Rezolucija Generalne skupštine UN br. 217 A(III) od 10. decembra 1984.
- UNHCR – Visoki komesarijat Ujedinjenih nacija za izbjeglice
- USSCG – Unija slobodnih sindikata Crne Gore
- VDT – Vrhovni državni tužilac
- Venecijanska komisija (VK) – Evropska komisija za demokratiju putem prava Savjeta Evrope
- VJ – Vojska Jugoslavije
- YIHR – Inicijativa mladih za ljudska prava
- ZIKS – Zavod za izvršenje krivičnih sankcija ili Zakon o izvršenju krivičnih sankcija
- ZKP – Zakonik o krivičnom postupku
- ZOE – Zakon o eksproprijaciji
- ZOO – Zakon o obligacionim odnosima
- ZOR – Zakon o radu
- ZOS – Zakon o strancima
- ZPP – Zakon o parničnom postupku
- ZUS – Zakon o Ustavnom sudu
- ZZO – Zakon o zdravstvenom osiguranju
- ZZZ – Zakon o zdravstvenoj zaštiti

Uvod

Izvještaj o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori u 2010. i prvoj polovini 2011. godine izrađen je s namjerom da obezbijedi: 1) pregled ljudskih prava prema međunarodnim ugovorima koji obavezuju Crnu Goru, 2) pregled propisa Crne Gore koji ljudska prava uređuju u domaćem pravnom poretku i njihovo upoređenje s garancijama prava iz međunarodnih ugovora, i 3) pregled poštovanja međunarodnih standarda ljudskih prava u praksi državnih organa Crne Gore. Posebna tema posvećena je suđenjima za ratne zločine, koja su od posebnog značaja za poštovanje ljudskih prava i vladavinu prava uopšte.

Izvještaj sadrži posebno izdvojene preporuke za neophodno unapređenje propisa i prakse da bi se uskladili s međunarodnim standardima ljudskih prava. Međutim, u izvještaju je moguće pronaći inspiraciju i za dodatna unapređenja. Ne treba zaboraviti da međunarodni ugovori obavezuju državu da obezbijedi samo minimalni standard ljudskih prava, ali da je ništa ne sprječava da svojim građanima i drugima u njenoj nadležnosti garantuje i veći stepen prava od minimalnog.

Redoslijed po kome su predstavljena prava u izvještaju prati katalog ljudskih prava koji propisuju Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (PGP), Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (EKPS) i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (PESK). Prilikom tumačenja minimalnog međunarodnog standarda, pored ovih osnovnih ugovora, izvještaj se poziva i na druge međunarodne konvencije koje uređuju određeno pravo, kao i na praksu međunarodnih tijela nadležnih za nadzor nad primjenom međunarodnih ugovora i njihovo tumačenje, kao što su Evropski sud za ljudska prava, Komitet za ljudska prava, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava i drugih komiteta u okviru UN sistema i Savjeta Evrope.

Polazeći od odredbi Ustava Crne Gore iz 2007. godine, izvještaj upoređuje nivo garancija ljudskih prava koji je obezbijeđen domaćim propisima u odnosu na međunarodne minimalne standarde. Cilj je izvještaja da pomogne da se u Crnoj Gori garancije ljudskih prava usklade s minimalnim međunarodnim standardima, pa je u okviru preporuka konkretno preporučeno na koji način bi trebalo unaprijediti Ustav i druge propise. S druge strane, nadamo se da će izvještaj doprinjeti da Vlada, prilikom pripreme propisa koji uređuju ljudska prava, i poslanici, prilikom njihovog usvajanja, obrate pažnju na sve instrumente koji se pominju u izvještaju, a koji objašnjavaju minimalne standarde ljudskih prava. Očekujemo da izvještaj posebno posluži građanima da bolje razumiju ljudska prava i saznaju kako da ih zaštite pred domaćim i međunarodnim organima.

Analiza poštovanja ljudskih prava u praksi urađena je u obimu u kome smo bili u mogućnosti da vjerodostojno prikažemo stanje u praksi. U izvještaju nisu pomenuti slučajevi za koje nismo imali dovoljno informacija da zaključimo da je u pitanju vjerovatno kršenje prava ili o kojima nismo bili obaviješteni neposredno ili putem medija. U slučajevima u kojima očigledno nije sprovedena djelotvorna istraga prijava o kršenju osnovnih prava, to je i navedeno kao poseban primjer kršenja prava. Izvještaj je zasnovan na neposrednom uvidu u sudske i druge dokumente, na objavama različitih medija, intervjuima sa onima koji su tvrdili da su im prava prekršena, kao i na izvještajima o poštovanju ljudskih prava u Crnoj Gori državnih organa, domaćih i stranih nevladinih i vladinih organizacija, kao i stranih vlada. U svakom slučaju je naveden izvor objavljene informacije.

Metodologija izrade ovog izvještaja u velikoj mjeri zasnovana je na metodi koji je 1998. godine uspostavio Beogradski centar za ljudska prava, nevladina organizacija čiji je direktor profesor dr Vojin Dimitrijević, nekadašnji član i potpredsjednik Komiteta za ljudska prava UN. Beogradski centar za ljudska prava u saradnji s Akcijom za ljudska prava izradio je 2005. godine posljednji izvještaj o stanju ljudskih prava u Srbiji i Crnoj Gori kao zajedničkoj državi.

Izvještaj o ljudskim pravima u Crnoj Gori 2010–2011. godine pripremila je Tea Gorjanc-Prelević uz pomoć zaposlenih u Akciji za ljudska prava, Ane Tonić, Bojane Bešović, Bojane Vujošević i Mirjane Radović i saradnika Akcije, Budislava Minića, Dalibora Tomovića, Daliborke Knežević, Duške Šljivančanin, Ivana Otaševića, Luke Stijepovića, Nataše Gardašević, Snežane Kaluđerović, Tanje Pavićević, Veselina Radulovića, Vladimira Jovanovića i Zlatka Vujovića. Posebno zahvaljujemo na savjetima i informacijama Aleksandru Zekoviću, Ani Šoć, Ani Vuković, Daliboru Kavariću, Daliborki Uljarević, Draganu Preleviću, Duški Tomanović, Goranu Đuroviću, Maji Raičević i Ljiljani Raičević, Nadi Koprivici i Nataši Međedović, Maji Kostić-Mandić i Branki Bošnjak, Marijani Bojanić, Milošu Burzanu, Srđi Kekoviću i Darku Pajoviću.

Nadamo se da će izvještaj koristiti Crnoj Gori da blagovremeno unaprijedi stanje u zemlji prije nego joj na to ukažu nadležna međunarodna tijela i međunarodne organizacije.

Bićemo zahvalni za komentare i utemeljene kritike.

U Podgorici, jula 2011.

mr Tea Gorjanc-Prelević,
izvršna direktorica
NVO „Akcija za ljudska prava“

Zaključci i preporuke

Glavni uslov – izgradnja institucija

Evropska komisija je poručila 9. novembra 2010. da Crna Gora treba da „dostigne stabilnost institucija koje su u stanju da obezbijede vladavinu prava“, da bi se otvorili pregovori o njenom članstvu u Evropskoj Uniji. Komisija je i na ovaj način skrenula pažnju na temelje zaštite ljudskih prava, koje čine nezavisno, nepristrasno i profesionalno pravosuđe, Ustavni sud i druge državne institucije.

Nezavisnost pravosuđa najbolje se izgrađuje u ambijentu smjenjivosti vlasti, a tu je iskustvo Crne Gore specifično. Nakon uvođenja višepartijskog sistema 1990. godine, reformisani dio komunističke partije, koja je monopoliistički vladala od drugog svjetskog rata, Demokratska partija socijalista (DPS), u kontinuitetu je nastavila da vrši vlast do danas. Činjenica kontinuiteta vlasti od 66 godina objektivno je doprinijela utisku o nesmenjivosti ove političke grupacije, koja dominantno utiče na sve aspekte političkog i ekonomskog života. Nezavisnost u odnosu na ovu grupaciju predstavlja ozbiljan izazov za svakog državnog službenika, pogotovo u mjeri koja je neophodna da bi se protiv onih koji su dio vlasti ili bliski vlasti mogle voditi zakonite istrage i suđenja, ili da se protivno njihovim interesima zaštite ljudska prava pojedinaca u odnosu na državu.

U praksi, državno tužilaštvo je odgovorno za neprocesuiranje državnih službenika npr. u slučajevima ozbiljnog zlostavljanja, mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja. Državu još uvijek opterećuju nekažnjeni ratni zločini od prije gotovo dvadeset godina, kao i nerazjašnjena kontroverzna ubistva, među kojima je i ubistvo novinara, urednika *Dan-a*, Duška Jovanovića. U ovom slučaju postoje posebno ozbiljne indicije da istraga nije sprovedena nepristrasno i profesionalno, u skladu sa standardima Evropskog suda za ljudska prava. U drugim slučajevima kršenja ljudskih prava, istraga nije ni bilo, ili tužilaštvo krije svoja pregruća, jer odbija da o njima obavijesti javnost.

U prvom procesuiranom slučaju zbog diskriminacije slijepe osobe, dva ministarstva nisu mogla ni da pokrenu prekršajni postupak za ispitivanje odgovornosti gradonačelnika Podgorice, istaknutog člana političke koalicije na vlasti. U drugom slučaju, pravosnažna presuda godinama ne može da se izvrši jer je donijeta protiv Ministarstva unutrašnjih poslova.

To su samo neki od primjera koji pokazuju potrebu za pronalaženjem sistemskih rješenja kojima bi se obezbijedilo da stručni i nepristrasni ljudi

budu odgovorni za rad institucija za zaštitu ljudskih prava i odbranu vladavine prava.

Depolitizacija izbora sudija, tužilaca i sudija Ustavnog suda

Iako je Ustav 2007. godine izmjestio izbor sudija iz Skupštine u Sudski savjet i tako načelno depolitizovao izbor sudija, njime je i dalje bio obezbijeđen odlučujući uticaj vladajuće političke koalicije na izbor i razrješenje ključnih funkcionera u pravosuđu: predsjednice Vrhovnog suda, Vrhovne državne tužiteljke i ostalih državnih tužilaca, članova Sudskog i Tužilačkog savjeta van reda sudija i tužilaca, kao i sudija Ustavnog suda.

Ovaj dominantni politički uticaj je očigledan iz sastava Sudskog savjeta. Predsjednik Sudskog savjeta po funkciji je predsjednik Vrhovnog suda, koga je predložila i izabrala vladajuća politička koalicija, a članovi savjeta su: ministar pravde, predstavnik vladajuće koalicije; dva poslanika, od kojih jedan predstavnik vladajuće koalicije; dva pravnik po izboru predsjednika države, visokog predstavnika vladajuće koalicije, i četvoro sudija, od kojih je jedna supruga predsjednika države. Tako sastavljen Savjet ne uliva povjerenje kao samostalan i od vladajuće političke grupacije nezavisan organ, kakav bi, prema međunarodnim preporukama i Ustavnom načelu, morao da bude.

Evropska komisija je u novembru 2010. predložila Crnoj Gori da ojača vladavinu prava kroz „depolitizovan sistem izbora članova sudskog i tužilačkog savjeta i državnih tužilaca, zasnovan na zaslugama, kao i kroz jačanje nezavisnosti, autonomije, efikasnosti i odgovornosti sudija i tužilaca“.

Vlada je u junu 2011. predložila izmjene Ustava u pogledu sastava Sudskog i Tužilačkog savjeta, načina izbora predsjednika Vrhovnog suda i državnih tužilaca.

Skupštini su predloženi na usvajanje i izmjenjeni zakoni o sudovima, sudskom savjetu i o tužilaštvu, sa rješenjima za objektivniji izbor sudija i tužilaca, ali oni nisu usklađeni sa Vladinim predlogom za izmjenu Ustava, ni sa mišljenjem Venecijanske komisije o predloženim izmjenama Ustava i zakona koje je stiglo sredinom juna. Komisija je predložila da polovinu članova i sudskog i tužilačkog savjeta čine osobe koje nisu sudije, ili tužioci, da bi se obezbijedio odgovarajući udio građanske kontrole rada ovih tijela. Takođe, Komisija je predložila, kao i Nacionalna konvencija za evropske integracije, da se istovremeno razmatraju ustavna i zakonska rješenja kojima bi se uredio način izbora članova savjeta.

S obzirom na to da ni Ustavom predviđeni način izbora sudija i predsjednika Ustavnog suda od strane političke koalicije na vlasti nije obezbijedio nepristrasnost tog suda u odnosu na izvršnu vlast, Venecijanska komisija je ponovila da su predstojeće promjene Ustava prilika da se i taj problem riješi.

Depolitizacija javnih službi i izgradnja povjerenja

Iako je u Crnoj Gori u teoriji nesporno da prilikom zapošljavanja u državnoj službi ne smije biti diskriminacije po političkoj pripadnosti, stav javnosti je da je političko opredjeljenje uslov za zapošljavanje i napredovanje u državnim organima i lokalnoj samoupravi. Da je to zaista tako, ukazuju predizborni koalicioni sporazumi, po kojima političke partije međusobno raspodjeljuju i ona mjesta za koja bi se morao raspisati javni konkurs. Međutim, nepoznati su pokušaji procesuiranja diskriminacije po ovom osnovu.

Obrazloženja odluka o izboru sudija ne objašnjavaju zbog čega su izabrani neki kandidati koji su imali isti ili manji broj bodova od drugih, ili koji uopšte nisu bili testirani. Nejasno je kako članovi Sudskog savjeta ocjenjuju kandidate kada ne postoje ujednačeni standardi-kriterijumi za ocjenjivanje. Posmatračima sa strane takav sistem izbora sudija ne izgleda objektivan, ali je tačno i da se na njega same sudije ne žale. Vjerovatno iz sličnih razloga iz kojih se ne procesuiraju ni diskriminacija prilikom zapošljavanja ili napredovanja u državnoj službi – nedostatka povjerenja u nepristrasnost institucija koje bi trebalo da odluče u takvoj vrsti spora. Izgradnja institucija je tako neminovno povezana sa uspostavljanjem povjerenja u njihov rad, koje je jedino moguće zaslužiti nepristrasnim i objektivnim radom, posebno u najizazovnijim slučajevima.

Preporuke u odnosu na pojedinačna ljudska prava, grupe i institucije

Pravo na djelotvorni pravni lijek

- Ustavnu garanciju prava na pravni lijek dopuniti garancijom prava na *djelotvorni pravni lijek*.
- Ustavnu žalbu učiniti djelotvornim pravnim lijekom tako što će se dopunom Zakona o Ustavnom sudu tom sudu omogućiti da odlučuje i o kršenju ljudskih prava radnjom ili nedonošenjem akta, a ne samo u slučaju postojanja pojedinačnog akta (tako bi se omogućio pravni lijek npr. u slučaju neizvršenja sudske odluke, nesprovođenja djelatvorne istrage i sl.).
- Izmjenom zakona omogućiti Ustavnom sudu da osim ukidanja pojedinačnih akata meritorno odlučuje u cilju efikasnije zaštite ljudskih prava (npr. da naredi puštanje na slobodu lica čije je lišenje slobode neustavno ili dosudi pravično zadovoljenje).
- Obavezati Ustavni sud da procijenjuje u svakom pojedinačnom slučaju da li su pravna sredstva koja je podnosilac iscrpio ili koja su mu bila na raspolaganju prije nego se obrati tom sudu, zaista *djelotvorna*.

- Precizirati ovlaštenje Ustavnog suda da štiti i ljudska prava koja nisu propisana samo Ustavom, već i potvrđenim međunarodnim ugovorima.
- Učiniti kontrolne zahtjeve i tužbu za pravično zadovoljenje djelotvornim pravnim lijekovima tako što će se dopuniti Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku i unaprijediti njegova primjena u praksi.
- Obezbijediti mogućnost ponavljanja upravnog spora na osnovu odluke Evropskog suda za ljudska prava ili drugog međunarodnog tijela za zaštitu ljudskih prava.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman)

- Unaprijediti ustavne garancije nezavisnosti Zaštitnika.
- Usvojiti Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda koji će unaprijediti, a ne umanjiti njegova postojeća ovlaštenja i obezbijediti odgovarajuće finansiranje.
- Kandidovati Zaštitnika za adreditaciju kod međunarodnog koordinacionog tijela nacionalnih ustanova za unaprjeđenje i zaštitu ljudskih prava (NHRI).

Ograničenje i odstupanje (derogacija) od ljudskih prava

- Iz Ustava brisati odredbe koje predviđaju preširoko postavljena ograničenja u odnosu na međunarodne standarde, a posebno: garanciju naknade štete zbog objavljivanja netačnog podatka iz čl. 49, st. 3 Ustava, i zabranu političkog organizovanja iz čl. 54 Ustava.
- Dopuniti Ustav da bi se spriječila zloupotreba blažih uslova za odstupanja od ljudskih prava od onih koje sadrže međunarodni ugovori. Izričito propisati:
 - zabranu odstupanja od zabrane ropstva,
 - zabranu odstupanja od zabrane dužničkog ropstva, i
 - zabranu odstupanja od prava da se bude priznat kao ličnost pred zakonom.

Zabrana diskriminacije

- Zakon o zabrani diskriminacije sadrži nedostatke koji se već pokazuju u njegovoj primjeni, posebno u pogledu ograničenja pravne zaštite, izostavljanja preciziranja govora mržnje kao oblika diskriminacije, ili izostanka definicije seksualne orijentacije i rodnog identiteta, pa bi ga trebalo dopuniti.

- Krivična djela Povreda ravnopravnosti (čl. 159 KZ) i Rasna i druga diskriminacija (čl. 443 KZ) se preklapaju. Njihovi osnovni oblici su isti, jedino se kazne razlikuju, što ne obezbjeđuje pravnu sigurnost. Oba djela sankcionišu diskriminaciju samo u pogledu uživanja *ljudskih* prava, a ne svih prava, pa bi Krivični zakonik trebalo dopuniti i precizirati.
- Zabranu propagande rasne mržnje i diskriminacije (iz čl. 443, st. 3 KZ) treba proširiti tako da obuhvati i druge vidove netrpeljivosti ili diskriminacije.
- Državno tužilaštvo treba da unaprijedi metodologiju izrade svog godišnjeg izvještaja, tako da bude predstavljeno na koji način je svaka optužba riješena (osuđujućom ili oslobađajućom presudom), kao i zbog kog osnova diskriminacije je postupak pokrenut.
- Obezbijediti u praksi, u skladu s evropskim standardom, djelotvornu istragu indicija koje ukazuju da je slučaj nasilja bio motivisan mržnjom zasnovanom na nekom vidu diskriminacije (npr. nasilje protiv Roma često ima i dimenziju rasne mržnje). Sve takve pojave treba sprječavati i suzbijati strožijim kažnjavanjem, kako je i propisano krivičnim djelima Nasilničko ponašanje ili Teško ubistvo.
- Obezbijediti da se postupci po tužbama zbog diskriminacije hitno sprovode, umjesto da se na zakazivanje ročišta čeka više od 6 mjeseci, kako se dešava u praksi.

Prema istraživanju javnog mjenja iz juna 2011, građani Crne Gore smatraju da su Romi najviše diskriminirani, a zatim osobe sa invaliditetom, starije osobe, homoseksualci i žene. Građani smatraju i da država najmanje radi da poboljša položaj seksualnih manjina i starijih osoba.

Osobe sa invaliditetom

- Poboljšati primjenu Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica s invaliditetom. Obezbijediti da se posebni doprinosi koje poslodavci uplaćuju državi u korist lica sa invaliditetom, a koji ostaju neutrošeni (skoro 3 miliona eura u 2010) i na kraju godine se „utapaju“ u državni budžet, budu iskorišteni za namjensko obezbjeđivanje radnih mjesta za osobe sa invaliditetom.
- Intezivirati uklanjanje arhitektonskih barijera.
- Obezbijediti jednakost pred zakonom.
- U prvom procesuriranom slučaju kršenja prava osobe s invaliditetom, sud je uglavnom uspješno obavio svoj dio posla, ali presuda nije efikasno izvršena. Ministarstva su se pokazala nesposobnim da pokrenu prekršajni postupak protiv gradonačelnika, uticajnog člana vladajuće koalicije.

Rodna ravnopravnost

Iako je u Crnoj Gori veći broj žena nego muškaraca sa visokoškolskim obrazovanjem, i dalje u svim oblastima na rukovodećim pozicijama dominiraju muškarci. Jedna ministarka među 17 članova Vlade, deset poslanica od ukupno 81 poslaničkih mjesta, pet predsjednica suda u 22 suda, najvidljiviji su primjeri neravnoteže polova.

Na osnovu Zakona o rodnoj ravnopravnosti, donijet je sadržajni i ambiciozni Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori za period od 2008. do 2012, ali je prvi godišnji izvještaj o realizaciji mjera iz ovog plana, za 2009. pisan tako da se iz njega ne može zaključiti koliki broj mjera je ostvaren i u kom obimu.

- Treba propisati metod izrade izvještaja o primjeni Vladinih planova za postizanje rodne ravnopravnosti, koji bi obezbijedio da se realno prikaže napredak u njihovoj primjeni.
- Potrebno je obavijestiti i ohrabriti žene da inspekciji rada prijavljuju, i anonimno, kršenja prava po osnovu rada (razlike u platama muškaraca i žena za isti rad, ucjene poslodavaca i sl), i obezbijediti nadzor nad postupanjem inspekcije.
- Država treba da ustanovi program pomoći za samohrane majke.

Seksualne manjine

Iako je zabilježen izvjestan napredak u smanjivanju homofobije u crnogorskom društvu, u odnosu na istraživanje javnog mnjenja iz oktobra 2009. (godinu dana kasnije, 2,5% manje ispitanika je smatralo da je homoseksualnost bolest, 8% manje da država treba da radi na suzbijanju homoseksualnosti, dok je u junu 2011. čak 13% manje nego 2009. bilo protiv održavanja gej parade, iako taj procenat još uvijek zabrinjava i iznosi 61%), 2011. godine je prvi put utvrđeno i da 57% građana ne bi željelo homoseksualce za komšije.

Osnovana je NVO LGBT Forum Progres, čiji je direktor prva javno deklarirana homoseksualna osoba u Crnoj Gori. Podnijeta je inicijativa za ocjenu ustavnosti Porodičnog zakona u dijelu u kome vanbračnu zajednicu tretira isključivo kao zajednicu muškarca i žene. Koalicija za LGBT prava koju pretežno čine NVO izradila je nacrt Akcionog plana za suzbijanje homofobije i transfobije i predložila Vladi da ga usvoji.

- Potrebno je da se Vlada pridruži naporima NVO i medija za smanjivanje homofobije, prvenstveno smjenom ministra za ljudska prava Ferhata Dinoše, poznatog po homofobnim stavovima i odbijanju da afirmiše seksualne manjine.
- Ministarstvo za ljudska i manjinska prava bi trebalo da obezbijedi ostvarenje mjera koje je predložila Koalicija za LGBT prava u Akcionom planu za suzbijanje homofobije i transfobije.

- Neophodno je obezbjediti efikasno postupanje po pritužbama zbog diskriminacije, kako se u startu ta zaštita ne bi doživjela kao iluzorna. Osnovni sud u Podgorici više od šest mjeseci nije pokrenuo postupak po dvije tužbe koje su mu podnijete zbog diskriminacije po osnovu seksualne pripadnosti. Upravi policije i Osnovnom državnim tužiocu podnijeto je 12 prijava zbog uznemirivanja homoseksualnih osoba. Četiri pritužbe su podnijete direktoru Uprave policije, Unutrašnjoj kontroli policije, Savjetu za građansku kontrolu rada policije, a pet pritužbi podnijeto je Zaštitniku ljudskih prava i sloboda.
- Zabranu podsticanja rasne diskriminacije i propagande rasne mržnje u Krivičnom zakoniku treba proširiti tako da obuhvati i mržnju u odnosu na seksualne manjine, osobe s invaliditetom i druge, u skladu s inicijativom 20 NVO.

Transeksualne osobe su posebno nevidljive u Crnoj Gori, i u propisima i praksi.

- Hormonalni i operativni tretman za promjenu pola uključiti u obavezno zdravstveno osiguranje.
- Za promjenu pola u ličnim dokumentima ne treba zahtijevati potpuno okončanje tretmana, i to pitanje precizirati zakonom.

Pravo na život

Crnu Goru još uvijek opterećuju nerazjašnjena kontroverzna ubistva. Posebno se sumnja u djelotvornost istrage ubistva glavnog urednika dnevnog lista *Dan* iz 2004. godine.

- Djelotvornim istragama, koje bi obuhvatile i nalogodavce ovih ubistava, dokazati da su državno tužilaštvo i policija sposobni da obezbijede vladavinu prava.
- Policiju i državne tužioce obučavati i podsjećati na obavezu da preduzimaju djelotvorne istrage smrti, kao i sve potrebne i razumne mjere da zaštite bezbjednost osoba u njihovoj nadležnosti od opasnosti o kojima su obaviješteni, uključujući prijetnje smrću i domaće nasilje koji često dovedu do ubistva.
- Službenici policije i drugih organa zaduženi službenim oružjem trebalo bi redovno da prolaze psihološke testove, i budu obučeni o standardu „striktne proporcionalnosti“ sadržanom u presudama Evropskog suda za ljudska prava.
- Zakonom ili podzakonskim aktima koji uređuju vršenje službe obezbjeđenja u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija predvidjeti da se državni tužilac obavještava o svakoj upotrebi vatrenog oružja i drugih sredstava prinude.

- Organizovati tretman posttraumatskog stresnog sindroma (PTSS) kod ratnih veterana, koji u praksi dovodi i do trajnih poremećaja i ubistva. Crna Gora se jedina od država obuhvaćenim ratovima na ovom području nije organizovano bavila ovim problemom.
- Neophodno je hitno i potpuno saniranje crnih tačaka i posebno rješavanje problema nezdrave životne sredine u Pljevljima. U Crnoj Gori nema odgovarajuće politike kažnjavanja nezakonitog odnosa prema životnoj sredini. Potrebna je obuka i tužilaca, sudija, advokata i NVO u oblasti procesuiranja odgovornih zagađivača.

Zabrana mučenja

Ovo apsolutno zaštićeno ljudsko pravo, koje nije dozvoljeno ograničiti ni za vrijeme ratnog stanja, u Crnoj Gori još uvijek ne uživa tretman u skladu sa minimalnim međunarodnim standardima.

- Obezbijediti utvrđivanje odgovornosti u svim slučajevima u kojima postoji opravdana sumnja (i međunarodnih organa, npr. CPT) da je državno tužilaštvo propustilo da obezbijedi djelotvorne istrage ozbiljnog zlostavljanja za koje su odgovorni državni službenici, kao što su: zlostavljanje Milovana Jovanovića 2003; prebijanja pritvorenika u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija u Spužu, septembra 2005; zlostavljanja okrivljenih za terorizam u policijskoj akciji „Orlov let“ septembra 2006; prebijanje pritvorenice Vladane Kljajić u martu 2008; prebijanje pokojnog Aleksandra Pejanovića u policijskom pritvoru u Podgorici oktobra 2008; procesuiranje odgovornih za užasavajuće uslove života štićenika Komanskog mosta, dugotrajno zlostavljanje štićenika vezivanjem i nestanak dva štićenika. Svim oštećenim u ovim slučajevima za koje se utvrdi kršenje prava na zaštitu od zlostavljanja obezbijediti pravično zadovoljenje.
- Hitno riješiti pretrpanost zatvora, koja predstavlja kontinuirani problem u vidu nečovječnog postupanja, koji lančano izaziva kršenja prava zatvorenika.
- U Specijalnoj psihijatrijskoj bolnici osigurati mjesto za osobe kojima je takav vid liječenja zaista neophodan, a socijalne slučajeve zbrinuti na drugi način.
- Propisati izričitu obavezu za policiju da suspenduje svoje službenike koji su okrivljeni za zlostavljanje, u skladu sa međunarodnim standardom i sankcije u slučaju kršenja ove odredbe.
- Policija mora da stane u zaštitu svojih službenika koji su spremni da svjedoče o torturi, i to treba naglasiti u Zakonu u policiji. Za razliku od toga, treba brisati *obavezu* policije da pruži besplatnu pravnu pomoć svom službeniku koji se procesuirao zbog upotrebe sredstava

prinude. Ova obavezna solidarnost države sa službenikom za koga postoji osnovana sumnja da je prekršio zakon predstavlja ohrabrenje za „slobodniju“ primjenu ovlašćenja, suprotno međunarodnom standardu.

- Neophodno je unaprijediti objektivnost i nepristrasnost postupanja unutrašnje kontrole rada policije i tako što bi se podzakonskim aktom precizirala procedura postupanja i spriječilo da upravo onaj policijski službenik na koga se pritužba odnosi, bude zadužen i da provjerava navode, što jasno dovodi u pitanje objektivnost kontrole.
- Ljekari moraju biti obučeni ili obaviješteni o tome da su dužni da obezbijede kvalitetne medicinske nalaze o povredama, koji uključuju njihov detaljan opis.
- Ustav izostavlja zabranu nečovječnog ili ponižavajućeg *kažnjavanja*, što bi trebalo dopuniti, posebno jer slučajevi takvog kažnjavanja postoje u praksi. Sličan propust postoji i u formulaciji zabrane vršenja medicinskih i drugih eksperimenata bez *dozvole* pojedinca, umjesto bez *slobodnog pristanka* pojedinca, u skladu s međunarodnim standardom.
- Krivična djela Mučenje, Zlostavljanje i Iznuđivanje iskaza treba uskladiti sa Konvencijom protiv mučenja i povisiti postojeće minimume kazni, imajući u vidu ozbiljnost ovih krivičnih djela, a tolerantnu kaznenu politiku, posebno u odnosu na državne službenike.
- Odlaganjem usvajanja Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda prekoračen je rok za osnivanje nacionalnog mehanizma za prječavanje mučenja.
- Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima ne obezbjeđuje dovoljnu zabranu izručenja lica u državu u kojoj bi ono moglo biti izloženo mučenju i drugom zlostavljanju, pa ga treba dopuniti. U istom smislu treba precizirati i Krivični zakonik koji omogućava izricanje mjere bezbjednosti „Protjerivanje stranca iz zemlje“ uz svaku sankciju koja je strancu izrečena u krivičnom postupku.
- Uslovi života u socijalnoj ustanovi za smještaj lica sa mentalnom retardacijom „Komanski most“ u Podgorici popravljeni su u odnosu na užasavajuće stanje koje je tamo 2008. zatekao Evropski komitet za sprječavanje mučenja (CPT), ali tek 2011, pošto je promjenjen direktor te ustanove nakon više od 20 godina. Vrhovni državni tužilac je odbila da obavijesti javnost o tome da li je tužilaštvo bilo što preduzelo da sankcioniše bivšeg direktora, koji je premješten na novo rukovodeće radno mjesto, a koji je morao biti odgovoran za uslove u kojima su godinama živjeli štićenici te ustanove, od kojih su dvojica i nestala pod nerasvijetljenim okolnostima. Zbog toga je neophodno utvrditi odgovornost i nadležnog državnog tužioca.

Zabrana ropstva i trgovine ljudima

- Krivični zakonik treba uskladiti sa protokolima uz Konvenciju UN protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, koji se odnose na prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, odnosno krijumčarenje migranata.
- U sastav Radne grupe za praćenje i primjenu Strategije za borbu protiv trgovine ljudima uključiti i NVO koje se bave ovom problematikom i podržati njihov rad.
- Mediji moraju da se uzdrže od objavljivanja identiteta žrtava trgovine ljudima, kao i drugih zločina, jer, pored povrede privatnosti, to može ozbiljno da ugrozi i njihovu bezbjednost.
- Uvesti praksu naknade štete žrtvama trgovine ljudima i konfiskacije imovine počiniocima ovog krivičnog djela. Od 2004. godine 22 osobe su pravosnažno osuđene zbog trgovine ljudima, što je nešto manje od 40% optuženih. NVO Sigurna ženska kuća upozorava da još ni jedna žrtva trgovine ljudima nije obeštećena, niti je konfiskacija imovine od počinitelaca ovog krivičnog djela zaživjela u praksi, jer je do sada samo jednom osuđenom počiniocu konfiskovan automobil koji je koristio za prevoz žrtve.
- Prema djeci uhvaćenoj u prosjačenju treba postupati s posebnom pažnjom. Administracija SAD (State department) primjetila je da je iz Crne Gore deportovan „veliki broj djece uhvaćene u prosjačenju, bez potpune provjere da li su bila žrtve trafikinga“.
- Uprkos preporuci eksperata OEBS, nije bilo inicijative državnog tužilaštva za obnovu krivičnog postupka u slučaju oštećene moldavske državljanke S.Č, navodno zbog toga što je ona nedostupna. S druge strane, jedan od osumnjičenih za trafikovanje S.Č, protiv nedostupne S.Č. vodi postupak zbog navodnog lažnog prijavljivanja, i njoj se pred Osnovnim sudom u Podgorici sudi u odsustvu.

Pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti

- Promijeniti praksu sudova u kojoj su još uvijek dominantne odluke o određivanju i produžavanju pritvora koje su obrazložene stereotipnim frazama umjesto pažljivog razmatranja i uvjerljivog utvrđivanja svih okolnosti slučaja. Zbog toga još uvijek izgleda kao da se pritvorom anticipiraju kazne zatvora, suprotno međunarodnom standardu.
- Spriječiti praksu da se hapšenjima i neutemeljenim pritvorom, koji nisu strogo neophodni po ZKP-u, šalju poruke većinskoj laičkoj publici o odlučnosti Vlade u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, na putu evropskih integracija. U slučajevima koji su 2010. i 2011. vođeni povodom optužbi za korupciju, „katorski katastar“ i

„Zavala“, pritvor je određen i produžavan na osnovu paušalne procjene da bi moglo doći do povrede javnog reda i mira ako bi pritvoreni državni službenici bili pušteni da se brane sa slobode. U slučaju kotorskog katastra, Apelacioni sud je u odluci o produžavanju pritvora grubo povrijedio i pretpostavku nevinosti, osuđujući optužene prije presude.

- Široko postavljen pritvorski osnov u pogledu izuzetnih okolnosti „koje ukazuju da bi puštanje na slobodu dovelo do ozbiljne prijetnje očuvanju javnog reda i mira“ (čl. 175, st. 1, tač. 4 ZKP), treba precizirati. I druge odredbe ZKP-a, navedene u ovom izvještaju, koje dopuštaju široko tumačenje i proizvoljno ograničavanje kretanja treba popraviti, zato što u Crnoj Gori ne postoji tradicija obazrivog ograničenja prava na slobodu.
- Odredbe ZKP o određivanju pritvora prema maloljetnicima suprotne su ustavnoj garanciji da pritvor maloljetnika ne može da traje duže od 60 dana.
- Novi ZKP ne predviđa ograničenje trajanja pritvora u periodu od podizanja optužnice do pravnosnažnog okončanja krivičnog postupka, već samo od podizanja optužnice do donošenja prvostepene presude, čime je snižen ranije postojeći nivo garancija prava na slobodu.
- Još uvijek važeći ZKP sadrži diskriminatornu odredbu (čl. 572), po kojoj se ograničenja trajanja pritvora nisu primjenjivala na one kojima je pritvor određen u postupcima započetim prije stupanja na snagu ovog zakona. Ustavni sud nije obezbijedio pravnu zaštitu osobama u čiju korist je Zaštitnik ljudskih prava svojevremeno zatražio ispitivanje ustavnosti te odredbe, što je dovelo do toga da je mnogima u pritvoru prekršeno pravo na suđenje u razumnom roku, odnosno, zadržani su u pritvoru protivno evropskom standardu zabrane diskriminacije.
- Ustav ne sadrži bitnu garanciju prava svakoga ko je lišen slobode na bilo koji način, a ne samo u krivičnom postupku, da se obrati sudu koji može da ispita zakonitost lišavanja slobode i odredi puštanje na slobodu ako utvrdi da je lišavanje slobode bilo nezakonito (*habeas corpus*). I zakonima ovo pravo nije potpuno obezbijeđeno: Zakon o policiji u slučaju lišavanja slobode na osnovu tog zakona ne dopušta žalbu sudu, Zakon o zaštiti prava mentalno oboljelih ne propisuje kojim pravosudnim i drugim organima se podnosi pravni lijek protiv zatvaranja u psihijatrijsku bolnicu, a ni Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti ne predviđa pravo na žalbu sudu protiv zadržavanja u karantinu.
- Krivično djelo Ugrožavanje sigurnosti dopuniti i predvidjeti da se strožije kažnjava za kvalifikovani oblik djela, kada prijetnje uputi službeno lice. Ovo je postalo očigledno u slučaju Aleksandra Zekovića,

kome je najvjerovatnije prijetio smrću policijski službenik, a koji bi, da je ikada procesuiran, odgovarao kao i svaki drugi građanin.

Pravo na pravično suđenje

Nezavisnost i nepristrasnost

- Uspostaviti sistem izbora, napredovanja i sankcionisanja sudija na osnovu zasluga, koji ne ostavlja prostora za neizvjesnost oko toga ko bi i kojom brzinom trebalo da napreduje, a ko da bude disciplinski kažnjen, da napusti profesiju ili da bude i krivično gonjen. Visok stepen objektivnosti može se uspostaviti ako se rad sudija normira u najvećoj mogućoj razumnoj mjeri, odnosno, ako se uvede redovno ocjenjivanje rada sudija na osnovu utvrđenih parametara – standarda, koje bi bilo pokazatelj za napredovanje.
- Obrazloženja odluka Sudskog savjeta ne daju odgovor na pitanje što je opredjelilo Savjet između dva kandidata koja su imala jednak broj bodova, ili zbog čega je izabran kandidat koji na testu nije imao najviše bodova. Neophodno je da Savjet konačno podzakonskim aktom propiše parametre za ocjenjivanje kriterijuma ocjenama od 1–5 (kako je predviđeno), kako bi se proizvoljnost svela na minimum.
- Predloženim izmjenama zakona o Sudskom savjetu i o sudovima trebalo je predvidjeti i pravo članova Sudskog savjeta, osim predsjednika Vrhovnog suda, da iniciraju postupak ispitivanja disciplinske odgovornosti ili razrješenja sudije, jer su do sada predsjednici sudova uglavnom izbjegavali to da čine.
- Dopuniti Zakon o Sudskom savjetu i propisati kako se biraju sudije članovi Disciplinske komisije Sudskog savjeta van sastava Savjeta, npr. ko ih predlaže za izbor na tu funkciju.
- U svakom slučaju u kome sudija bude razriješen dužnosti, ili u kome bude pokrenut postupak razrješenja, ali se obustavi jer u međuvremenu sudija sam podnese zahtjev da bude razriješen, državni tužilac mora da ispita ima li osnova za krivično procesuiranje sudije zbog izvršenja krivičnih djela Zloupotreba službenog položaja ili Nesavjesan rad u službi. Oba djela se gone po službenoj dužnosti. U tri slučaja kada su sudije razrješene zbog ozbiljnih propusta u vršenju funkcije, koji su mnogima nanijeli štetu, protiv sudija nije pokrenuta krivična istraga.
- Postojeća praksa da sudija nižeg stepena može biti upućen na ispomoc u sud višeg stepena, ako „ispunjava uslove“ za izbor sudije u taj sud, problematična je s aspekta prava na zakonito uspostavljeni sud. Ovakva praksa neminovno dovodi i do prejudiciranja izbora na konkursu za izbor sudije suda u koji je jedan od kandidata prethodno upućen „na ispomoc“.

- Umjesto izdvajanja budžetskih sredstava za dodjelu stanova i rješavanje stambenih pitanja sudija, ta sredstva treba upotrijebiti da se sudijama povise plate, tako da sami mogu uzeti stambeni kredit ili na drugi način riješiti stambeno pitanje. Dodjela stanova u kontinuitetu izaziva kontroverze u praksi i dovodi u pitanje nezavisnost sudija.
- Prilikom odlučivanja o razlozima za izuzeće sudija, predsjednici sudija, kao i Vrhovni sud, morali bi da primjenjuju relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava, jer su primjećene odluke suprotne toj praksi.
- Zakonom precizirati koje djelatnosti ili funkcije sudija može da obavlja uz sudijsku funkciju, a koje ne, kako bi se suzio prostor za proizvoljno tumačenje Sudskog savjeta od slučaja do slučaja i kako bi sudije u međuvremenu mogle da usklade svoje postupanje.
- Iako je sredinom 2010. uveden Pravosudni informacijski sistem (PRIS), predstavljen kao sistem koji omogućava automatsku dodjelu predmeta, u praksi se prijem i evidentiranje inicijalnih akata kojima stranke pokreću sudske postupke i u junu 2011. odvijao tradicionalno, stavljanjem otiska prijemnog štambilja na inicijalni akt, bez šifre ili bilo kakve druge oznake kojom bi se otklonile sumnje u slučajnu dodjelu predmeta, odnosno, bez momentalnog unosa podatka o tužbi u kompjuterski sistem koji bi na licu mjesta, automatski, odredio sudiju koji će biti zadužen predmetom.
- Zakonom propisati minimalni broj radnih dana koji u godini mora biti obezbijeđen za kontinuirano obavezno usavršavanje svih sudija.

Pravičnost postupka

- Dugotrajno izvršenje presuda i drugih sudskih odluka još uvijek predstavlja problem, koji dovodi do kršenja i prava na sud, i prava na uživanje imovine, na porodični život, itd. Neophodno je obezbjeđiti pouzdanu statistiku o trajanju izvršenja i obezbjeđiti efikasan nadzor suda nad sprovođenjem izvršenja. Neophodno je obezbjeđiti da je pravni sistem sposoban da sprovede izvršenje i protiv MUP-a, Glavnog grada i bilo kojih pojedinaca ili organa, jer u protivnom ne postoji vladavina prava.
- Predvidjeti da je sud nadležan da posavjetuje stranku u građanskom postupku, ili okrivljenog u krivičnom postupku u kome nemaju ovlašćenog punomoćnika, da imaju pravo na zahtjev za besplatnu pravnu pomoć na osnovu Zakona o parničnom postupku i Zakona o krivičnom postupku.
- Dopuniti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći tako da obezbijedi besplatnu pravnu pomoć i u upravnom postupku, kao i žrtvama mučenja ili diskriminacije (izostavljanje žrtava zlostavljanja je posebno ne-

pravično jer policajci protiv kojih se vodi postupak zbog prekomjerne upotrebe sredstava prinude imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć).

- Izmijeniti zakonski imovinski minimum prema kome onaj ko ima praktično bilo kakvo vozilo (u vrijednosti od 960 eura) nema pravo na besplatnu pravnu pomoć.
- Omogućiti da besplatnu pravnu pomoć o državnom trošku, bar u pogledu pravnih savjeta, mogu da pružaju i nevladine organizacije, a ne samo advokati.
- Neznatnim izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku i unapređenjem primjene ovog Zakona u praksi obezbijediti da kontrolni zahtjev i tužba za pravično zadovoljenje postanu djelotvorna pravna sredstva. Od podnijetih 33 tužbi za pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku od kada je zakon stupio na snagu, do kraja 2010, djelimično su usvojene samo tri, od toga dvije u 2010. godini. Vrhovni sud restriktivno tumači zakonske uslove za podnošenje tužbe za pravično zadovoljenje, protivno praksi Evropskog suda za ljudska prava. Kontrolni zahtjevi i žalbe se odbijaju bez pravilnog i potpunog obrazloženja. Primjena „obavještenja“ iz čl. 17 kao i „rješenje o osnovanosti zahtjeva“ iz čl. 18 Zakona, nijesu djelotvorni.
- U Izvještaju o radu sudova za 2010. nije naglašeno da li je prilikom procjene trajanja postupaka, tj. obračuna broja predmeta koji su preostali iz 2010, 2009. i ranijih godina, zaista uzeta u obzir godina kada je predmet formiran (podnijeta tužba, podignuta optužnica i sl.) ili godina kada je predmet dobio novi broj pošto je ukinut od drugostepenog suda. Naime, česta je praksa da predmeti po ukidanju dobiju novi broj, čime se gubi realna evidencija o trajanju i broju predmeta, pa ovo treba razjasniti u narednom izvještaju o radu sudova.
- Takođe, u izvještaju o radu sudova nije navedeno koliko je krivičnih predmeta 2010. godine zastarjelo u sudovima Crne Gore (npr. iz medija se saznalo za dva takva slučaja). Neophodno je voditi evidenciju i obavijestiti javnost i o ovom podatku jer on predstavlja informaciju o stepenu sposobnosti pravosudnog sistema da obezbijedi vladavinu prava. Neophodno je utvrditi i objaviti razloge za nastupanje zastarjlosti u svakom pojedinačnom slučaju.
- Unificirati izradu i održavanje internet stranica svih sudova sa obaveznom objavljivanjem svih odluka i njihovim pretraživanjem. Nijedan osnovni sud nema svoju internet stranicu, pa tako ni najveći, Osnovni sud u Podgorici. Vrhovni sud, Apelacioni sud i oba viša suda imaju internet stranice i objavljuju presude, ali ne sve. Jedino Upravni sud svakodnevno objavljuje presude od januara 2008. Primjera radi, Apelacioni sud je 2009. godine donio 2000 presuda, a objavljene su samo 33. Ovaj sud je iz 2010. godine objavio 56 odluka, dok iz 2011.

do kraja juna nije bila objavljena ni jedna. Nejasan je kriterijum po kome se presude biraju za objavljivanje, jer nisu objavljene sve koje su izazvale poseban interes javnosti. Takođe, internet stranice sudova ne omogućavaju pretraživanje po ključnim riječima, već samo po brojevima (šiframa) predmeta, što znatno otežava pristup traženoj sudskoj praksi.

- Unificirati praksu sudova u primjeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Iako Viši sud u Podgorici i Viši sud u Bijelom Polju na svojim internet stranicama objavljuju i prvostepene, nepravosnažne krivične presude, praksa osnovnih sudova, koji nemaju internet stranicu, različita je po pitanju dostavljanja presuda na osnovu zakona o slobodnom pristupu informacijama. Neki sudovi odbijaju da dostave presude, čak i sa inicijalima ili bez imena stranaka i svjedoka, pozivajući se na zaštitu prava na privatnost.
- Javnost rasprave još uvijek praktično onemogućava činjenica da se suđenja, pogotovo parnična, izvode u kancelarijama sudija u kojima često nema prostora da sva zainteresovana javnost prisustvuje suđenjima.
- Novi Zakon o prekršajima iz decembra 2010, čija primjena počinje 1. septembra 2011, nije uspostavio sudove za prekršaje, čime je ponovo odložena reforma organa za prekršaje koji nastavljaju da određuju kazne zatvora i ozbiljne zaštitne mjere kojima se zadire u ljudska prava iako nisu nezavisni organi, čime se do daljnjeg nastavlja sa sistematskim kršenjem prava na nezavisan i nepristrasan sud.
- Predlog Vlade da se član 33 Ustava izmijeni tako da omogući da se prekršaji propisuju i podzakonskim aktima, npr. odlukama ministarstava ili lokalne samouprave, a ne samo zakonom, sporna je s aspekta poštovanja načela zakonitosti (*nullum crimen sine lege*), koje garantuju i EKPS (čl. 7) i PGP (čl. 15). Treba voditi računa i o tome da se zajamčena ljudska prava mogu ograničiti samo zakonom (čl. 24 Ustava), pa je svaki prekršaj koji podrazumijeva ograničenje slobode potrebno propisati zakonom.
- Upotpuniti zabranu kršenja pretpostavke nevinosti iz čl. 3 Zakonika o krivičnom postupku tako što će se propisati ovlašćenje suda da konstatuje kršenje i naredi obustavu daljeg kršenja pod prijetnjom novčane kazne, kao i da izrekne novčanu kaznu svima koji krše pretpostavku nevinosti (državni organi, mediji itd.)
- Hapšenja od strane nepotrebno naoružane policije (panciri, duge cijevi i sl.), a posebno emitovanje policijskih i drugih snimaka takvog hapšenja u javnosti, treba smatrati vidom kršenja pretpostavke nevinosti koje podliježe sankcionisanju.
- Precizirati čl. 261 novog ZKP tako da se rok od četiri časa računa ne od uspostavljanja bilo kakvog kontakta sa braniocem, već od

trenutka kada branilac prihvati da zastupa okrivljenog i prisustvuje saslušanju. Treba precizirati da se pristanak na saslušanje daje u prisustvu branioca.

- Obezbijediti službene tumače za romski jezik.
- Zakonik o krivičnom postupku i Zakon o prekršajima treba uskladiti sa Ustavnom garancijom zabrane ponovnog suđenja za isto *kažnjivo* djelo, koje je propisano kao prekršaj ili krivično djelo. Drugim riječima, treba obezbijediti da se ne može ponovno suditi u krivičnom postupku onome koji je za isto djelo prethodno osuđen ili oslobođen u prekršajnom postupku i obrnuto, u skladu sa načelom iz presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Maresti protiv Hrvatske*.

Pravo na privatnost

- Ustav ne propisuje dozvoljena ograničenja prava na zaštitu podataka o ličnosti, odnosno prava na zaštitu privatnog života, pa se postavlja pitanje ustavnosti ograničenja prava koja predviđa Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti treba uskladiti sa pravom EU, precizirati njegove odredbe koje su nejasne ili predstavljaju nedovoljne garancije zaštite, a posebno je potrebno promijeniti način izbora predsjednika i članova Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka, jer postojeći izbor, na predlog i od strane vladajuće koalicije, ne garantuje nezavisnost Agencije.
- Ukinuti uslovljavanje pristupa ličnim podacima u posjedu organa državne uprave postojanjem pravnog interesa „povezanog sa sudskim ili drugim postupkom“ jer ovaj uslov iz Zakona o državnoj upravi nije u skladu s međunarodnim standardima, Ustavom, Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama..
- Zakon o medijima dopuniti odredbama o zaštiti privatnosti i izuzecima od te zaštite.
- Sankcionisanje prinude na izjašnjavanje o nacionalnoj ili etničkoj pripadnosti i vjerskom uvjerenju u Krivičnom zakoniku (čl. 160, st. 2, čl. 161, st. 3), proširiti i na izjašnjavanje o seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu.
- Izmijeniti odredbu člana 257, stav 2 Zakonika o krivičnom postupku, kojom se policiji omogućava da bez sudske kontrole zatraži od pružaoca usluga elektronskih komunikacija provjeru identičnosti telekomunikacijskih adresa koje su u određenom vremenu uspostavile vezu (čl. 257, st. 2), jer je protivna EKPS.
- Diskreciono ovlaštenje iz Zakona o izvršenju krivičnih sankcija prema kome se osuđenom licu može zabraniti korespondencija sa svima,

sem najbližima, a bez potrebe da za takvu zabranu postoji opravdani razlog i da je ona neophodna i proporcionalna, nije u saglasnosti sa EKPS.

- Zakon o Agenciji za nacionalnu bezbjednost (ANB) ne propisuje dovoljne garancije nepristrasnosti ANB u odnosu na vladajuću političku koaliciju, niti obezbjeđuje uvjerljive mehanizme kontrole, koji bi obezbijedili i provjeru da li ANB u svakom slučaju primjene mjera nadzora traži odobrenje suda.
- Zakon o ANB omogućava i beskonačno produžavanje mjera nadzora, i ne propisuje da se prikupljeni podaci brišu iz evidencije po prestanku razloga radi kojih su prikupljeni. Zbog toga bi ovaj Zakon trebalo temeljno reformisati.
- Obezbijediti, odgovarajućom obukom i/ili načelnim stavom, da sudije u postupcima za utvrđivanje očinstva primjenjuju odredbe o teretu dokazivanja u skladu sa smjernicama iz presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Mikulić protiv Hrvatske*.
- Obezbijediti da državno tužilaštvo pokrene postupak ispitivanja navoda novinara i bivšeg sudije o nezakonitom prisluškivanju sudija Višeg suda u Podgorici i nestanku predmeta o mjerama tajnog nadzora iz suda, kao i, s tim povezanim, navodima iz optužnice državnog tužilaštva u slučaju ubistva policijskog inspektora Šćekića, u kojoj se navodi da su sudije toga suda nezakonito omogućavale posjećivanja okrivljenih u pritvoru.

Pravo na slobodu vjeroispovjesti

- Za materijalnu pomoć koju Vlada odobrava vjerskim zajednicama potrebno je propisati pravni osnov i kriterijume za dodjelu pomoći, bez diskriminacije.
- Imajući u vidu da je programom vladajuće Demokratske partije socijalista, čiji je potpredsjednik premijer, predviđeno da se zalaže za formiranje jedne organizaciono samostalne pravoslavne crkve, koja bi nastala objedinjavanjem korpusa pravoslavnih vjernika, treba voditi računa da država ne smije da se miješa u prava vjernika. Neutralno posredovanje izmjeđu frakcija unutar vjerske zajednice, načelno ne predstavlja miješanje države u prava vjernika po čl. 9 EKPS, ali državne vlasti moraju biti izuzetno oprezne u ovoj delikatnoj oblasti.

Sloboda izražavanja

- Brisati ustavnu garanciju prava na naknadu štete zbog objavljivanja netačne informacije, jer može dovesti do kršenja slobode izražavanja.

- Za nepristrasnost Savjeta RTCG je bolje rješenje da ga ne bira Skupština, pa bi u tom smislu trebalo promijeniti Zakon o javnim radio-difuznim servisima.
- Neophodno je osnažiti redovan mehanizam kontrole upravljanja javnim servisom od strane Savjeta i Državne revizorske institucije, i u kontinuitetu obavještavati javnost o mogućnosti podnošenja prigovora i predstavki u odnosu na kvalitet programa, kako bi se javni servis izgradio u ustanovu od opšteg interesa.
- Zakon o medijima dopuniti preciziranjem standarda „razumne publikacije“, „dužne novinarske pažnje“, srazmjernog dosuđivanja naknade štete, zaštite privatnosti i drugih iz prakse Evropskog suda za ljudska prava, da bi se obezbjedila primjena ovih standarda. Vrhovni sud je usvojio načelni stav u pogledu dosuđivanja naknade nematerijalne štete zbog povrede časti i ugleda putem medija, u skladu s Akcionim planom Vlade za primjenu preporuka iz Mišljenja Evropske komisije, ali nije dovoljno konkretan da bi olakšao i obezbijedio primjenu evropskih standarda.
- Osnažiti praksu zaštite časti i ugleda kroz pravo na ispravku i odgovor i na tužbu za objavljivanje ispravke i odgovora koje predviđa Zakon o medijima. U praksi nije zabilježeno podnošenje ove tužbe, za razliku od mnogobrojnih krivičnih i građanskih tužbi zbog povrede časti i ugleda.
- U skladu sa zakonskim obavezama privatizovati dnevni list Pobjeda koji je i do kraja juna 2011. bio u većinskom državnom vlasništvu, iako je po zakonu trebalo da bude privatizovan još 2003. U međuvremenu onemogućiti upravljanje ovim dnevnim listom od strane partijskih funkcionera što bi smanjilo utisak javnosti o pristrasnosti ovog javnog medija.
- Nadzor nad sprovođenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama umjesto Ministarstva kulture, treba da obavlja nezavisno tijelo, u skladu s međunarodnim preporukama. Iako su propisani prekršaji za kršenje zakona, nije poznato da je bilo koji državni organ ili odgovorno lice u njemu ikada kažnjeno za kršenja koja su bila očigledna u praksi. Da postoji neko nezavisno tijelo za nadzor nad primjenom zakona, vjerovatno bi već došlo i do ujednačavanja prakse i bržeg unapređenja postupanja državnih organa. Iskustvo nevladinih organizacija pokazuje da državni organi često ne postupaju u zakonskim rokovima, nemaju ujednačenu praksu primjene zakona i da često, uprkos presudama Upravnog suda, i dalje izbjegavaju da omoguće pristup informacijama. Posebno zabrinjavajuće bilo je rješenje državnog tužilaštva, koje je odbilo da pruži bilo kakve informacije u vezi 14 slučajeva kršenja ljudskih prava koji su uznemirili javnost, a koje je naknadno ukinuo Upravni sud.

- Do kraja 2011. usvojiti predloge zakona čiji je cilj usaglašavanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama, Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i Zakona o tajnosti podataka, u skladu s evropskim standardima.
- Reformisati Krivični zakonik u odnosu na krivična djela Iznošenje ličnih i porodičnih prilika (čl. 197), Povreda ugleda Crne Gore (čl. 198), Povreda ugleda manjinskog naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica (čl. 199) i Povreda ugleda strane države ili međunarodne organizacije (čl. 200), koja i dalje omogućavaju prekomjerno ograničavanje slobode izražavanja, suprotno međunarodnim standardima. Iznošenje ličnih i porodičnih prilika izvršeno putem medija, sličnih sredstava ili na javnom skupu, može se kazniti i četrnaest hiljada eura, što je 29 prosječnih zarada u Crnoj Gori. Kazna zatvora i krivično gonjenje od strane državnog tužioca po službenoj dužnosti propisano je još uvijek za krivično djelo Povreda ugleda Crne Gore (njene zastave, grba ili himne). Na ovaj način bi se logično upotpunila dekriminalizacija krivičnih djela Uvreda i Kleveta, izvršena u junu 2011.
- Važno je ponovo uspostaviti Novinarsko samoregulatorno tijelo, u cilju poštovanja i unapređenja novinarske profesije u skladu s evropskim standardima slobode izražavanja.
- Sprovođenje djelotvornih istraga i suđenja zbog ubistava Duška Jovanovića, glavnog urednika dnevnog lista *Dan* i Srđana Vojičića, vozača napadnutog književnika Jevrema Brkovića, kao i napada na novinare Mladena Stojovića, Tufika Softića, Željka Ivanovića, Mihaila Jovovića, neophodno je i za slobodu izražavanja i povjerenje u vladavinu prava i demokratski ambijent u Crnoj Gori.
- Zabrinutost su izazvale i činjenice da je državno tužilaštvo naložilo saslušavanje aktivista nevladine organizacije MANS i novinara Petra Komnenića o tome ko je postavio na internet snimak sa svadbe kontroverznog biznismena koji se sumnjiči za organizovani kriminal, umjesto istrage zbog čega su se na svadbi među najbližim zvanicama našli i funkcioneri Agencije za nacionalnu bezbjednost. Takođe, urednik *Dan*-a, Milan Milutinović, saslušan je o tome kako je dobio službenu zabilješku u vezi ubistva Duška Jovanovića, dok javnosti nije saopšteno da je zabilješka dovela do proširivanja kruga osumnjičenih za ubistvo Jovanovića, što se već godinama očekuje.
- U slučaju prijetnji smrću Aleksandru Saši Zekoviću, u kome se od tužilaštva takođe godinama očekivalo da jednostavnom provjerom utvrdi je li tačno da je Zekoviću prijetio član obezbjeđenja direktora Uprave policije, posle četiri godine od prijetnji tužilaštvo je saopštilo da je dokazni materijal nestao iz spisa. Krivično gonjenje zbog prijetnji više se ne može sprovesti, jer je slučaj u međuvremenu po svemu sudeći zastario.

- Usvojiti zakonske propise o zaštiti zviždača u Crnoj Gori.
- U praksi sudova primjetan je rast broja oslobađajućih presuda protiv medija i češće pozivanje na slobodu izražavanja na osnovu EKPS. Međutim, presude još uvijek nisu odgovarajuće utemeljene u praksi Evropskog suda za ljudska prava, pa bi unošenje evropskih standarda u domaće pravo, posebno Zakon o medijima, olakšalo i obezbijedilo njihovu primjenu, kako od strane medija, tako i sudova.

Sloboda okupljanja

- Zakon o javnim okupljanjima neophodno je uskladiti s Ustavom i međunarodnim standardima, i precizirati tako da se onemogućiti njegova proizvoljna primjena.
- Ukinuti zabranu okupljanja zaposlenih u štrajku „van kruga poslovnog prostora“, koja je predviđena Zakonom o štrajku jer je suprotna Ustavu, i evropskim standardima.
- Promijeniti praksu paušalnog zabranjivanja okupljanja od strane Uprave policije. Uprava policije Crne Gore u 2010. godini donijela je 78 rješenja kojima je zabranila okupljanja „u cilju sprječavanja ugrožavanja bezbjednosti saobraćaja i kretanja i rada većeg broja građana“ što je neustavan osnov. Sva rješenja pozivala su se samo na zakonski osnov, bez daljeg obrazloženja konkretnog slučaja. Zabranjivane su čak i protestne šetnje trotoarom, što predstavlja očigledno nesrazmjerno ograničenje, neustavno i protivno evropskim standardima.

Sloboda udruživanja

- Precizirati Ustavnu zabranu političkog organizovanja u državnim organima, koju je i Venecijanska komisija kritikovala kao preširoku i nepreciznu.
- Neophodno je unaprijediti kontrolu raspodjele i trošenja sredstava iz javnih fondova za nevladine organizacije.

Pravo na mirno uživanje imovine

- Uskladiti ustavnu garanciju prava na mirno uživanje svojine koja je uža od odredbe kojom se garantuje pravo na mirno uživanje imovine u EKPS.
- Zakon o eksproprijaciji treba uskladiti s evropskim standardima tako da se: (1) predvidi obaveza Vlade da prilikom utvrđivanja postojanja javnog interesa za eksproprijaciju uzme u obzir i interes vlasnika nepokretnosti, odnosno da upoređivanjem javnog interesa i privatnog interesa, utvrdi da li se eksproprijacijom nanosi nesrazmjerno opterećenje

pojedinačnom interesu; (2) predvidi razumni rok trajanja zabilježbe eksproprijacije, odnosno, pravo na naknadu štete za vlasnika ukoliko se on prekorači; (3) briše ili precizira član 29, koji predviđa da Uprava za nekretnine može odlučiti da se korisniku eksproprijacije nepokretnost preda kada rješenje o eksproprijaciji postane konačno, ali i prije nego što postane pravosnažno, ako ocijeni da je to neophodno zbog hitnosti izgradnje određenog objekta ili izvođenja radova (o spornoj primjeni ovog člana u praksi pokazuje slučaj Vasilija Miličkovića); (4) obezbijedi zaštita prava na mirno uživanje imovine od ometanja potencijalnog korisnika eksproprijacije i prije podnošenja predloga za eksproprijaciju (čl. 15–17 Zakona); (5) briše apsurdna odredba čl. 35, st. 4 Zakona u kome se omogućava umanjeno pravično naknade zbog potencijalnog budućeg povećanja vrijednosti preostalog dijela nepokretnosti izgradnjom autoputa ili druge infrastrukture.

- Zakonom o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju prvobitno je omogućeno, a kasnije uskraćeno pravo na povraćaj i obeštećenje vlasnicima kojima je imovina oduzeta posle stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji iz 1968, zbog čega se može tvrditi da im je povređeno pravo na imovinu u smislu „legitimnog očekivanja“. Očekuje se presuda Evropskog suda za ljudska prava u ovom slučaju.
- Povećati novčane iznose i smanjiti rokove za isplatu obeštećenja bivšim vlasnicima. Posebno uzeti u obzir godine života vlasnika, jer sada se stvara situacija da veliki broj bivših vlasnika izvjesno neće dočekati isplatu cijele sume obeštećenja, što se ne može smatrati srazmjernim ograničenjem prava na mirno uživanje imovine.
- Neophodno je izjednačiti i pojačati kapacitet svih Komisija za povraćaj oduzetih imovinskih prava i obeštećenje, imajući u vidu da sve tri Komisije nisu podjednako ažurne i da zbog toga dovode do nejednake primjene zakona. Od kada je stupio na snagu Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju, u Crnoj Gori je od strane Komisija riješena samo trećina podnijetih zahtjeva, pri čemu se u riješene predmete ubraja i veliki broj odbijenih zahtjeva.
- Država treba da osigura urgentno izvršenje presuda po osnovu neisplaćenih zarada u korist zaposlenih protiv privrednih društava u kojima je Država većinski vlasnik dužnika (slučaj radnika „Radoje Dakić“ AD Podgorica i dr.).

Prava pripadnika manjina

Prema popisu sprovedenom u aprilu 2011. Crnogoraca je 278,865 ili 44,98% stanovništva; Srba 178.110 ili oko 28,73 %, Bošnjaka 53.605 ili 8,65%, Albanaca 30.439 ili 4,91%, Egipćana 2054 ili 0,33%, Muslimana 20,537 ili

3,31%, Roma 6,251 ili 1,01%, Hrvata 6,021 ili 0,97%, neizjašnjenih 30.170 ili 4,87%. Crna Gora ima 620.029 stanovnika, gotovo identično kao na popisu iz 2003. godine (620.145).

- Uskladiti Zakon o manjinskim pravima i slobodama sa Ustavom. Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava Crne Gore za ovo usklađivanje je bio propisan rok od tri mjeseca a predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima posljednji put je razmatran u novembru 2010.
- Promijeniti Zakon o manjinskim pravima i slobodama u dijelu koji definiše pripadnike manjina kao *grupe državljana*, suprotno međunarodnom standardu. Treba prihvatiti preporuku Venecijanske komisije da se te riječi brišu iz definicije manjine koja je opstala i u Predlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama.
- Zakonom o upotrebi nacionalnih simbola iz 2000. godine pretjerano je ograničeno ustavno pravo na upotrebu nacionalnih simbola tako što je zabranjeno isticati simbole „nacionalnih i etničkih grupa u Crnoj Gori“ ispred zgrada Skupštine, Vlade, Ustavnog suda, predsjednika države, kao i prilikom međunarodnih skupova i susreta na kojima je predstavljena Republika, i proslavama, svečanostima i manifestacijama u organizaciji Republike ili lokalne samouprave. Fondacija za stipendiranje Roma uputila je Zaštitniku ljudskih prava i sloboda predstavku da pokrene ispitivanje ustavnosti ovog Zakona.
- Precizirati zakonsku kvalifikaciju „značajno učešće manjine u stanovništvu“, što je uslov za ostvarivanje prava manjina na službenu upotrebu svog jezika.
- Obezbijediti uslove da i romski jezik bude u službenoj upotrebi, uključujući kodifikaciju i razvoj pisanog romskog jezika. Obezbijediti i učenje romskog jezika na predškolskom, osnovnom i višem nivou obrazovanja.
- U skladu s preporukom Komiteta ministara Savjeta Evrope, obezbijediti da obrazovanje na manjinskim jezicima bude dostupno u okviru školskog programa za Bošnjake/Muslimane i Hrvate, bez obzira na to što su ovi jezici dio jedinstvenog jezičkog sistema. Propisati koliki broj zainteresovane djece zahtijeva izvođenje nastave na manjinskom jeziku.
- Na javnom servisu je potrebno emitovati sadržaje i na manjinskim jezicima, uključujući i srpski jezik.
- Izborni zakon, koji je trebalo da precizira ustavno pravo pripadnika manjina na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, nije usvojen ni pošto je rok za njegovo usvajanje produžen

šesti put, iako je to prvi uslov za napredovanje Crne Gore ka članstvu u EU.

- Izmijeniti Ustav tako da garantuje i pravo na „odgovarajuću“ ili „pravičnu“ zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnim službama umjesto sadašnje „srazmjerne“ zastupljenosti, kako je preporučila i Venecijanska komisija. U junu 2011. rezultati upitnika Ministarstva za ljudska i manjinska prava pokazali su da se od ukupno 13.900 zaposlenih službenika u državnim i lokalnim organima, 79,03% ili 10.985 izjašnjavaju kao Crnogorci, a samo 8,6% ili 1.194 kao Srbi. Nesrazmjernost u zapošljavanju Crnogoraca i Srba u državnim organima izgleda očigledna ako se uzme u obzir da je prema popisu iz 2011, Crnogoraca oko 45%, a Srba oko 29%.
- Povećati kapacitete i transparentnost rada Fonda za manjine. Postoji problem nedostatka kadrova, a način kontrole raspodjele sredstava Fonda još nije usvojen. Sredstva za 2010. godinu Fond nije podijelio transparentno. U Izvještaju o reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja i reviziji efektivnosti Fonda za manjine Državne revizorske institucije naglašeno je da Fond „nema precizno utvrđene kriterijume za vrednovanje projekata, indikatore za mjerenje učinaka realizovanih projekata, kao i da ne obezbjeđuje praćenje realizacije projekata i mjerenje rezultata realizovanih projekata. Izvještaji o realizaciji projekata koje dostavljaju nosioci projekata Fondu su nepotpuni, površni i bez valjanih finansijskih dokaza o troškovima koji su nastali po osnovu njihove realizacije.“

Romi, Aškalije i Egipćani

- Preduzeti dodatne mjere za poboljšanje položaja RAE populacije. Početkom 2005, Vlada je pristupila programu „Dekada uključivanja Roma“ i usvojila svoj Akcioni plan za period od 2005–2015, ali do njegove primjene nije došlo. Osnovni dokument kojim su određeni ciljevi i mjere u ovoj oblasti je „Strategija za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori 2008–2012“. Prema ocjeni Fondacije za stipendiranje Roma (FSR), koja koordinira Nacionalni *Decade Watch* Tim za Crnu Goru, postoje ozbiljni problemi u primjeni ove Strategije. Javni pritisak NVO prema Vladi i lokalnim samoupravama u pogledu postizanja ciljeva Dekade je nedovoljan. Budžet namijenjen za realizaciju ciljeva iz Strategije svake godine je sve manji. Iznos od 390.000 eura koji je namijenjen za socijalno stanovanje od strane pojedinih opština (Nikšić, Bijelo Polje, Berane) nije namjenski i u ugovorenom roku upotrijebljen zbog čega su brojna romska i egipćanska domaćinstva lišena krova nad glavom, a uskraćena je i potrebna podrška procesima obrazovanja i zapošljavanja. Poboljšanju uslova stanovanja i bezbjednosti u romskim naseljima ne posvećuje se potrebna

pažnja. Zbog uslovljavanja Evropske komisije, krenulo se sa ubrzanim rješavanjem problema stanovnika izbjegličkog kampa Konik u Podgorici, ali bi iste mjere trebalo preduzeti u svim romskim naseljima u Crnoj Gori.

- Podržati socijalnu inkluziju, posebno školovanje i zapošljavanje RAE populacije, i spriječiti primjere korupcije i zloupotrebe sredstava namijenjenih za njihovu integraciju. Zbog ukupnog lošeg i diskriminirajućeg položaja u društvu 11. marta 2011. ispred sjedišta crnogorske Vlade organizovan je prvi javni protest mladih Roma i Egipćana pod nazivom „Diplome na metle“ koji je organizovala FSR i sa kojeg skupa su premijeru upućeni konkretni zahtjevi. Ove aktivne mjere za uključivanje sve djece u osnovno obrazovanje treba preduzeti u svim romskim naseljima u Crnoj Gori.

Politička prava

- Vratiti pravo 6000 građana da predlože Skupštini usvajanje zakona koje je ukinuto Ustavom iz 2007, kojim je to pravo rezervisano za najmanje jednog poslanika i Vladu. Na ovaj način su umanjena prava građana na učešće u vršenju javnih poslova, koja su prethodno uživali na osnovu Ustava iz 1992.
- Promijeniti sastav i način izbora Komisije za sprečavanje sukoba interesa kako bi se garantovalo njeno svojstvo nezavisnog tijela, kakvo je propisano Zakonom o sprečavanju sukoba interesa.
- Otvoriti raspravu o lustraciji kao važnom pitanju za demokratski razvoj Crne Gore. Iako su do sada tri predloga zakona o lustraciji podnijeta Skupštini, ni jedan nikada nije postavljen na javni red.
- Formirati profesionalnu i odgovarajuće osposobljenu Državnu izbornu komisiju (DIK), koja bi kao nezavisan organ vršila kontrolu finansiranja političkih partija.
- Preispitati prag od 3% glasova koje politička partija mora da osvoji da bi učestvovala u raspodjeli poslaničkih mandata. Ovo je dovelo do toga da su na posljednjim izborima za Skupštinu Crne Gore, održanim 2009, birači dali 36,929 glasova (11,2%) partijama koje nijesu izborile parlamentarni status.
- Usvojiti izborni zakon koji bi između ostalog precizirao ustavno pravo pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije..
- Promijeniti partijski model uređenja organa izborne administracije stvaranjem nezavisne državne izborne komisije, koja bi pored sprovođenja izbornog zakona nadgledala i zakone o finansiranju političkih

partija i predizbornih kampanja, odnosno kontrolu finansijskog poslovanja političkih partija.

- Omogućiti biračima da stvarno biraju svoje predstavnike ukidanjem modifikovane zatvorene izborne liste, gdje je polovina poslaničkih kandidata na listi vezana redoslijedom, dok drugi dio liste partija može izmijeniti nakon održanih izbora. U takvom sistemu bi i slobodni poslanički mandat imao više smisla.
- Pojačati kontrolu često pominjanih slučajeva kršenja izbornih prava. Jedan od rijetkih procesuiranih slučajeva kršenja izbornih prava, slučaj kupovine glasova u Zeti – tzv. „slučaj Mašan“, pravosnažno je okončan u maju 2010, kada su optuženi za krivično djelo Povreda slobode opredjeljenja pri glasanju, osuđeni na zatvorske kazne od 45 dana, odnosno tri mjeseca.
- Prekinuti sa nezakonitom i neustavnom praksom koalicionih partijskih sporazuma, kojima se unaprijed raspodjeljuju radna mjesta koja bi morala biti dostupna svima, bez obzira na partijsku pripadnost. Građani smatraju da su za zapošljavanje i napredovanje u državnoj upravi najvažniji rođачke i prijateljske veze i partijska pripadnost, prema istraživanju Uprave za antikorupciju i Programa za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP) iz decembra 2010.

Posebna zaštita porodice i djeteta

- Treba preispitati definiciju porodice iz Porodičnog zakona, prema kome porodica ne postoji ako se u njoj ne odgajaju djeca, s aspekta njene ustavnosti i usklađenosti s pojmom porodičnog života iz člana 8 EKPS, i izmijeniti tako da se omogućí šire tumačenje značenja porodice.
- Zakon o zaštiti od nasilja u porodici ne obuhvata parove koji nisu vanbračni supružnici i ne žive u istom domaćinstvu. Nisu obuhvaćeni ni istopolni partneri koji žive zajedno, jer se oni ne mogu podvesti ni pod članove „porodičnog domaćinstva“, ni pod vanbračne partnere.
- Donijeti podzakonske akte za sprovođenje Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, kojima treba regulisati kako će se primjenjivati psihosocijalni tretman, koji do sada nije postojao u Crnoj Gori.
- Strategijom zaštite od nasilja u porodici predvidjeti mješovitu Komisiju za vršenje nadzora nad primjenom Zakona, koja bi uključivala i predstavnike NVO.
- Osnovati Fond za podršku žrtvama domaćeg nasilja, za koji bi se sredstva izdvajala iz budžeta, od prekršajnih kazni i donacija. Ovo posebno jer Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici nije predviđena mogućnost da se nasilniku ograniči raspolaganje zajedničkom imovinom, odnosno da se žrtvi omogućí privremeno korišćenje zajedničke imovine.

- Obezbjediti uslove za dosljednu primjenu Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Nema savjetodavnih službi specijalizovanih za rad sa žrtvom i nasilnikom, a kapaciteti centara za socijalni rad su nedovoljni i njihov rad je često predmet pritužbi koje građani podnose Zaštitniku ljudskih prava i sloboda. Ne postoje uslovi za izmještanje nasilnika iz porodice, kao ni ustanove za smještaj žrtava nasilja, osim skloništa nevladinih organizacija.
- Odredbu člana 212 KZ, prema kojoj se krivično gonjenje za krivična djela Silovanje i Obljuba nad nemoćnim licem pokreće po privatnoj tužbi protiv bračnog druga, izmijeniti tako da za sve počinioce važi isti princip gonjenja po službenoj dužnosti.
- Preispitati kaznenu politiku za krivična djela Nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici. Prema izvještaju Vrhovnog državnog tužilaštva za 2009. godinu, samo je polovina prijavljenih izvršilaca krivičnih djela Nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici bilo optuženo. Veći dio optuženih je dobilo uslovnu osudu, dok je trećina osuđena na kaznu zatvora. Prema izvještaju za 2010. godinu, za ovo krivično djelo te godine ukupno je prijavljeno 444 lica. Odbačeno je nešto manje od trećine prijava (196), dok je nešto više od trećine prijava dovelo do optuženja (212). Pored toga, Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici, koji se primjenjuje od sredine avgusta 2010, predviđeni su prekršaji i zaštita u prekršajnom postupku.
- Jasno odrediti razliku između radnji izvršenja prekršaja i krivičnih djela u vezi domaćeg nasilja, kako bi se spriječilo eventualno kršenje načela *ne bis in idem* (suđenja dva puta za isto djelo), ili daljeg ublažavanja ionako blage kaznene politike.
- Dopunom Zakona o krivičnom postupku omogućiti da se i u krivičnom postupku primjenjuju zaštitne mjere, koje su Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici predviđene samo za prekršajni postupak.
- Obezbjediti nadzor nad sprovođenjem zaštitnih mjera na osnovu Zakona o zaštiti od nasilja u porodici.
- Obezbjediti edukaciju nadležnih službenika policije, centara za socijalni rad, državnih tužilaca i sudija o primjeni Zakona o zaštiti od nasilja. Žrtve se žale na nerazumijevanje i nedobijanje informacija od strane nadležnih državnih službi, a nevladine organizacije su primjetile da policija i pravosudni organi još uvijek svoj sud o nasilju temelje na postojanju odnosno nepostojanju fizičkog nasilja, dok ostale oblike nasilja predviđene Zakonom ne prepoznaju; zabilježeno je u nekoliko slučajeva da policijski službenici nijesu ni bili upoznati sa činjenicom da Zakon o zaštiti od nasilja postoji. Primijećeno je i da policija po pravilu ne koristi nadležnosti koje propisuje Zakon za udaljenje nasilnika ili zabranu vraćanja u stan do tri dana.

- Potrebno je usvojiti pisane obrasce za postupanje policije u primjeni Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Za razliku od Uprave policije, koja je u Podgorici tokom 2010. evidentirala 57 prijava nasilja u porodici manje nego 2009, nevladine organizacije su i prošle i ove 2011. godine zabilježile porast prijavi, od kojih se samo trećina prijavi policiji ili državnom tužiocu.
- Realizovati dosljednu primjenu Konvencije o pravima djeteta u Crnoj Gori. Komitet za prava djeteta u zaključcima o primjeni Konvencije o pravima djeteta u Crnoj Gori, kritikovao je neefikasnost Savjeta za prava djeteta, nepostojanje baza podataka (posebno u pogledu djece sa invaliditetom i djece koja nisu registrovana), nedovoljno jasno definisanu funkciju Zamjenika/ce Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za dječja prava, nedovoljne mehanizme da dijete samo zatraži zaštitu zbog kršenja prava, nedovoljno jasnu definiciju djeteta u domaćim zakonima i klasifikaciju djece na mlađe i starije maloljetnike, neusklađenost Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti sa Konvencijom, kao i njegovu neodgovarajuću primjenu usled nedostatka ljudskih i finansijskih resursa.
- Imajući u vidu pravo svakog djeteta na upis u knjigu rođenih, dopunom Zakona o matičnim registrima precizirati postupak naknadnog upisa djece u matičnu knjigu rođenih, i obezbijediti ujednačenost prakse matičnih službi i Područnih jedinica MUP-a. Obezbijediti i identifikaciju sve djece koja nisu upisana u knjige rođenih, posebno proverom u naseljima Roma, Aškalija i Egipćana.
- Sistemski riješiti problem nedjelotvornog izvršenja odluka o starateljstvu nad decom u Crnoj Gori koji dovodi do kršenja prava na porodični život. Ovo je utvrdio i Evropski sud za ljudska prava u presudi *Mijušković protiv Crne Gore*, u septembru 2010.
- Obezbijediti dosljedno postupanje po Haškoj konvenciji o građanskopravnim aspektima otmice djece. U primjeni Haške konvencije o građanskopravnim aspektima otmice djece, koja se odnosi na slučajeve kada jedan od roditelja odvede i zadrži dijete u stranoj zemlji, Ministarstvu pravde Crne Gore od 2006. do 2011. bilo je podnijeto devet zahtjeva za vraćanje djeteta, a djeca su vraćena samo u tri slučaja. Sporno je zašto je ovaj hitni postupak u dva slučaja toliko dugo trajao da je odlučeno da su se djeca u međuvremenu prilagodila novoj sredini, i postavlja se pitanje kako je moguće da je zahtjev hitnosti poštovan u nekim slučajevima, dok u drugima nije.
- Multidisciplinarnе timove za zaštitu djece od zlostavljanja i zanemarivanja uključiti u redovan sistem socijalne i dječije zaštite i obezbijediti da oni redovno rade. Brza i efikasna podrška nadležnih institucija u slučajevima nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja djece u Crnoj Gori daleko je od propisanog oblika pružanja socijalne zaštite. Postupci oduzimanja ili ograničavanja roditeljskog prava rijetko se sprovode,

čak i onda kada su ispunjeni svi zakonski uslovi. Savjetodavni rad i psiho-socijalna podrška djetetu žrtvi, urgentni privremeni smještaj djeteta, usluge hraniteljstva (prije svega urgentnog hraniteljstva i to ne samo u srodničkoj porodici), te specijalizacija stručnjaka, samo su neki od elemenata koje je neophodno jačati i dodatno razvijati da bi se obezbijedila adekvatna zaštita djeteta.

- Obezbijediti da mjere socijalne i dječije zaštite, koje se uglavnom svode na novčana davanja, uključe pružanje drugih socijalnih usluga u smislu angažovanja stručnih lica koja bi radila sa djecom i njihovim porodicama.
- Usvojiti zakon o maloljetničkom pravosuđu. Nacrt zakona o maloljetničkom pravosuđu do kraja juna 2011. nije bio usvojen u formi Predloga zakona.

Državljanstvo

- Crna Gora treba da ratifikuje Konvenciju UN o suzbijanju apatridije iz 1961. godine.
- Omogućavanje zadržavanja stranog državljanstva, stečenog do 3. juna 2006, posebno diskriminiše one koji žele da steknu državljanstvo Republike Srbije, jer prije tog datuma niko nije mogao da stekne srpsko državljanstvo. Na osnovu odredbe Zakona o državljanstvu na osnovu koje crnogorski državljanin koji ima i državljanstvo druge države gubi crnogorsko državljanstvo ako je dobrovoljno stekao državljanstvo druge države, osim u slučaju da je međunarodnim sporazumom ustanovljeno dvojno državljanstvo i osim ako je to drugo državljanstvo već imao na dan 3. juna 2006, do 26. marta 2011. crnogorsko državljanstvo izgubilo je 40 građana Crne Gore, među kojima i predsjednik Narodne stranke, Predrag Popović.
- Obezbijediti odlučivanje upravnih organa po zahtjevima za sticanje državljanstva u zakonskom roku.
- Propisati poseban postupak za naknadni upis u matične knjige rođenih, kao i za sticanje crnogorskog državljanstva, u skladu s međunarodnim obavezama Crne Gore da suzbija pojavu apatridije, pogotovo među djecom koja žive na njenoj teritoriji. U Crnoj Gori postoji poseban problem osoba koje nemaju državljanstvo, ni bilo kakva dokumenta, koje nikada nisu upisane u matične knjige ni u Crnoj Gori ni u nekoj drugoj državi – apatridi.

Sloboda kretanja

- Zakon o strancima dozvoljava da do protjerivanja stranca kome je otkazan boravak ili koji nezakonito boravi u Crnoj Gori dođe i prije odluke o žalbi protiv rješenja o protjerivanju, što može dovesti do

kršenja međunarodnih obaveza iz čl. 13 PGP i čl. 1, st. 2 Protokola 7 uz EKPS, koji dozvoljavaju da se odstupi od prava na preispitivanje odluke o protjerivanju samo zbog zaštite javnog reda i nacionalne bezbjednosti.

- Izgraditi prihvatilište za strance, predviđeno Zakonom o strancima.
- Protiv rješenja policije u prvom stepenu o smještaju stranca koga nije moguće odmah prinudno udaljiti ili kome nije utvrđen identitet, u prihvatilište za strance u trajanju do 90 dana, mora se omogućiti žalba sudu (*habeas corpus*), s obzirom na to da ovakvo rješenje predstavlja vid lišenja slobode.
- Organizovati adekvatan sistem azila, koji bi u potpunosti bio usklađen sa Konvencijom o statusu izbjeglica. UNHCR smatra da je Crnoj Gori potreban savremeni sistem azila koji pored pravne dimenzije, koja uključuje pristup zemlji i fer postupku za azil, obuhvata i društveno-ekonomsku dimenziju, koja uključuje stanovanje, zapošljavanje, obrazovanje i zdravstvenu zaštitu i integraciju u društvo.

Ekonomska, socijalna i kulturna prava

Ekonomska i socijalna prava (opšte)

- Crna Gora treba da potvrdi Opcioni protokol uz PESK, koji je potpisala 25. septembra 2009, što će omogućiti da Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava odlučuje i o individualnim predstavkama povodom kršenja ove vrste ljudskih prava od strane državnih organa.
- Crna Gora treba da potvrdi sve odredbe izmijenjene Evropske socijalne povelje (ESP), a posebno pravo na podnošenje kolektivnih predstavki zbog kršenja ESP Evropskom komitetu za socijalna prava.

Pravo na rad i na pravične uslove rada

- Povećati kapacitete inspekcije rada. Ozbiljno jačanje kapaciteta inspekcije rada u vidu povećanja broja stručnih inspektora i njihovog efikasnijeg i nepristrasnog postupanja i po anonimnim prijavama i na terenu, neophodno je da bi se ostvarilo nekoliko ciljeva važnih za poštovanje prava radnika: suzbijanje „sive ekonomije“, tj. zapošljavanja radnika „na crno“ i bez plaćanja doprinosa; efikasna zaštita od posljedica neopravdanog otkaza, posebno u slučaju sindikalnih predstavnika; neplaćanje prekovremenog rada; suzbijanje nepoštovanja zakona u pogledu zaštite na radu; nepoštovanje pravila o posebnoj zaštiti članova i predstavnika sindikata, žena na radu i sl. I na kraju juna 2011. bilo je svega 12 inspektora za zaštitu na radu što čini približni odnos od jednog inspektora na 17,600 radnika, dok je preporuka MOR-a je 1 inspektor na 10,000 radnika.

- Obezbjediti dostizanje ciljeva koji su postavljeni Nacionalnom strategijom zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za period od 2007. do 2011. godine a koji pretežno nisu ostvareni.
- Među ciljevima predviđeno je obezbjeđivanje zbrinjavanja djece (kako bi oba roditelja mogli da rade) samo do 5 godina starosti, iako djeca i starija djeca u nižim razredima osnovne škole pohađaju nastavu samo oko 3 i po sata dnevno, a produženi boravak u školama, koje ga uopšte obezbjeđuju, postoji samo u prvom razredu. Ovaj problem bi trebalo riješiti bez obzira na nedostatak Strategije.
- Promijeniti odredbu Predloga izmjena i dopuna Zakona o radu da poslodavac može jednostrano raskinuti ugovor o radu sa zaposlenim u svim slučajevima „nepoštovanja radnih obaveza ili nedoličnog ponašanja“ (disciplinski prekršaj), koje svojim aktom jednostrano propiše poslodavac, bez vođenja disciplinskog postupka, odnosno bez mogućnosti da zastupnik zaposlenog (sindikalni povjerenik ili advokat) iznese odbranu u postupku pred poslodavcem, što nije u skladu sa Konvencijom MOR.
- Kapaciteti Fonda rada bi morali biti pojačani jer se ovim tempom samo rješavanje zahtjeva podnijetih 2010. može očekivati tek za narednih 11 godina. U januaru 2010. počeo je s radom Fond rada, koji je do 8. januara 2011, primio 21.526 zahtjeva radnika kojima je tokom proteklih 20 godina radni odnos prestao zbog stečaja poslodavca, a kojima nisu izmirena potraživanja po osnovu rada. Prve godine je razmotreno 1,876 zahtjeva, pozitivno je riješeno 1,613, donijeta rješenja o isplati potraživanja u ukupnom iznosu od 3,11 miliona eura, dok je 260 zahtjeva odbačeno kao neosnovano, a tri jer su ih podnijela lica koja ne mogu biti stranke u postupku. Od ukupnog broja pozitivno riješenih zahtjeva u 2010. godini izvršena je isplata za njih 478 u iznosu od 920 hiljada eura.
- Promovisati postupak pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova. U aprilu 2010. osnovana je Agencija za mirno rješavanje radnih sporova. Za godinu dana Agenciji je podnijeto oko 150 predloga za mirno rješavanje radnih sporova, kojima je obuhvaćeno oko 6.500 stranaka, ali je visok procenat postupaka obustavljen jer druga strana nije prihvatila rješavanje spora na ovaj način.
- U svim slučajevima gdje radnici ne mogu izvršiti pravosnažne presude za naplatu potraživanja u preduzećima koja su u većinskom vlasništvu države, država je u obavezi da namiri radnike – povjerioce, u skladu sa sličnom praksom Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Srbiju (*Kačapor i dr. protiv Srbije*, 2007). U praksi najveći problem u poštovanju prava na pravedne i povoljne uslove rada predstavlja grubo kršenje osnovnih prava radnika na isplatu zarade i na redovno uplaćivanje doprinosa po osnovu socijalnog i zdravstvenog

osiguranja. U jednom broju slučajeva, dužnik – poslodavac je država, odnosno lokalna samouprava, što je posebno zabrinjavajuće i predstavlja najteže kršenje prava na rad. U drugim slučajevima, vlasnici su privatna lica, nekada i strani vlasnici koji ne ispunjavaju obaveze prema ugovorima o privatizaciji. Posebno su ugrožena prava zaposlenih koji rade u trgovinama i malim i srednjim preduzećima, jer u najvećoj mjeri nijesu sindikalno organizovani i nemaju kolektivne ugovore kod poslodavca. U nekim slučajevima radnici su obezbijedili pravosnažne i izvršne presude kojima su utvrđena njihova potraživanja prema poslodavcima, a u drugima ne, mada su potraživanja u osnovi nesporna.

Sindikalne slobode

- Pravilnik o registru sindikalnih organizacija iz 2010. godine uskladiti sa Konvencijom MOR jer sada omogućava organu uprave da ukine sindikalnu organizaciju brisanjem iz registra, prije nego što o tome odluči sud u upravnom sporu.
- Crna Gora treba da prihvati Konvenciju MOR br. 154 o kolektivnom pregovaranju, s obzirom i na to da je i Evropska komisija kritikovala nizak nivo kolektivnog pregovaranja i ukazala da se mora unaprijediti bipartitni dijalog posebno na nivou pojedinačnih poslodavaca.
- Preduzeti mjere na jačanju sindikalnog pluralizma. Zakonom o reprezentativnosti sindikata iz maja 2010, predviđeni su uslovi koje sindikat mora da ispuni da bi bio reprezentativan i stekao pravo na kolektivno pregovaranje i zaključivanje kolektivnog ugovora na odgovarajućem nivou, učestvovao u rješavanju kolektivnih radnih sporova, učestvovao u radu Socijalnog savjeta i drugih tripartitnih i multipartitnih tijela, kao i da bi imao druga prava, koja su posebnim zakonima predviđena za ovlašćenu organizaciju sindikata. Međutim, pravo na učešće u socijalnom dijalogu, koje je dato reprezentativnom sindikatu, obesmišljeno je smanjenjem broja predstavnika u tripartitnim i multipartitnim tijelima (kao što su: upravni odbori Fonda PIO, Zavod za zapošljavanje, Agencija za mirno rješavanje radnih sporova, Savjet RTCG), odnosno formulacijom da se predstavnik zaposlenih bira iz reda sindikata koji ima više članova, jer se tako ponovo uvodi monopol većinskog sindikata i razbija koncept sindikalnog pluralizma.
- Zakon o reprezentativnosti sindikata dopuniti sankcijama za poslodavca koji ne postupa u skladu sa svim obavezama predviđenim Zakonom (npr. izbjegava da formira komisiju koja treba da utvrdi reprezentativnost).
- Preispitati postupanje inspekcije rada posebno u onim slučajevima u kojima inspekcija nije iskoristila ovlašćenje da odloži izvršenje rješenja o prestanku radnog odnosa, a sud naknadno presudio u korist

radnika. Posebno preispitati razloge za nepostupanje inspekcije u slučajevima sindikalnih aktivista.

- Spriječiti praksu pritiska poslodavaca na zaposlene – članove sindikata da istupe iz sindikata, pod prijetnjom otkazom, prerasporedom na druge poslove, smanjenjem zarade, uskraćivanjem prava na sindikalnu članarinu koju poslodavci neće da odbijaju članovima nekih sindikalnih organizacija ili uskraćivanjem prava na sindikalno djelovanje članovima jedne, a favorizovanje druge sindikalne organizacije.
- Izmijeniti Zakon o štrajku u pogledu liste djelatnosti od javnog interesa za koje važi poseban režim štrajka tako da se spisak znatno ograniči i suzi potreba ostvarenja minimalnog procesa rada, kako je zahtijevao Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava još 2005. godine, a Komitet Međunarodne organizacije rada 2006. godine.
- Izmjenama Zakona o štrajku ograničiti prostor za samovolju poslodavca u pogledu određivanja minimuma procesa rada, tako što bi se predvidjelo da u slučaju neslaganja između poslodavca i radnika odluku donese nepristrasno tijelo.

Pravo na socijalno obezbjeđenje

- Izbjegavati snižavanje nivoa stečenih ljudskih prava. Iako PESK u načelu zabranjuje mjere kojima se umanjuju stečena prava iz socijalne zaštite, Crna Gora je 2010. podigla starosnu granicu i izjednačila muškarce i žene u pogledu uslova za penziju i predvidjela restriktivnije uslove za uživanje prava na porodičnu penziju u slučaju smrti bračnog druga, odnosno roditelja.
- Iako je apsolutna linija siromaštva obračunata na 170 eura po osobi u 2009. godini, iznosi socijalnog osiguranja i pomoći ne odgovaraju ni približno toj granici i ne omogućavaju preživljavanje, pa ih je neophodno značajno povišiti i preispitati njihovu raspodjelu:
 - utvrđeni iznos najniže starosne i invalidske penzije je 45 eura (1.45 eura na dan);
 - novčana mjesečna naknada u slučaju nezaposlenosti, u junu 2011. iznosila je ukupno 57 eura (1.83 eura na dan), a predviđena je pod restriktivnim uslovima i po pravilu u ograničenom trajanju (neograničeno, tj. sve do zasnivanja novog zaposlenja isplaćuje se samo ženi sa 30 godina radnog staža, odnosno muškarcu sa 35, i roditelju sa 25 godina staža čije dijete prima ličnu invalidninu);
 - Iznos materijalnog obezbjeđenja porodice (MOP) od 60,5 eura za jednočlanu porodicu do ukupno 114,95 eura za porodicu sa pet i više članova je veoma nizak, s obzirom na to da ovo pravo mogu da ostvare samo porodice bez ikakvih primanja i bez ikakve vrijednije imovine, a pogotovo imajući u vidu da je iznos mini-

malne potrošačke korpe u Crnoj Gori za četvoročlanu porodicu u decembru 2010. bio čak šest i po puta veći od najvišeg iznosa MOP (755,42 eura). Država ne sprovodi potrebnu kontrolu kako bi na terenu ustanovila tačan broj lica koji imaju stvarnu potrebu da budu korisnici MOP.

Pravo na odgovarajući životni standard

- Ispitati da li su sredstva namijenjena za socijalno stanovanje a posebno u opštinama Nikšić, Bijelo Polje i Berane utrošena namjenski i u predviđenom roku.
- Pored planiranja trajnog rješavanja problema neadekvatnog stanovanja u kampovima Konik I i II u Podgorici, treba preispitati stanje na cijeloj teritoriji Crne Gore u pogledu romskih naselja i drugih u kojima vladaju uslovi koji se na osnovu Strategije za suzbijanje siromaštva smatraju „stambeno siromašnim“ i napraviti plan i njihovog rješavanja.
- Sprovesti adekvatne istrage u svim postupcima po prijavama inspektorke Veterinarske uprave, Mirjane Drašković, koja je još u julu 2009. upozorila javnost na nekontrolisan i nezakonit uvoz potencijalno nezdravog mesa iz Južne Amerike, zbog čega je godinu dana bila udaljena sa posla, a istraga po njenim krivičnim prijavama do kraja juna 2011. nije pokrenuta, niti je javnost obaviještena o rezultatima rada tužilaštva.

Pravo na najbolje fizičko i mentalno zdravlje

- Odlučivanje Komisije Fonda za zdravstveno osiguranje treba hitno preispitati, i učiniti razumnim, objektivnim i transparentnim. Slučaj pacijenta, koji je tri godine bio prinuđen da živi sa crijevima izvan tijela zbog odluke Komisije Fonda za zdravstveno osiguranje da mu ne odobri specijalističko liječenje u Londonu, koje je na kraju uspješno okončano za samo nekoliko dana, pokazuje da odlučivanje ovog tijela treba hitno preispitati, imajući u vidu da od njegovih odluka direktno zavisi i ostvarivanje prava na život pacijenata koji usled objektivnih nedostataka sistema zdravstvene zaštite u Crnoj Gori ne mogu dobiti adekvatan tretman.
- U skladu sa rezolucijom Savjeta Evrope, Fond za zdravstveno osiguranje treba da promjeni stav da su tretman i operacija promjene pola „estetska rekonstruktivna hirurgija“, koja ne spada u obavezno zdravstveno osiguranje, i da obezbijedi pristup ovom tretmanu transeksualnim osobama iz Crne Gore.
- Iako je Zakon o transplantaciji na snazi skoro dvije godine, u Crnoj Gori još nijesu stvoreni uslovi za transplantaciju organa. Nije uspostavljen ni registar lica koja su dala saglasnost za uzimanje dijelova tijela u slučaju svoje smrti radi presađivanja u tijelo drugog lica u svrhu liječenja.

- U Crnoj Gori još uvijek nema registrovanih biobanaka, koje predviđa Zakon o biološkim uzorcima, usvojen u martu 2010.
- Nije obrazovana ni Komisija za genetička ispitivanja, predviđena Zakonom o zaštiti genetičkih podataka, koji je usvojen u maju 2010.
- U februaru 2011, zabilježen je smrtni slučaj od posljedica gripa A (H1N1) koji nije dijagnostifikovan kod pacijentkinje, moguće i zbog toga što je ministarstvo zdravlja prethodno naredilo mjere štednje testova za potvrdu ovog virusa. Neophodno je efikasno i nepristrasno utvrditi sve okolnosti ovog slučaja, kao i odgovornost svih koji su do toga doveli.
- Sudski procesi zbog ljekarske greške traju predugo i neki od njih su zbog toga izvjesno već doveli do kršenja proceduralnog aspekta prava na život, u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava. Crna Gora je do juna 2011. imala samo jednu pravosnažnu presudu zbog ljekarske greške i to donijetu u odsustvu. Međutim, posao bavljenja propustima ljekara nadležnost je i Ljekarske komore, koja u tom smislu nije pokazala rezultate.
- Dosledno primijeniti u praksi Zakon o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda.
- Povećati bolničke kapacitete za liječenje pacijenata sa mentalnim poremećajima. Dio problema je i u tome što u Crnoj Gori još uvijek preovladava stigma i diskriminacija osoba sa mentalnim poremećajima, pa oko 100 pacijenata godinama ostaje u Specijalnoj bolnici u Dobroti samo zato što su porodice digle ruke od njih, a za njih nema drugog socijalnog smještaja.

Pravo na obrazovanje

- Vlada tek treba da obezbijedi svima školovanje na maternjim jezicima koji su službeni ili u službenoj upotrebi u Republici, ili su manjinski jezici koji nisu predviđeni kao službeni (romski).
- Promijeniti centralizovani način izbora direktora škola od strane ministra nadležnog za prosvjetu, koji omogućava dominaciju kriterijuma političke podobnosti, i prepustiti izbor školskim odborima, sastavljenim od predstavnika nastavničkog vijeća i roditelja.
- Ministarstvo prosvjete treba da obezbijedi efikasnu identifikaciju sve djece u Crnoj Gori koja nisu obuhvaćena vaspitno-obrazovnim procesom, po uzoru na akciju sprovedenu na početku školske 2010/2011. godine u kampovima Konik I i II. To se može postići uspostavljanjem protokola sa jasnim zaduženjima, definisanim ulogama, obavezama i odgovornostima svih nadležnih organa i institucija kako bi sva djeca bila uključena u obavezno osnovno obrazovanje.
- Država treba aktivno da radi na suzbijanju pojave napuštanja osnovnog školovanja, posebno romske djece, koja su pod pritiskom materi-

jalne oskudice i specifične tradicionalne kulture. Neophodno je obezbijediti trajno finansiranje rada asistenata Roma, čiji se rad pokazao kao izuzetno korisan i djelotvoran.

- Prispitati probleme koji su uočeni u praksi primjene inkluzivnog obrazovanja od strane svih zainteresovanih a posebno onih koji su uključeni u njegovo sprovođenje.
- Spriječiti da se materijalni položaj prosvjetnih radnika pogoršava, u skladu sa međunarodnom obavezom Crne Gore na osnovu PESK da ga stalno poboljšava.
- Da bi se omogućila sloboda naučno-istraživačkog rada neophodno je da budu uspostavljeni zakoniti i transparentni kriterijumi po kojima se sprovodi rad univerziteta, kao i mehanizam efikasnog rješavanja sporova. Izbor rektora i dekana na Univerzitetu Crne Gore pratile su kontroverze u pogledu zakonitosti, kao i skandali na Pravnom fakultetu koji urušavaju ugled tih institucija.
- Pospješiti atmosferu u kojoj studenti mogu najslobodnije izraziti svoje mišljenje. Zajednička ocjena nekoliko studentskih organizacija je da studenti u Crnoj Gori nisu dovoljno društveno angažovani.
- Osnovati univerzitetskog ombudsmana, kako je predložila NVO Centar za građansko obrazovanje (CGO), koji bi pratio rad sva tri univerziteta i davao mišljenje o radnjama koje su imale ili bi mogle imati štetne posljedice po prava studenata i akademskog osoblja. Ovu inicijativu su podržali i rektor Univerziteta Crne Gore, predstavnici studentskih organizacija i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda.

Pravo na učešće u kulturnom životu, korišćenje naučnih dostignuća i zaštitu moralnih i materijalnih interesa koji proističu iz autorskog djela i sloboda istraživanja i stvaralaštva

- Preduzeti dodatne mjere za zaštitu intelektualne svojine. Primjena Zakona o primjeni propisa kojima se uređuje zaštita prava intelektualne svojine u praksi nije dovela do ozbiljnijeg suzbijanja piraterije koja je vidljiva na svakom koraku.
- Povećati sredstva namijenjena za ulaganje u kulturu. Država ne ulaže dovoljno sredstava za kulturu i budžetom predviđa sredstva ispod onih propisanih zakonom.
- Povećati investicije u naučna istraživanja. Ove investicije su procenualno daleko ispod prosjeka u Evropi (0,26% BDP u odnosu na 3% BDP) i cilja koji bi trebalo da tokom narednih deset do petnaest godina, dostignu sve članice EU. Problem Crne Gore počinje od neadekvatne infrastrukture za kvalitetan naučno-istraživački rad, što dalje inicira „odliv mozgova“, koji Crnu Goru od devedestih godina prati u kontinuitetu, jer mladi talenti sa svojim znanjem odlaze tamo gdje im se obezbjeđuju odgovarajući uslovi za usavršavanje i istraživački rad.

Posebna tema – suđenja za ratne zločine

- Obezbijediti hitno usavršavanje iz oblasti međunarodnog humanitarnog prava za sve tužioce, zamjenike tužilaca, sudije i stručne saradnike angažovane na radu na predmetima ratnih zločina.

Ljudska prava u pravnom poretku Crne Gore

Ustavne odredbe o ljudskim pravima

Ustav Crne Gore iz oktobra 2007. sadrži značajne garancije ljudskih prava, ali ne dostiže nivo garancija koji je prethodno obezbjeđivala Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama državne zajednice Srbija i Crna Gora (tzv. Mala Povelja).¹

Ustav ne sadrži jasnu garanciju prava na život, ne sadrži pravo na žalbu sudu u svakom slučaju lišenja slobode (*habeas corpus*), nema zabrane ponižavajućeg i nečovječnog kažnjavanja, nema zabrane zatvora zbog duga, nedostaje pravo na djelotvorni pravni lijek za slučaj kršenja ljudskih prava, nedostaju neke važne garancije pravičnog suđenja, a izostala je i garancija da se dostignuti nivo prava neće smanjivati („jemstvo stečenih prava“ iz člana 57 Male Povelje), kao i važno uputstvo za tumačenje ljudskih i manjinskih prava u skladu sa međunarodnim standardima i praksom međunarodnih tijela.² S druge strane, u Ustav je uvrštena garancija prava na naknadu štete zbog objavljivanja netačnog podatka ili obavještenja, što je neuobičajena garancija koja može dovesti do kršenja slobode izražavanja, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava. Takođe, predviđeno je i preširoko ograničenje prava na političko organizovanje. Većinu navedenih primjedbi iznijela je i Venecijanska komisija u svom Mišljenju o Ustavu Crne Gore u decembru 2007. godine.³

Ove nedostatke donekle ublažava član 9 Ustava, na osnovu koga su ratifikovani međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka. Međutim, uspostavljen je njihov primat nad domaćim zakonima, a ne i Ustavom, iako, u praksi, Ustav ne može da posluži kao opravdanje za garantovanje nižeg nivoa ljudskih pra-

- 1 Akcija za ljudska prava se zalagala da se Mala Povelja uključi u Ustav Crne Gore, zbog toga što je ona već bila usvojena i u Skupštini Crne Gore, a posebno jer je bila odličan dokument, kako ga je ocijenila i Venecijanska komisija.
- 2 „Ljudska i manjinska prava zajemčena ovom poveljom tumače se na način kojim se unapređuju vrednosti otvorenog i slobodnog demokratskog društva u skladu sa važećim međunarodnim jemstvima ljudskih i manjinskih prava i praksom međunarodnih tijela koja nadziru njihovo sprovođenje“ (čl. 10, Male povelje, dostupna na: <http://www.gov.me/biblioteka/1055252009.pdf>).
- 3 Za kritiku Venecijanske komisije, vidjeti Mišljenje Evropske komisije za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) o Ustavu Crne Gore, Strazbur, 20. decembar 2007, prevod objavljen u „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2008.

va od međunarodnog standarda koji sadrže međunarodni ugovori. Propisano je i da će se međunarodni ugovori neposredno primjenjivati tek ako odnose uređuju „drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva“, što podrazumijeva da se prethodno utvrđuje da li ih stvarno uređuju drukčije ili ne. Tako je neopravdano iskomplikovana primjena međunarodnih standarda, koji se u Crnoj Gori inače nedovoljno primjenjuju.⁴

Poseban problem predstavljaju nedovoljne garancije nezavisnosti Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, predsjednika i sudija Ustavnog suda, predsjednika Vrhovnog suda, državnih tužilaca, kao i članova Sudskog savjeta koji se biraju van reda sudija, s obzirom na to da sve njih bira sama skupštinska većina, tj. vladajuća koalicija, koja s manjim kadrovskim izmjenama, u kontinuitetu od dvije decenije vrši vlast u Crnoj Gori.

Akcija za ljudska prava je podnijela inicijativu za izmjene i dopune Ustava predsjednicima države i Vlade, kao i svim političkim partijama u novembru 2007, ali nije naišla na bilo kakvu reakciju.⁵ Pošto je Evropska komisija u novembru 2010. sugerisala unapređenje garancija nezavisnosti sudstva i državnih tužilaca, a Vlada 2011. istakla Predlog izmjena Ustava, nadamo se da će ustavna reforma, koja Crnoj Gori predstoji do kraja 2011, biti iskorištena da se unaprijede i ustavne garancije ljudskih prava.⁶

Crna Gora i međunarodni ugovori o ljudskim pravima

Univerzalni ugovori

Crnu Goru obavezuju svi univerzalni međunarodni ugovori o ljudskim pravima koji su obavezivali državnu zajednicu Srbija i Crna Gora (SCG), Saveznu Republiku Jugoslaviju (SRJ) i Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju (SFRJ).⁷

4 „Zakonodavstvo i praksu na području klevete je potrebno u potpunosti uskladiti sa praksom Evropskog suda za ljudska prava“, Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za prijem u članstvo Evropske unije, Brisel, 9. novembar 2011; „Komitet žali zbog odsutva sudske prakse u primjeni Pakta u sudovima Srbije i Crne Gore“, Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Zaključni komentari Komiteta, Srbija i Crna Gora, 23. jun 2005. (Komitet će uskoro ponovo razmatrati Crnu Goru, kao samostalnu državu i po svojoj prilici ponovo primjetiti isto).

5 Uporednu kritiku odredbi Ustava Crne Gore o ljudskim pravima, od strane Venecijanske komisije i Akcije za ljudska prava, vidi u „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, op.cit, str. 89–112.

Inicijativa za izmjenu Ustava iz 2007. godine dostupna je na www.hracion.org

6 Ovo je međutim, krajnje neizvjesno, jer Vladin Predlog izmjene Ustava jedino sadrži predlog izmjene načela zakonitosti, koji je sporan (vidi detaljnije na 241)

7 Odluka o proglašenju nezavisnosti Crne Gore, tačka 3, *Sl. list RCG*, 36/2006. Crna Gora je po proglašenju nezavisnosti uputila izjavu o suksesiji navedenih međunarodnih ugovora Ujedinjenim nacijama.

Ustav predviđa da su ratifikovani međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od domaćeg zakonodavstva, što može predstavljati problematično rješenje, kako je naprijed navedeno.⁸

Još je SFRJ ratifikovala sve važnije univerzalne međunarodne ugovore o ljudskim pravima: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (PGP), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (PESK), Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodnu konvenciju o ukidanju diskriminacije prema ženama, Konvenciju o pravima djeteta, Konvenciju o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, Konvenciju protiv mučenja i drugih svirepih, nečovječnih i ponižavajućih kazni ili postupaka itd.

U periodu od 2010. do kraja juna 2011. Crna Gora je ratifikovala Konvenciju Međunarodne organizacije rada broj 183 o zaštiti materinstva,⁹ a krajem juna 2011. i Konvenciju za zaštitu svih lica od prisilnog nestanka.

Pravo na podnošenje individualnih predstavki

Građani Crne Gore i drugi mogu podnijeti individualne predstavke komitetima UN koji su nadležni za primjenu pojedinih međunarodnih ugovora o ljudskim pravima i žaliti im se da su im državni organi Crne Gore prekršili pravo garantovano tim ugovorom. Komitetu za ljudska prava se moguće žaliti zbog kršenja Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Komitetu protiv mučenja zbog kršenja Konvencije protiv mučenja, Komitetu za ukidanje rasne diskriminacije zbog kršenja Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Komitetu za eliminaciju diskriminacije žena zbog kršenja Međunarodne konvencije o ukidanju diskriminacije prema ženama, i Komitetu za prava osoba sa invaliditetom zbog kršenja Konvencije o pravima lica sa invaliditetom. Međutim, nemoguće je istovremeno voditi postupak pred ovim komitetima i Evropskim sudom za ljudska prava, pa o tome treba voditi računa.

Kada Crna Gora potvrdi Opcioni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, koji je potpisala u decembru 2009, i pošto on stupi na snagu, biće obezbijeđeno pravo na podnošenje individualnih predstavki i Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava. Ovo je posebno važno jer Evropska konvencija o ljudskim pravima ne garantuje ekonomska, socijalna i kulturna prava, a Crna Gora nije prihvatila pravo na podnošenje kolektivnih predstavki Evropskom komitetu za socijalna prava na osnovu Evropske socijalne povelje.

8 Vidjeti u prethodnom poglavlju kritiku člana 9 Ustava Crne Gore

9 Sl. list CG – Međunarodni ugovori, br. 01/11.

Obaveza izvještavanja međunarodnim tijelima

Državna zajednica Srbija i Crna Gora (SCG) podnijela je 2003. periodične izveštaje o sprovođenju PGP¹⁰ i PESK¹¹ nadležnim ugovornim tijelima. Komitet za ljudska prava razmatrao je izveštaj u julu 2004. godine i objavio svoje zaključke o sprovođenju PGP u SCG.¹² Izveštaj Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava o sprovođenju PESK u SCG objavljen je u maju 2005.¹³ Ovaj Komitet je tada izrazio žaljenje što država nije mogla da pokaže praksu primjene PESK u sudovima u Srbiji i Crnoj Gori.¹⁴ Akciji za ljudska prava ni do kraja juna 2011. nije bio poznat slučaj primjene PESK u sudskoj praksi u Crnoj Gori.

Crna Gora je bila obavezna da Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava podnese izveštaj o primjeni PESK do 30. juna 2008, a Komitetu za ljudska prava o primjeni PGP do 1. avgusta 2008, ali to do kraja juna 2011. još uvijek nije učinila.

Komitet za prava djeteta razmatrao je 2010. Inicijalni izveštaj Crne Gore o primjeni Konvencije o pravima djeteta za period 2006–2008, i dao svoje mišljenje.¹⁵

Crna Gora je 2008. godine podnijela Savjetu za ljudska prava UN izveštaj za Univerzalni periodični pregled o stanju ljudskih prava (UPR). Alternativni izveštaj je podnijela i Akcija za ljudska prava. Konačni izveštaj Radne grupe UN zadužene za UPR objavljen je 2009.¹⁶

O izvještavanju Komitetu za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena vidi na strani 107.

Konvencije Savjeta Evrope

SCG je u decembru 2003. ratifikovala Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija o ljudskim pravima – EKLJP) i njenih četrnaest protokola. Nakon sticanja nezavisnosti, Crne Gora je u julu 2006. uputila Savjetu Evrope izjavu o sukcesiji u odnosu na sve konvencije čija je potpisnica ili strana ugovornica bila državna zajednica Srbija i Crna Gora. Ova je izjava prihvaćena u odnosu na konvencije koje su

10 Dok. UN CCPR/C/SEMO/2003/1.

11 Dok. UN E/1990/5/Add.61.

12 Dok. UN CCPR/CO/81/SEMO.

13 Dok. UN E/C.12/1/Add.108. Komitet je, pored državnog, uzeo u razmatranje i izveštaje koje su mu podnijele neke nevladine organizacije.

14 Isto, tačka 10.

15 Prevod preporuka Komiteta dostupan je na internet stranici Ministarstva rada i socijalnog staranja: <http://www.minradiss.gov.me/pretraga?query=komiteta&siteId=46&contentType=2&searchType=4&sortDirection=desc>.

16 Izveštaj dostupan na: <http://www.unhcr.org/refworld/country,,UNHRC,,MNE,,497476a3d,0.html>.

bile otvorene za države nečlanice. Posle prijema Crne Gore u Savjet Evrope 2007. godine, sukcesorske izjave su prihvaćene i za konvencije koje su otvorene samo za članice, s datumom stupanja na snagu 6. juna 2006.

Prilikom ratifikacije EKLJP 2004. godine, SCG je stavila nekoliko rezervi na Konvenciju, koje je preuzela i Crna Gora, a koje se odnose na odredbe Zakona o prekršajima, u odnosu na nedostatak nezavisnosti organa za prekršaje. SCG je 2004. izjavila i da će rezerve biti povučene čim relevantne odredbe u domaćem zakonodavstvu budu usaglašene s evropskim standardima. Međutim, u Crnoj Gori organi za prekršaje još uvijek postupaju u prekršajnom postupku.

Skupština SCG je 2003. ratifikovala i Evropsku konvenciju o sprječavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja.¹⁷ Konvencija je stupila na snagu 1. jula 2004. Iste godine je Crnu Goru prvi put posjetila delegacija Evropskog komiteta za sprječavanje mučenja i drugog nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), i kasnije ponovo u septembru 2008. godine.

Evropsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima SCG je ratifikovala 2005. godine.¹⁸ Još 1998. je tadašnja SRJ ratifikovala Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina.¹⁹ Crna Gora je 2009. ratifikovala izmijenjenu Evropsku socijalnu povelju (detaljnije vidi na str. 458).

U periodu od 2010. do kraja juna 2011. Crna Gora je ratifikovala: Evropsku Konvenciju o suzbijanju terorizma,²⁰ Evropsku Konvenciju o neprimjenjivosti zastare na zločine protiv čovječnosti i ratne zločine,²¹ Konvenciju Savjeta Evrope o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja,²² Evropsku konvenciju o ostvarivanju dječjih prava,²³ Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti,²⁴ Konvenciju Savjeta Evrope o izbjegavanju apatridnosti u vezi sa sukcesijom država,²⁵ Evropsku konvenciju o državljanstvu.²⁶

Evropski sud za ljudska prava i Crna Gora

Evropski sud za ljudska prava utvrdio je u predmetu *Bijelić protiv Crne Gore i Srbije* da njegova nadležnost u odnosu na Crnu Goru važi od 3. marta

17 Sl. list SCG – Međunarodni ugovori, 9/03.

18 Sl. list SCG – Međunarodni ugovori, 18/05.

19 Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori, 6/98.

20 Sl. list CG – Međunarodni ugovori, br. 2/10.

21 Sl. list CG – Međunarodni ugovori, br. 11/10.

22 Sl. list CG – Međunarodni ugovori, br. 12/10.

23 Sl. list CG – Međunarodni ugovori, br. 8/10.

24 Isto.

25 Sl. list CG – Međunarodni ugovori, br. 2/10.

26 Isto.

2004, kada je Crna Gora u sastavu državne zajednice SCG predala Savjetu Evrope instrumente o ratifikaciji Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Do kraja juna 2011. godine, Evropski sud za ljudska prava donio je ukupno 5 presuda u odnosu na Crnu Goru.

U presudi *Bijelić*, od 28. aprila 2009, Evropski sud za ljudska prava je utvrdio kršenje prava na mirno uživanje imovine zbog dugotrajnog neizvršenja pravosnažne i izvršne presude; u presudi *Garžičić*, od 21. septembra 2010, utvrđena je povreda prava na pristup sudu, jer je Vrhovni sud neopravdano odbio da razmotri zahtjev za reviziju; u presudi *Mijušković* od istog datuma, utvrđena je povreda prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, zbog zakašnjelog izvršenja pravosnažne presude o starateljstvu, kao i propusta države da izvrši privremeni nalog o starateljstvu; u presudi *Živaljević*, od 8. marta 2011, utvrđena je povreda prava na suđenje u razumnom roku u postupku koji je počeo 1995; u presudi *Šabanović* od 31. maja 2011, utvrđena je povreda prava na slobodu izražavanja u postupku u kojem je podnosilac predstavke pravosnažno osuđen zbog zbog klevete.

Pravo na djelotvoran pravni lijek

Član 2, st. 3 PGP:

Države članice ovog Pakta se obavezuju:

- a) da garantuju da se svako lice čija su prava i slobode priznati ovim paktom povrijeđeni, može koristiti pravom žalbe, čak i ako su ih povrijedila lica u vršenju svojih zvaničnih dužnosti;
- b) da garantuju da će nadležne sudske, upravne ili zakonodavne vlasti ili svaka druga nadležna vlast prema propisima države, rješavati o pravima lica koje podnosi žalbu, i da prošire mogućnosti podnošenja žalbe pred sudom;
- c) da garantuju da će nadležne vlasti povoljno riješiti svaku žalbu koja bude smatrana opravdanom.

Član 13 EKPS:

Svako kome su povrijeđeni prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, bez obzira da li su povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.

Jedan od osnovnih preduslova za stvarno uživanje ljudskih prava je postojanje djelotvornih pravnih lijekova (*effective remedy*). Pravo na djelotvoran pravni lijek se oslanja na opštu obavezu države da *obezbjedi* uživanje ljudskih prava, a ne samo da poštuje (*ne krši*) prava propisana međunarodnim ugovorima.²⁷

Članovi 2 PGP i 13 EKPS neposredno nameću obavezu državama da unutar svojih pravnih sistema pruže zaštitu ljudskih prava koja garantuju ovi međunarodni ugovori.²⁸ Pored toga, Konvencija za sprječavanje mučenja i drugog surovog, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja predviđa pravo na pravni lijek i obeštećenje u slučaju povrede prava iz Konvencije (čl. 13 i 14), kao i Konvencija za eliminaciju svih oblika rasne diskriminacije (čl. 6) i Konvencija za prava djeteta (čl. 39)²⁹. Cilj ovih odredbi je da obavežu države da svima obezbijede mogućnost zaštite ljudskih prava na nacionalnom nivou prije nego što budu primorani da pokrenu međunarodni mehanizam zaštite. Država mora da obezbijedi domaći pravni lijek, na

²⁷ Komitet za ljudska prava, Opšti komentar br. 3, 1981 (*Human Rights Committee, Implementation at the national level, Article 2, General Comment no. 3, 1981*).

²⁸ Kudla protiv Poljske, 2000, st. 152.

²⁹ Konvencija o pravima djeteta zahtjeva specifičan pravni lijek u smislu fizičke i psihološke podrške oporavku i društvenoj reintegraciji djeteta koje je bilo žrtva zlostavljanja, zane-marivanja i oružanih sukoba.

osnovu koga će njeni organi moći da razmotre žalbe zbog kršenja prava garantovanih međunarodnim ugovorima i da pruže odgovarajuće zadovoljenje u slučaju kršenja prava.

Države su dužne da obezbijede zaštitu u skladu sa međunarodnim ugovorima, na način koji bi to učinila i međunarodna tijela nadležna za tumačenje ovih ugovora (npr. Komitet za ljudska prava i Evropski sud za ljudska prava), pa je zato važno da državni organi koji postupaju po pravnim lijekovima zbog kršenja ljudskih prava budu upoznati i sa međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i praksom njihove primjene od strane nadležnih međunarodnih tijela.³⁰

Svojstva djelotvornog pravnog lijeka su različita u zavisnosti od vrste povrede čije posljedice treba otkloniti. Pored povraćaja u predašnje stanje i obeštećenja, u slučaju povrede prava na suđenje u razumnom roku očekuje se da djelotvorni pravni lijek ubrza postupak; u porodičnim stvarima da obezbijedi izvršenje sudske odluke o pravu na starateljstvo ili na kontakt sa djetetom, da obezbijedi djelotvornu istragu prijava mučenja ili ubistva koja može da dovede do kažnjavanja odgovornih, uključujući nalogodavce.³¹ Pravni lijek mora da bude djelotvoran u praksi, a ne samo da bude propisan zakonom, a njegovu upotrebu državni organi ne smiju ometati bilo činjenjem ili nečinjenjem.³²

Ustav Crne Gore (*Sl. list CG*, 1/2007) garantuje svakome pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonu zasnovanom interesu (čl. 20). Ovaj član govori o pravu na žalbu, u smislu dvostepenosti postupka, i njegov cilj očigledno nije bio da obezbijedi djelotvornu zaštitu ljudskih prava, kakvu zahtijevaju međunarodni ugovori. Međutim, kako drugog člana na tu temu u Ustavu nema, i Venecijanska komisija i Evropska komisija kritikovale su ovaj član i zamjerile nedostatak pridjeva „djelotvoran“ uz „pravni lijek“.³³ Najjednostavnije bi bilo tako dopuniti ovaj član i garantovati da svaki pravni lijek bude djelotvoran.

³⁰ Primjera radi, Komitet u svom Opštem komentaru br. 3 o primjeni člana 2 Pakta naglašava kako bi države posebno trebalo da obezbijede da sudije budu upoznate sa pravima garantovanim Paktom. Iako je Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama Srbije i Crne Gore u članu 10 izričito propisivala obavezu tumačenja ljudskih prava u skladu sa praksom nadležnih međunarodnih tijela, ni Ustav Crne Gore, ni Zakon o ustavnom sudu ne sadrže takvu odredbu.

³¹ Vidi tekst Osvrt na odredbe Ustava Crne Gore, zaštita, pravo na pravni lijek i Pravo na naknadu štete zbog nezakonitog postupanja u svjetlu prava na djelotvorni pravni lijek iz čl. 13 EKLJP, Emilija Durutović u „Međunarodni standardi i ustavne garancije u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2009.

³² *Gongadze protiv Ukraine*, 2005, st. 190–191 (prevod dostupan na: http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Gongadze_protiv_Ukrajine_mn.pdf)

³³ Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, decembar 2007, dostupno u knjizi „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, Podgorica 2008, dostupno: <http://www.hraction.org/wp-content/uploads/knjiga-cg.pdf>; Analitički izvještaj uz mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za prijem u članstvo Evropske unije dostupan na: <http://www.mei.gov.me/biblioteka?query=ANALITI%u010CKI%20IZVJESTAJ&sortDirection=desc>.

Problem sa Ustavom je i u tome, što je od svih mogućih pravnih lijekova za kršenje ljudskih prava, posebno garantovano samo pravo na obeštećenje za slučaj neosnovanog lišenja slobode i neosnovane osude (čl. 38)³⁴ i za štetu prouzrokovanu objavljivanjem netačnog podatka ili obavještenja (čl. 49, st. 3), iako ovo posljednje može značiti i direktno kršenje slobode izražavanja.³⁵ S druge strane, na primjer, nije garantovano pravo na naknadu štete zbog pretrpljenog mučenja i drugog okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, iako je to pravo garantovano Konvencijom protiv mučenja (čl. 14 i 16)³⁶ i iako je Komitet protiv mučenja našao da je Crna Gora (u sastavu Savezne Republike Jugoslavije) u slučaju *Hajrizi Džemajl i dr. protiv SRJ* prekršila ovu Konvenciju jer, pored ostalog, oštećenima nije obezbijedila djelotvoran pravni lijek.³⁷ Ipak, treba imati u vidu da se u slučaju mučenja i zlostavljanja i kršenja drugih prava od strane državnih organa, obeštećenje može zahtijevati na osnovu Zakona o obligacionim odnosima, Zakona o državnoj upravi i Zakona o policiji, Zakona o zabrani diskriminacije odnosno Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.³⁸

Zašto ustavna žalba u Crnoj Gori nije djelotvoran pravni lijek

Ustav predviđa da Ustavni sud odlučuje o ustavnoj žalbi zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava (čl. 149, tač. 3).

³⁴ Ovo pravo je predstavljeno u okviru Prava na slobodu i bezbjednost, vidi str. 212.

³⁵ Detaljnije, vidi Pravo na slobodu izražavanja, str. 178.

³⁶ Konvencija protiv mučenja, i drugog okrutnog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 9/91.

³⁷ *Odluka Komiteta protiv torture u predmetu Hajrizi Džemajl i drugi protiv SRJ*, edicija Dokumenta, Fond za humanitarno pravo, Beograd, 2003. Internet izdanje na www.hlc-rdc.org/uploads/editor/Danilovgrad-srp.pdf

³⁸ Zakon o državnoj upravi (*Sl. list RCG*, 38/2003, *Sl. list CG*, 22/2008), čl. 7: „Crna Gora je odgovorna za štetu koju organ državne uprave učini svojim nezakonitim ili nepravilnim radom“; Zakon o policiji (*Sl. list RCG*, 28/2005, *Sl. list CG*, 88/2009), čl. 9: „Lice koje smatra da su mu vršenjem policijskih poslova povrijeđene slobode i prava ili mu je nanijeta šteta ima pravo na sudsku zaštitu i naknadu štete.“ Zakon o obligacionim odnosima (*Sl. list CG*, 47/2008), čl. 205 i 206, Zakon o zabrani diskriminacije (*Sl. list CG*, 46/2010), čl. 24, st. 1 i st. 2.: „Svako ko smatra da je povrijeđen diskriminatorским postupanjem organa, drugog pravnog i fizičkog lica ima pravo na zaštitu pred sudom, u skladu sa zakonom. Postupak se pokreće tužbom“, čl. 26, st. 1, t. 3 propisuje da se tužbom može tražiti naknada štete, u skladu sa zakonom; Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (*Sl. list RCG*, 11/2007), Zakonik o krivičnom postupku (*Sl. list CG*, 57/2009 i 49/2010), čl. 13: „Lice koje je nezakonito ili neosnovano lišeno slobode ili neosnovano osuđeno ima pravo na rehabilitaciju, pravo na naknadu štete od države, kao i druga prava utvrđena zakonom.“

Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore (*Sl. list CG*, 64/2008) određeno je da se ustavna žalba zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom može podnijeti *protiv pojedinačnog akta* državnog organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave ili pravnog lica koje vrši javna ovlašćenja (čl. 48, st. 1). Ustavni sud je ovlašten da reaguje samo u slučaju kršenja prava koje je u konkretnom slučaju učinjeno pojedinačnim aktom, koji onda može samo da ukine i vrati predmet na ponovni postupak organu koji je akt donio (čl. 56, st. 1). Ovo ograničenje čini ustavnu žalbu nedjelotvornim sredstvom jer se drastično sužava kapacitet Ustavnog suda da zaštiti ljudska prava i u onim slučajevima kada je uzrok kršenja prava nečinjenje, dakle nedonošenje akta, ili kada su prava prekršena nekom faktičkom radnjom. Primjera radi, zbog toga što nema akta kojim je pravo prekršeno Ustavni sud ne bi bio nadležan u slučaju kršenja prava na život ili prava na zabranu mučenja zbog nedjelotvorne istrage ubistva ili prijave mučenja, kao ni u slučaju nepostupanja suda u razumnom roku ili neizvršavanja sudske presude, kako je Evropski sud za ljudska prava u septembru 2010. i martu 2011. utvrdio u presudama *Mijušković protiv Crne Gore*³⁹ i *Živaljević protiv Crne Gore*.⁴⁰ Imajući to u vidu, neophodno je hitno inicirati odgovarajuće izmjene Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, kako bi se ustavna žalba učinila djelotvornim sredstvom za sve oblike kršenja ljudskih prava.

S druge strane, kada utvrdi da je pojedinačnim aktom povrijeđeno ljudsko pravo, Ustavni sud jedino može taj akt da ukine i predmet vrati organu koji ga je donio na ponovno odlučivanje. Na ovaj način je opet neopravdano ograničena zaštita ljudskih prava jer Ustavnom sudu nije omogućeno da odmah obustavi takvo stanje i spriječi nastupanje štete ili njeno uvećanje, tako što će narediti da lice odmah bude pušteno na slobodu ili da se obustavi postupak ekstradicije, da se izvrši neka odluka itd. Takođe, Ustavnom sudu treba omogućiti i da dosudi pravično zadovoljenje zbog nastalog kršenja prava, a ne da se u svakom slučaju podnosilac žalbe primorava da naknadno vodi posebnu parnicu za obeštećenje zbog pretrpljene povrede prava.

Ustavna žalba se može podnijeti nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava, što, prema Zakonu o Ustavnom sudu, znači tek pošto podnosilac ustavne žalbe *iskoristi sva pravna sredstva na koja je imao pravo u*

³⁹ Napominjući da se u ovom slučaju podnositeljka predstavke žalila na to da država nije izvršila pravosnažnu presudu, Evropski sud je utvrdio da se ne može smatrati da je ustavna žalba dostupan pravni lijek u predmetima neizvršenja, jer ne postoji nikakav „pojedinačni akt“ protiv kojega bi se takva žalba mogla podnijeti. Presuda je dostupna na: <http://www.vrhsudcg.gov.me/LinkClick.aspx?fileticket=MGIbp61txSo%3d&tabid=82&mid=498>.

⁴⁰ U obje ove presude, Evropski sud je utvrdio da nema akta protiv koga bi se ustavna žalba mogla podnijeti, između ostalog i zbog toga što je prethodno utvrdio da ni eventualna presuda po tužbi za pravično zadovoljenje ne bi bila takav akt, jer nije djelotvorno pravno sredstvo koje bi se moralo iscrpiti u slučajevima nerazumnog odlaganja suđenja. Presuda *Živaljević*, st. 67 i 68.

skladu sa zakonom (čl. 48, st. 2). Ovakva definicija ignoriše zahtjev da pravna sredstva koja treba iskoristiti moraju biti djelotvorna, već se uzima „zdravo za gotovo“ da su sva pravna sredstva predviđena zakonom djelotvorna, iako to u praksi ne mora da bude slučaj. Ovakva definicija obavezuje Ustavni sud da odbaci žalbu čim neko sredstvo predviđeno zakonom nije upotrijebljeno, iako, na osnovu teksta zakona ili same prakse bude očigledno da ono u konkretnom slučaju ne bi moglo da obezbijedi ostvarenje Ustavom garantovanog prava, zato što je, na primjer, nedostupno – podrazumijeva visoke troškove ili se u praksi standardno neefikasno sprovodi ili se uopšte ne sprovodi. Tekst Zakona u stavu 2 člana 48 zbog toga treba brisati i ovlastiti sudije da same ocijene da li je sredstvo koje se moglo iskoristiti bilo djelotvorno pa se moralo iskoristiti, ili zamijeniti postojeći tekst odgovarajućom definicijom *djelotvornog pravnog sredstva*.

Ni Ustav ni Zakon o Ustavnom sudu, ne propisuju da se i prava zaštićena međunarodnim ugovorima mogu štititi putem ustavne žalbe, što nije u saglasnosti sa čl. 17, st. 1 Ustava, koji propisuje da se prava i slobode ostvaruju na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma. Ustavni sud bi trebalo ovu nesaglasnost da riješi na način što će tumačiti čl. 48 Zakona o Ustavnom sudu u vezi sa čl. 17 Ustava i dozvoliti i ustavne žalbe koje se neposredno pozivaju na kršenje prava koja su garantovana ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, ali ne i Ustavom Crne Gore. Takva prava su, na primjer, pravo na vodu, hranu ili adekvatne uslove stanovanja, garantovana Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Međutim, nema garancija da bi Ustavni sud zaista ovako postupio, pa je i u ovom smislu potrebno precizirati zakon.

Za povredu ljudskih prava opštim aktima (zakonima, uredbama i sl.) nije moguće podnijeti ustavnu žalbu, čak ni ako ti akti samim postojanjem neposredno krše ustavom garantovana ljudska prava. Jedina mogućnost zaštite ljudskih prava od povreda opštim aktima je podnošenje inicijative za pokretanje postupka za ocjenu njihove ustavnosti i zakonitosti. Ustavni sud može, ali ne mora da postupi po inicijativi građana, dok mora da postupi po predlogu za ocjenu ustavnosti koji podnesu pet poslanika, državni organ, organ lokalne samouprave ili Zaštitnik ljudskih prava i sloboda.⁴¹

Ustavni sud Crne Gore je u toku 2010. godine odlučivao o 314 ustavnih žalbi, od kojih je tri usvojio (0,95%), 135 odbacio zbog neispunjavanja procesnih pretpostavki za podnošenje žalbe (43%), 172 odbio kao neosnovane (54%), u 3 postupka odložio donošenje odluke (0,95%), a jedan postupak po ustavnoj žalbi obustavio (oko 0,3%).⁴²

⁴¹ Član 150, st. 2 Zakona o Ustavnom sudu; čl. 26 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda.

⁴² Na osnovu saopštenja koje je Ustavni sud objavio nakon održanih sjednica u 2010. godini: <http://www.ustavnisudcg.co.me/slike/ustavnisud/praksa.htm>

Usvojene ustavne žalbe

U 2010. godini, Ustavni sud je ukinuo rješenje Vrhovnog suda Crne Gore u predmetu u kome je taj sud pogrešno obračunao rok za izjavljivanje žalbe, čime je prekršio pravo podnosioca žalbe na pravni lijek i pristup sudu.⁴³ Usvojene su i dvije ustavne žalbe i ukinuta rješenja Vrhovnog suda Crne Gore u predmetima u kojima je utvrđeno da je Vrhovni sud pogrešno odbacio reviziju kao nedozvoljenu i tako povrijedio pravo podnosilaca žalbe na pristup sudu i pravo na korišćenje pravnog lijeka.⁴⁴ U ovim predmetima, revizija je odbijena zbog procjene da je vrijednost spora niža od one propisane zakonom za dopuštenost revizije, jer je sud vrijednost cijenio na osnovu plaćenih sudskih taksi, koje su bile pogrešno obračunate, a ne na osnovu vrijednosti spora koja je bila opredijeljena na zadnjem ročištu glavne rasprave, i prihvaćena u prvostepenim presudama i presudama Višeg suda. Ustavni sud je utvrdio da „podnosilac žalbe ne treba da trpi štetu zbog propusta suda da naloži podnosiocu žalbe da plati razliku između iznosa sudske takse koju je platio i iznosa koji odgovara utvrđenoj vrijednosti predmeta spora.“ To je prethodno zaključio i Evropski sud za ljudska prava u predmetu *Garzić protiv Crne Gore*, u presudi od 21. septembra 2010.⁴⁵

Prema dostupnim podacima iz 2011,⁴⁶ zaključuje se da je do 2. juna 2011. Ustavni sud odlučio o 225 ustavnih žalbi, od kojih je usvojio 8 (oko 3,5%), odbacio 114 (oko 50%), 102 žalbe odbio kao neosnovane (oko 45%), dok je u jednom slučaju postupak obustavljen (0,5%).

U sedam slučajeva, Ustavni sud je, kao i prethodno, ukinuo rješenje Vrhovnog suda u predmetima u kojima je revizija pogrešno odbačena kao nedozvoljena jer je vrijednost spora utvrđena isključivo na osnovu vrijednosti obračunate takse, čime je povređeno pravo podnosioca žalbe na pristup sudu i na korišćenje djelotvornog pravnog lijeka.⁴⁷ U osmoj odluci, ukinuta je presuda Višeg suda, jer je utvrđeno da taj sud nije pažljivo analizirao sprovedene dokaze što je dovelo do proizvoljnog utvrđivanja i ocjene činjenica i pogrešne primjene materijalnog prava, uključujući i povredu prava podnosioca žalbe na pravično suđenje i na mirno uživanje imovine, garantovanih Ustavom i EKPS.⁴⁸

⁴³ Bilten Ustavnog suda za 2010. godinu: <http://www.ustavnisudcg.co.me/slike/ustavnisud/praksa.htm> (U br. 138/09, *Sl. list CG*, 68/2010)

⁴⁴ UŽ-III br.12/09, od 30.09.2010 (*Sl. list CG*, 68/2010), U. br. 79/09, od 28.10.2010. (*Sl. list CG*, 10/2011).

⁴⁵ Presuda je dostupna na sajtu Vrhovnog suda Crne Gore: http://www.vrhudsudcg.gov.me/LinkClick.aspx?fileticket=A_DzmF-zmqI%3d&tabid=82&mid=498

⁴⁶ Na osnovu objavljenih zapisnika sa sjednica suda, osim zapisnika sa 6. i 8. sjednice koji nisu objavljeni na internet stranici Ustavnog suda.

⁴⁷ UŽ-III br. 99/10, UŽ-III br. 28/09 (objavljene u *Sl. list CG*, 12/2011); UŽ-III br. 205/10, UŽ-III br. 135/10, UŽ-III br. 112/09 (*Sl. list CG*, 16/2011); UŽ-III br. 380/10 (*Sl. list CG*, 18/2011) i UŽ-III br. 462/10 (*Sl. list CG*, 22/2011).

⁴⁸ UŽ-III broj 25/10, *Sl. list CG*, 16/2011.

Primjeri drugih nedjelotvornih pravnih lijekova zbog kršenja ljudskih prava

Zakon o državnim službenicima i namještenicima⁴⁹ propisuje da: „Na odluku Komisije za žalbe povodom žalbe na zaključak o privremenom udaljenju sa radnog mjesta državni službenik odnosno namještenik nema pravo na sudsku zaštitu.“ (čl. 115, st. 4). Navedena odredba Zakona nije u skladu sa garancijama prava i sloboda iz Ustava Crne Gore (čl. 17, st. 2, čl. 19, čl. 20, čl. 32)⁵⁰ i međunarodnih ugovora o ljudskim pravima koji obavezuju Crnu Goru (čl. 6, st. 1, čl. 13 i čl. 14 EKLJP),⁵¹ jer je njome državnim službenicima i namještenicima uskraćeno pravo na pristup sudu, odnosno djelotvorna pravna zaštita u slučaju privremenog udaljenja sa radnog mjesta, koje dovodi do ozbiljnog ugrožavanja prava na rad i po osnovu rada. Na ovaj način državnim službenicima i namještenicima uskraćeno je pravo na sudsku zaštitu protiv konačne odluke o privremenom udaljenju sa radnog mjesta, iako Zakonom nije vremenski ograničeno „privremeno“ udaljenje sa radnog mjesta. Tako je umjesto sudske zaštite, Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, predviđen nedjelotvoran pravni lijek u vidu prava na žalbu Komisiji za žalbe Vlade Crne Gore koja nije nepristrasan i nezavisan organ, kao što je to sud, i koja nije ovlašćena da odlučuje meritorno u slučaju kada prvostepeni organ odbije da postupi u skladu s njenim rješenjem, što se u praksi dešava. Akcija za ljudska prava je u maju 2010, podnijela Ustavnom sudu inicijativu za ocjenu ustavnosti sporne odredbe⁵².

Na osnovu Analize primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku⁵³, koju je izradila Akcija za ljudska prava, pravni lijekovi predviđeni Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, kontrolni

⁴⁹ Sl. list CG, 50/08.

⁵⁰ Prema čl. 17, st. 2: „Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo“, prema čl. 19: „Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda“, prema čl. 20: „Svako ima pravo na pravni lijek protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu.“, prema čl. 30: „Svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku pred nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom.“

⁵¹ Prema čl. 6, st. 1: „Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravično i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona“, prema čl. 13 svako kome su povrijeđena prava i slobode predviđeni Konvencijom ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu, dok je članom 14 zabranjena diskriminacija koja u konkretnom slučaju postoji jer su državni službenici i namještenici diskriminisani u odnosu na sva druga lica u radnom odnosu, koji protiv odluke o suspenziji mogu pokrenuti radni spor, kao i u odnosu na sudije i tužioce, koji protiv takve odluke mogu pokrenuti upravni spor.

⁵² Inicijativa dostupna na linku: <http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/inicijativa-za-ocjenu-ustavnosti.pdf>

⁵³ Analiza dostupna na: http://www.hraccion.org/?page_id=178

zahtjev (zahtjev za ubrzanje postupka) i tužba za pravično zadovoljenje (koja se podnosi Vrhovnom sudu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku) nijesu djelotvorni. Primjera radi, u posmatranom periodu od stupanja zakona na snagu do kraja 2010. godine, od 33 tužbe podnijete Vrhovnom sudu Crne Gore, djelimično su usvojene samo 3 (oko 9%). Od 181 kontrolnih zahtjeva podnijetih u istom periodu, usvojeno je 19 (oko 10 %), dok je u 76 slučajeva (oko 42%) sud obavijestio stranku da će postupak biti ubrzan u roku od četiri mjeseca. Međutim, u polovini slučajeva ovaj rok je protekao bez obećanih rezultata (detaljnije vidi na str. 230). Treba imati u vidu da je i Evropski sud za ljudska prava u presudama u slučajevima *Mijušković* i *Živaljević* utvrdio da je jasno da se tužba za pravično zadovoljenje, na osnovu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, ne može smatrati djelotvornim pravnim lijekom dok postupak traje, jer nije propisano da ona može dovesti do ubrzavanja postupka, iako se njome izdejstvuje pravično zadovoljenje.⁵⁴ To se i pokazalo u praksi.⁵⁵

Konačno, za slučaj nedjelotvorne istrage uzroka smrti, odnosno prijava mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, u Crnoj Gori nema djelotvornog pravnog lijeka, što uključuje i ustavnu žalbu, kako je gore naglašeno.

Sprovođenje odluka međunarodnih tijela za zaštitu ljudskih prava

Nadležnost međunarodnih tijela za zaštitu ljudskih prava nije na odgovarajući način uvažena u procesnim zakonima. Ovakva koncepcija je prihvaćena u Zakonu o parničnom postupku (ZPP)⁵⁶, koji u članu 428a predviđa da kada Evropski sud za ljudska prava utvrdi povredu ljudskog prava ili osnovne slobode zajamčene Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, stranka može, u roku od tri mjeseca od konačne presude Evropskog suda za ljudska prava, podnijeti zahtjev sudu u Crnoj Gori koji je sudio u prvom stepenu u postupku u kojem je donešena odluka kojom je povrijeđeno ljudsko pravo i osnovna sloboda za izmjenu te odluke, ako se učinjena povreda ne može otkloniti ni na jedan drugi način osim ponavljanjem postupka. Postupak se sprovodi uz odgovarajuću primjenu odredaba o ponavljanju postupka, a domaći sud je vezan pravnim stanovištem izraženim u konačnoj presudi Evropskog suda za ljudska prava kojom je utvrđena povreda osnovnog ljudskog prava ili slobode. Problem sa ovim rješenjem je što ne rješava problem

⁵⁴ *Mijušković protiv Crne Gore*, septembar 2010, stav 72.

⁵⁵ Vidi „Analiza primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku“, str. 63, tač. 27. [http://www.hraction.org/?page_id=178](http://www.hrraction.org/?page_id=178)

⁵⁶ *Sl. list RCG*, 22/04

primjene odluka Komiteta za ljudska prava ili drugog sličnog međunarodnog tijela za zaštitu ljudskih prava.

U praksi je ovo rješenje primjenjeno u slučaju Garzičić, kada je Vrhovni sud Crne Gore, postupajući u skladu s presudom Evropskog suda za ljudska prava, rješavao po reviziji koju je prethodno odbacio kao nedozvoljenu.⁵⁷

Odredba Zakonika o krivičnom postupku (ZKP)⁵⁸ je nešto potpunija od odredbe ZPP, pa u članu 424 st. 1 tač. 6 predviđa da se krivični postupak okončan pravosnažnom presudom može ponoviti u korist okrivljenog, ako je odlukom Evropskog suda za ljudska prava ili drugog suda osnovanog potvrđenim međunarodnim ugovorom utvrđeno da su u toku krivičnog postupka povrijeđena ljudska prava i osnovne slobode i da je presuda zasnovana na takvoj povredi, a da je ponavljanjem postupka moguće ispraviti učinjenu povredu. Međutim, Komitet za ljudska prava, Komitet protiv mučenja, Komitet za prava djeteta i sl. nisu sudovi, mada njihove odluke na osnovu međunarodnih ugovora takođe obavezuju Crnu Goru.

U Zakonu o upravnom sporu⁵⁹ nema odredbe kojom se predviđa da se može podnijeti zahtjev za ponavljanje postupka ako stav iz naknadno donijete odluke Evropskog suda za ljudska prava u istoj stvari može da bude od uticaja na zakonitost okončanog sudskog spora.

⁵⁷ Presuda *Garzičić protiv Crne Gore* dostupna je na sajtu Vrhovnog suda Crne Gore: Presuda je dostupna na sajtu Vrhovnog suda Crne Gore: http://www.vrhsudcg.gov.me/LinkClick.aspx?fileticket=A_DzmF-zmqI%3d&tabid=82&mid=498

⁵⁸ *Sl. list CG*, 57/2009 i 49/2010

⁵⁹ *Sl. list RCG*, 60/2003

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

Opšte

Po uzoru na švedsku ustanovu Ombudsman (povjerenik), Crna Gora i ostale države nastale na teritoriji bivše Jugoslavije ustanovile su ustanove zaštitnika/ce ljudskih prava građana, čiji je osnovni princip djelovanja nezavisnost od državne uprave, lokalne samouprave i ostalih nosilaca javne vlasti čije odluke podliježu ocjeni zaštitnika/ce. Međunarodni standard u pogledu statusa ovih ustanova predstavlja rezolucija Generalne skupštine UN *Pariski principi u vezi statusa državnih ustanova za unaprjeđenje i zaštitu ljudskih prava* („*Pariski principi*„).⁶⁰ Postoji i međunarodno koordinaciono tijelo nacionalnih ustanova za unaprjeđenje i zaštitu ljudskih prava, koje daje akreditacije ovim ustanovama u zavisnosti od njihove usklađenosti sa Pariskim principima.⁶¹ Zaštitnik ljudskih prava Crne Gore još uvijek nije akreditovana ustanova od ovog tijela.⁶² Kao orijentacija za odgovarajuće garancije nezavisnosti ustanove zaštitnika mogu da posluže i preporuke koje je Venecijanska komisija do sada uputila evropskim državama.⁶³

Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda iz 2003. godine (*Sl. list RCG* br. 41/03) definiše zaštitnika kao „samostalan i nezavisan organ“ (čl. 2), koji „štiti ljudska prava i slobode zajemčene Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava, kada su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa lokalne samouprave i javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja“ (čl. 1). Zaštitnik može da postupa po pritužbi povodom sudskog postupka koji je u toku samo „u slučaju odugovlačenja postupka, očigledne zloupotrebe procesnih ovlašćenja ili neizvršenja sudskih odluka“ (čl. 24).

Prema Ustavu iz 2007, zaštitnik se bira na predlog predsjednika Crne Gore (čl. 95, st. 1, t. 5), većinom glasova svih poslanika (čl. 91, st. 2), dok je prema Zakonu Skupština birala zaštitnika na predlog nadležnog radnog tijela, koje je u postupku utvrđivanja predloga obavljalo konsultacije sa naučnim i stručnim institucijama, organima i predstavnicima civilnog sektora koji se

⁶⁰ *Paris Principles relating to the Status of National Institutions for promotion and Protection of Human Rights*, A/RES/48/134, 85th plenary meeting, 20 December 1993.

⁶¹ Vidi sajt Visokog komesara UN za ljudska prava: <http://www.ohchr.org/en/countries/nhri/pages/nhrimain.aspx>

⁶² Za listu ustanova akreditovanih do kraja decembra 2010, vidi: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf

⁶³ Vidi, *Draft Vademecum on the Ombudsman Institution*, Venice Commission, Strasbourg, 10 March 2010.

bave pitanjima ljudskih prava i sloboda (čl. 8, st. 2). Ustavom predviđena procedura izbora zaštitnika, u kojoj predsjednik (potpredsjednik vladajuće partije) predlaže, a Skupština glasovima koalicije na vlasti odlučuje o predloženom kandidatu, ne obezbjeđuje dovoljne garancije nezavisnosti zaštitnika.⁶⁴

Zaštitniku se pritužbom može obratiti svako lice koje smatra da su mu aktom, radnjom ili nepostupanjem organa povrijeđena prava i slobode (čl. 31), u roku od jedne godine od dana učinjene povrede, odnosno od dana saznanja o njoj (čl. 36, st. 1), a može postupati i po sopstvenoj inicijativi, uz obaveznu saglasnost oštećenog (čl. 34). Zaštitnik će izuzetno postupati i nakon roka od godinu dana, ako slučaj smatra značajnim (čl. 36, st. 2). Ne zahtjeva se iscrpljivanje pravnih lijekova prije obraćanja zaštitniku, ali ostavlja zaštitniku diskreciono pravo da traži od podnosioca pritužbe da to učini, ukoliko smatra da je takav lijek efikasniji (čl. 35).

Zaštitnik obavještava podnosioca i starješinu organa na čiji se akt, radnju ili nepostupanje pritužba odnosi i određuje rok, koji ne može biti kraći od 8 dana, u kojem je starješina organa dužan da se izjasni o navodima iz pritužbe (čl. 39). Svi organi su dužni da zaštitniku pruže pomoć (čl. 41) i da na njegov zahtjev stave na uvid sve podatke i spise, kao i njihove kopije, bez obzira na nivo tajnosti i da mu omoguće slobodan pristup svim prostorijama (čl. 40). Zaštitnik na kraju daje konačno mišljenje i organ na čiji se rad pritužba odnosi obavezan je da Zaštitniku, u roku koji on odredi, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama radi izvršenja preporuke. Ukoliko organ ne postupi po preporuci, zaštitnik može o tome obavjestiti javnost, neposredno viši organ ili podnijeti poseban izveštaj o tom slučaju (čl. 44).

Zaštitnik može davati inicijative za „izmjenu i dopunu pojedinih propisa, naročito radi njihovog usklađivanja sa međunarodno priznatim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda“, mišljenja na nacrt zakona i drugih opštih akata (čl. 25), i podnijeti predlog za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Crne Gore za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti propisa i opštih akata koji se odnose na ljudska prava (čl. 26).

Iako je mandat prvog zaštitnika (Šefko Crnovršanin) istekao 20. oktobra 2009, novi zaštitnik (Šučko Baković), imenovan je sa zakašnjenjem, 9. novembra 2009⁶⁵, na predlog predsjednika Crne Gore, u skladu s Ustavom. Akcija za ljudska prava i druge NVO protestovale su zato što je do imenovanja zaštitnika došlo bez prethodnog usklađivanja Zakona o zaštitniku sa Ustavom i bez konsultacija sa predstavnicima civilnog sektora i naučnih institucija, koje su bile predviđene zakonskom procedurom.⁶⁶

⁶⁴ Ovakvo rješenje je kritikovala Venecijanska komisija (vidi Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, decembar 2007, u knjizi „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2008).

⁶⁵ „Šučko Baković novi ombudsman“, *Pobjeda*, 10. novembar 2009.

⁶⁶ Saopštenje dostupno na: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/protest-concerning-oversight-of-competent-state-bodies-to-nominate-ombudsman-22102009.pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/protest-concerning-oversight-of-competent-state-bodies-to-nominate-ombudsman-22102009.pdf).

Predlog zakona o zaštitniku

Predlog novog Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Vlada je usvojila 29. jula 2010. Ovaj Predlog je bio zadovoljavajući i Skupština ga je usvojila u načelu.⁶⁷ Međutim, nakon ulaska u skupštinsku proceduru u septembru 2010, Predlog je zbog znatnog broja amandmana, neuobičajeno, povučen iz procedure, pa je Vlada u martu 2011. Skupštini dostavila nov Predlog, koji je naišao na snažno protivljenje opozicionih partija, kao i Zaštitnika.⁶⁸

Novim Predlogom zakona, Zaštitniku su umanjena ovlašćenja koja je imao na osnovu Zakona iz 2003. godine. Uskraćeno je pravo da sam odluči kako će da obezbijedi javnost svog rada, ukinuta obaveza predstavnika državne i lokalne vlasti da ga prime najkasnije u roku od 5 dana, brisano ovlašćenje zaštitnika da postupi po pritužbi podnijetoj i van propisanog roka, brisana garancija da ima najmanje četiri zamjenika, već je ostavljeno da Skupština odlučuje o tom broju, ukinuto je pravo da predloži budžet za rad svoje institucije, već je to ovlašćenje dato skupštinskom odboru, koji odlučuje i o zaradi zaštitnika (utvrđuje vrijednost koeficijenta). Neprecizno je predviđena uloga Zaštitnika kao nacionalnog mehanizma za sprječavanje mučenja, za razliku od prvog Predloga koji je to izričito predviđao. Neprecizno je predviđeno i očekivano ovlašćenje da Zaštitnik bude nadležan da razmatra pritužbe na diskriminaciju i u odnosu na privatna lica, kao i da ima pravo na pristup svim dokumentima bez obzira na stepen tajnosti (predviđeno je u čl. 36 da će ovo ovlašćenje imati „u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka i zaštita ličnih podataka“, koji ovakvo ovlašćenje zaštitnika ne predviđaju).

Poslanici opozicionih partija pokušali su da unaprijede Predlog podnošenjem 25 amandmana, međutim Odbor za ljudska prava (članovi vladajuće koalicije) odbio je sve amandmane na sjednici u maju 2011. godine.⁶⁹ Predlog zakona je zatim upućen na ocjenu Venecijanskoj komisiji.

Zaštitnik u praksi

Prema Izvještaju o radu Zaštitnika za 2010. godinu,⁷⁰ u toj godini obrađena je 561 pritužba, a postupak je okončan u 484 predmeta. Od ukupnog broja pritužbi, na rad državnih organa, organa državne uprave, upravnih i drugih organizacija odnosilo se 137 pritužbi, na rad sudova 132, na rad

⁶⁷ Akcija za ljudska prava je skupštinskom Odboru za ljudska prava i slobode ipak predložila 10 amandmana, radi daljeg unapređenja inače sasvim solidnog rješenja (<http://www.hraction.org/?p=421>).

⁶⁸ Oba predloga zakona dostupni na: <http://www.skupstina.me/index.php?strana=zakoni&search=true>. „Sjednica odbora za ljudska prava“, *Vijesti*, 6. april 2011; „Kad zaštitnik kihnne ministar da stane mirno“, *Dan*, 7. april 2011.

⁶⁹ „Spahića i Šabovića posvađala fotelja“, *Dan*, 19. maj 2011.

⁷⁰ Available in Montenegro at www.ombudsman.co.me

javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja 68, na rad Uprave policije 36, na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave 31, na rad Državnog tužilaštva 8, itd.

Zaštitnik je utvrdio da njegova kancelarija nije imala nadležnost ili da nije bilo procesnih pretpostavki za postupanje u 128 slučajeva, u 41 slučaju postupak je okončan upućivanjem na druga pravna sredstva, dok je u 315 slučajeva postupak okončan nakon sprovedenog ispitnog postupka, sa zaključkom da nije bilo povrede prava u 166 slučajeva (52 %). U 125 slučajeva je utvrđeno da postoji povreda prava, od kojih je u 96 slučajeva povreda otklonjena u toku ispitnog postupka, pa je iz tog razloga postupak obustavljen. U 25 slučajeva Zaštitnik je dao konačna mišljenja i preporuke. Podnio je i zakonodavnu inicijativu Skupštini Crne Gore za donošenje Zakona o upotrebi službenog jezika i pisma i jezika i pisma u službenoj upotrebi, i dao mišljenja na nacрте Zakona o zabrani diskriminacije, Zakona o maloljetničkom pravosuđu i Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Zaštitnik je takođe podnio predlog za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Pravilnika o tarifama za električnu energiju, nakon prijema pritužbe o radu Regulatorne agencije za energetiku. Do 1. juna 2010, Zaštitnik je pored Izvještaja o radu za 2010. godinu objavio i posebne izvještaje: Poseban izvještaj o stanju ljudskih prava mentalno oboljelih lica smještenih u ustanovama, Poseban izvještaj o ostvarivanju prava na povraćaj imovinskih prava i obeštećenje, Poseban izvještaj o maloljetnicima u sukobu sa zakonom i Poseban izvještaj o radu sudova.

Pored toga, Zaštitnik se javno založio za ostvarivanje prava slabovide Marijane Mugoše na korišćenje psa vodiča na radnom mjestu, što ga je doveo u sukob sa gradonačelnikom Podgorice koji se tome suprotstavljao.⁷¹ Stav Zaštitnika u pogledu incidenata zlostavljanja u zatvoru u Špužu bio je u određenim aspektima suprotstavljen odbrambenom stavu uprave ZIKS, a u pogledu zalaganja za djelotvorno procesuiranje prijave zlostavljanja, i stavu državnog tužilaštva.⁷² Zaštitnik je nedvosmisleno podržao ostvarivanje ljudskih prava seksualnih manjina i suzbijanje homofobije, za razliku od ministra za ljudska i manjinska prava. Takođe, Zaštitnik se dosledno zalagao da se Vladin Predlog zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda unaprijedi u pravcu jačanja ovlašćenja i samostalnosti te institucije. Na osnovu navedenog je očigledno da je Zaštitnik u proteklom periodu nastojao da savjesno i nezavisno radi svoj posao, iako se tome malo ko nadao, imajući u vidu nedostatak aktivizma prethodnog zaštitnika, kao i način izbora zaštitnika od strane političke koalicije na vlasti. Imajući to u vidu, izgleda kao da je nastojanje vladajuće koalicije da novim zakonom umanjí ovlašćenja zaštitnika motivisano željom za većom kontrolom ove institucije ubuduće.

⁷¹ Detaljnije o ovom slučaju vidi str. 100.

⁷² O procesuiranju slučajeva zlostavljanja u ZIKS, vidi na str. 169.

Ograničenje i odstupanje (derogacija) od ljudskih prava

Član 5 PGP:

1. Nijedna odredba ovog Pakta ne može se tumačiti tako da podrazumijeva za neku državu, grupu ili pojedinca ma kakvo pravo da se oda kakvoj djelatnosti ili da izvrši neki čin kojim se teži uništenju prava i sloboda priznatih u ovom Paktu ili ograničenjima širim nego što su predviđena pomenutim Paktom.
2. Ne može se dopustiti nikakvo ograničenje ili odstupanje od osnovnih ljudskih prava priznatih ili koja su na snazi u nekoj državi ugovornici ovog Pakta na osnovu zakona, konvencija, propisa ili običaja, pod izgovorom da ih ovaj Pakt ne priznaje ili ih priznaje u užem obimu.

Član 17 EKPS:

Ništa u ovoj Konvenciji ne može se tumačiti tako da podrazumijeva pravo bilo koje države, grupe ili lica da se upuste u neku djelatnost ili izvrše neki čin koji je usmjeren na poništavanje bilo kog od navedenih prava i sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj mjeri od one koja je predviđena Konvencijom.

Član 18 EKPS:

Ograničenja navedenih prava i sloboda koja su dozvoljena ovom Konvencijom neće se primjenjivati ni u koje druge svrhe sem onih zbog kojih su propisana.

Član 4 PGP:

1. U slučaju da izuzetna opšta opasnost ugrozi opstanak nacije i da je to objavljeno službenim aktom, države članice ovog pakta mogu da preduzmu, u onom strogom obimu u kojem to stanje zahtjeva, mjere koje odstupaju od obaveza predviđenih ovim paktom, pod uslovom da te mjere ne budu u nesaglasnosti sa ostalim obavezama koje im nameće međunarodno pravo i da nemaju za posljedicu diskriminaciju zasnovanu samo na rasi, boji, polu, jeziku, vjeri ili socijalnom porijeklu.
2. Prethodna odredba ne dopušta nikakvo odstupanje od čl. 6, 7, 8 (tač. 1. i 2), 11, 15, 16. i 18. ovog pakta.
3. Države članice ovog pakta koje se koriste pravom odstupanja moraju odmah da preko generalnog sekretara Ujedinjenih nacija, saopšte ostalim državama članicama odredbe od kojih su odstupile, kao i razloge ovog odstupanja. One će istim putem ponovo obavjestiti o tome kada budu prestale sa ovim odstupanjima.

Član 15 EKPS

1. U doba rata ili druge javne opasnosti koja prijete opstanku nacije, svaka Visoka strana ugovornica može da preduzme mjere koje odstupaju od njenih obaveza po ovoj Konvenciji, i to u najnužnijoj mjeri koju iziskuje hitnost situacije, s tim da takve mjere ne budu u neskladu s njenim drugim obavezama prema međunarodnom pravu.
2. Prethodna odredba ne dopušta odstupanja od člana 2, osim u pogledu smrti prouzrokovane zakonitim ratnim postupcima, ili člana 3, 4 (stav 1) i 7.
3. Svaka Visoka strana ugovornica koja koristi svoje pravo da odstupi od odredbi Konvencije obavještava u potpunosti generalnog sekretara Savjeta Evrope o mjerama koje preduzima i razlozima za njih. Ona takođe obavještava generalnog sekretara Savjeta Evrope kada takve mjere prestanu da djeluju i kada odredbe Konvencije ponovo počnu da se primjenjuju u potpunosti.

Ograničenje ljudskih prava

Međunarodni ugovori, PGP i EKPS, dozvoljavaju da se većina ljudskih prava ograniči zakonom u određene opravdane (legitimne) svrhe, koje predstavljaju opšte dobro ili služe da se zaštite prava drugih ljudi. Ponekad su ova ograničenja striktno formulisana (npr. kod prava na život), a negdje su obezbijedena formulom da će biti dopuštena „samo onda kada se mogu smatrati neophodnim u demokratskom društvu“ (npr. kod slobode izražavanja, okupljanja, udruživanja i sl.). Međutim, nije dozvoljeno nikakvo ograničenje zabrane ropstva i mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja.

Dozvoljeni osnov ograničenja prava (legitimni cilj) sastavni je dio odredbe međunarodnog ugovora koja garantuje određeno pravo. Pored toga što su ovi osnovi ili ciljevi ograničenja precizno navedeni u pojedinačnim članovima (npr. slobode okupljanja i udruživanja mogu se ograničiti radi sprečavanja nereda ili kriminala ili radi zaštite prava i sloboda drugih), i PGP, u članu 5, i EKPS, u članu 18, sadrže posebna upozorenja da države ne smiju uvoditi šira ograničenja od onih koja su propisana ovim međunarodnim ugovorima.

Ograničenje mora biti predviđeno zakonom, a ne podzakonskim aktom, zakon mora biti objavljen i dostupan, tako da o njemu svi mogu da se obavijeste, i mora biti dovoljno precizan i jasan, tako da omogućiti da ljudi mogu da predvide posljedice svojih ponašanja.⁷³

Prilikom tumačenja da li je ograničenje opravdano i neophodno, Evropski sud za ljudska prava uspostavio je u svojoj praksi test srazmjernosti

⁷³ Vidi detaljno u „Međunarodno pravo ljudskih prava“, V. Dimitrijević, D. Popović, T. Papić, V. Petrović, Beogradski centar za ljudska prava, 2006, str. 133.

(proporcionalnosti) ograničenja u odnosu na legitimni cilj, koji zahtjeva da ograničenje ne bude nesrazmjerno koristi koja se postiže ograničenjem.⁷⁴ Ograničenje neće biti neophodno, odnosno srazmjerno, ako postoje blaže i pogodnije mjere kojima može biti ostvarena ista svrha. Na primjer, u krivičnom postupku, ako postoji opasnost od bjekstva, lišenje slobode (pritvor) mora se smatrati krajnjim sredstvom.

Zahtjev da ograničenje mora biti „neophodno u demokratskom društvu“, ne znači da će se ono takvim smatrati uvijek kada tako odluči demokratska većina. Evropski sud za ljudska prava je naglasio da su „pluralizam, tolerancija i širokogrudost takođe obeležja demokratskog društva... demokratija ne znači da pogledi većine uvijek moraju da nadjačaju ili prevladaju: mora se naći ravnoteža koja osigurava ispravno postupanje s manjinama, gdje se izbjegava svaka zloupotreba dominantnog položaja“.⁷⁵

I PGP (čl. 5) i EKPS (čl. 17) sadrže i posebna upozorenja da se prava koja su njima garantovana ne mogu tumačiti tako da omoguće djelovanje čiji je cilj uništavanje prava koja su njime predviđena. Ova odredba omogućava državama da zabrane djelovanje udruženja nacista, fašista i drugih fundamentalista, čija ideologija teži da ukine ljudska prava drugima.

Ustav Crne Gore predviđa opštu klauzulu koja se odnosi na ograničenje ljudskih prava i sloboda (čl. 24). Propisano je da se samo zakonom mogu ograničiti ljudska prava i slobode u onom obimu koji dopušta Ustav, „u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno. Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana.“

Na ovaj način je naznačeno načelo proporcionalnosti koje zabranjuje da se ljudska prava ograničavaju više nego što je to neophodno da bi se ostvarila opravdana svrha (legitimni cilj). Iako je Venecijanska komisija ocijenila ovu odredbu Ustava zadovoljavajućom, njoj ipak nedostaje važno uputstvo za tumačenje načela proporcionalnosti, iz člana 5 Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama Srbije i Crne Gore (tzv. Mala Povelja).⁷⁶

⁷⁴ Vidi detaljnije u tekstu „Odredbe o ljudskim pravima u Ustavu Crne Gore – ključna zapažanja Venecijanske komisije“, Entoni Bredli (Anthony Bradley) u knjizi „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, 2008, str. 27.

⁷⁵ *Chassagnou and others v. France*, 1999, citirano iz „Međunarodno pravo ljudskih prava“, V. Dimitrijević, D. Popović, T. Papić, V. Petrović, Beogradski centar za ljudska prava, 2006, str. 136.

⁷⁶ „Pri ograničavanju ljudskih prava i tumačenju ovih ograničenja, svi državni organi dužni su da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, srazmjeri između ograničenja i njegove svrhe i o tome da li postoji način da se svrha postigne sa manjim ograničenjem prava. Ograničenje ni u kom slučaju ne smije da zadire u suštinu zajemčenog prava.“ (Službeni list SCG, 6/03.) Prevod Mišljenja Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, decembar 2007, vidi u „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, 2008, Podgorica, str. 96.

Takođe, prilikom tumačenja dozvoljenih ograničenja treba imati u vidu i načelo koje je predviđala Mala Povelja (u čl. 57), da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati.⁷⁷

Ustav neka prava obezbjeđuje i u većoj mjeri nego međunarodni ugovori, tako što svrhe zbog kojih bi bilo dozvoljeno ograničiti prava predviđa uže.⁷⁸ S druge strane, u slučaju slobode izražavanja, predviđena garancija naknade štete u slučaju objavljivanja neistinite informacije, može dovesti do kršenja slobode medija, pa predviđa preširoko postavljeno ograničenje. Isto važi i za zabranu političkog organizovanja u čl. 54 (vidi detaljnije Pravo na udruživanje, str. 343)

Odstupanja od ljudskih prava (derogacija)

U slučaju rata ili drugog vanrednog stanja koje „ugrožava opstanak nacije“ PGP (čl. 4) i EKPS (čl. 15) dozvoljavaju privremeno odstupanje od prava koja garantuju.⁷⁹ Međutim, postoje osnovna prava, koja su apsolutnog, fundamentalnog karaktera i koja nije dozvoljeno ni ograničiti ni suspendovati, a to su: pravo na život (osim u slučaju zakonitih ratnih postupaka)⁸⁰, zabrana mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, zabrana ropstva i dužničkog ropstva (zatvora zbog neispunjavanja ugovorne obaveze), načelo zakonitosti krivičnog djela i kazne i prava da se bude priznat kao ličnost pred zakonom.

Ustav Crne Gore predviđa kada je dozvoljeno privremeno odstupiti od određenih ljudskih prava (čl. 25):

Za vrijeme proglašenog ratnog ili vanrednog stanja može se ograničiti ostvarivanje pojedinih ljudskih prava i sloboda, u obimu u kojem je to neophodno.

⁷⁷ Akcija za ljudska prava se, bezuspješno, zalagala da ovo načelo bude uvršteno i u Ustav Crne Gore („Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, str. 96).

⁷⁸ Vidi, na primjer, Sloboda misli, savjesti i vjeroispovjesti (čl. 46 Ustava) ne predviđa ograničenje u cilju zaštite morala, koje predviđa čl. 9 EKPS ili Pravo na slobodu izražavanja (čl. 47 Ustava) sadrži znatno uža ograničenja nego čl. 10 EKPS (osim ograničenja navedenog u tekstu, predviđenog u okviru Slobode štampe, čl. 49 Ustava, u vidu garancije prava na naknadu štete zbog objavljivanja neistinite, nepotpune ili netačno prenijete informacije).

⁷⁹ Evropska komisija za ljudska prava utvrdila je u tzv. Grčkom slučaju, nastalom povodom vojnog udara 1967, da ova opasnost mora biti neposredna i izuzetna, mora pretiti cijeloj državi, mora biti ugrožen nastavak organizovanog života zajednice, tako da se primjenom inače dozvoljenih ograničenja ne može postići cilj (vidi „Međunarodno pravo ljudskih prava“, op. cit, str. 130).

⁸⁰ Prema Komitetu za ljudska prava, „države ugovornice ne mogu se nikako pozivati na čl. 4 Pakta da bi opravdale akte protivne humanitarnom pravu ili imperativnim normama međunarodnog prava, npr. uzimanje talaca, kolektivno kažnjavanje, samovoljno lišavanje slobode ili odstupanje od osnovnih načela pravičnog suđenja, uključujući pretpostavku nevinosti“ General Comment No. 29 (2001), citirano iz „Međunarodno pravo ljudskih prava“, op. cit, str. 130.

Ograničenje se ne smije činiti po osnovu pola, nacionalnosti, rase, vjere, jezika, etničkog ili društvenog porijekla, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja ili bilo kakvog drugog ličnog svojstva.

Ne mogu se ograničiti prava na: život; pravni lijek i pravnu pomoć; dostojanstvo i poštovanje ličnosti; pravično i javno suđenje i načelo zakonitosti; pretpostavku nevinosti; odbranu; naknadu štete za nezakonito ili neosnovano lišenje slobode i neosnovanu osudu; slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti; zaključenje braka.

Ne mogu se ukidati zabrane: izazivanja ili podsticanja mržnje ili netrpeljivosti; diskriminacije; ponovnog suđenja i osude za isto krivično djelo; nasilne asimilacije.

Mjere ograničenja mogu važiti najduže dok traje ratno ili vanredno stanje.

Ustav za odstupanje od ljudskih prava (suspenziju, derogaciju) koristi izraz ograničenje, što može da dovede do zabune u odnosu na ograničenja koja su dozvoljena i van vanrednih stanja.

Ustavna odredba koja pod naslovom Privremeno ograničenje prava i sloboda (čl. 25) uređuje odstupanje, ukidanje opozivanje ili derogaciju ljudskih prava za vrijeme rata i drugih vanrednih stanja, neprecizna je u odnosu na međunarodne obaveze Crne Gore prema PGP i EKPS. U stavu 1 dozvoljava se ograničenje ljudskih prava za „vrijeme ratnog ili vanrednog stanja“, u obimu u kojem je to neophodno“, dok EKPS i PGP dozvoljavaju odstupanje u vanrednim situacijama, „koje prijete opstanku nacije“ i dozvoljavaju ograničenja, „u najnužnijoj mjeri koju iziskuje hitnost situacije“, što su strožiji uslovi od onih koje predviđa Ustav Crne Gore.⁸¹

Ovom odredbom je predviđen formalni uslov za derogaciju ljudskih prava, a to je proglašeno ratno ili vanredno stanje, u skladu sa zahtjevom iz čl. 4 PGP.

U pogledu zabrane odstupanja od osnovnih prava, koja se predviđa u stavu 4, suprotno međunarodnim obavezama izostavljena je zabrana odstupanja od zabrane ropstva (iz čl. 4, st. 1 EKPS i čl. 4, st. 2 PGP), od zabrane dužničkog ropstva (zatvaranja samo zbog neizvršenja ugovorne obaveze, čl. 4 i 11 PGP), i ukidanja prava da se bude priznat kao ličnost pred zakonom (čl. 16 PGP).

U Ustavu i inače nedostaje zabrana zatvaranja zbog neispunjenja ugovorne obaveze, suprotno međunarodnim obavezama Crne Gore na osnovu čl. 11 PGP. Ovo pravo je izričito garantovala Mala Povelja u čl. 14, st. 4.

Neobično je da je Ustav izričito predvidio zabranu ograničenja „prava na život“ (čl. 25, st. 3), iako pravo na život pod tim nazivom u Ustavu ne postoji.

Za razliku od Ustava Crne Gore, Mala Povelja je zabranjivala odstupanje i od garancija prava na slobodu i bezbjednost ličnosti (čl. 14), koje se djelimično poklapaju sa ustavnom garancijom pod naslovom Lišenje slobode (čl. 29), kao i od prava na državljanstvo, koje u Ustavu Crne Gore postoji kao za-

⁸¹ Vidi Mišljenje o Ustavu Crne Gore, Venecijanska komisija, decembar 2007 (prevod „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, str. 97 i 200).

brana progonstva i izručenja drugoj državi (čl. 12), pa i u tom pogledu Ustav pruža niži nivo zaštite od Male Povelje.

Ustav u članu 25, ne precizira nadležnost za donošenje mjera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava i rok njihovog važenja, već se samo navodi da „mjere ograničenja mogu trajati najduže dok traje vanredno ili ratno stanje“.⁸² Ranije je bilo predviđeno da će mjere važiti do 90 dana, i da se mogu produžavati za narednih 90 dana, najduže do prestanka ratnog ili vanrednog stanja.⁸³

⁸² Iako to nigdje u Ustavu nije precizirano, za mjere ograničenja ljudskih prava trebalo bi da je nadležna Skupština, koja je nadležna da donosi zakone i proglašava ratno ili vanredno stanje, osim ako ona ne može da se sastane, kada Savjet za odbranu i bezbjednost donosi odluku o proglašenju ratnog ili vanrednog stanja, koju podnosi Skupštini na potvrđivanje čim ona bude u mogućnosti da se sastane (čl. 132, 133).

⁸³ Član 6 Male Povelje SiCG.

Zabrana diskriminacije

Član 2, st. 1 PGP:

Države članice ovog pakta obavezuju se da poštuju i garantuju svim licima koja se nalaze na njihovoj teritoriji i koja potpadaju pod njihovu nadležnost, prava priznata ovim paktom bez obzira naročito na rasu, boju, pol, jezik, vjeru, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, imovno stanje, rođenje ili svaku drugu okolnost.

Član 26 PGP:

Sva su lica jednaka pred zakonom i imaju pravo bez ikakve diskriminacije na podjednaku zaštitu zakona. U tom smislu, zakon mora da zabranjuje svaku diskriminaciju i da obezbijedi svim licima podjednaku i uspješnu zaštitu protiv svake diskriminacije, naročito u pogledu rase, boje, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog ubjeđenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovnog stanja, rođenja ili svakog drugog stanja.

Član 14 EKPS:

Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbjeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

Član 1 Protokola br. 12 uz EKPS:

1. Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, vjeroispovijesti, političkom i drugom uvjerenju, nacionalnom ili društvenom porijeklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.
2. Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1.

Opšte

Pored odredaba PGP, EKPS i PESK o zabrani diskriminacije, Crnu Goru obavezuju i Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije,⁸⁴ Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije protiv žena,⁸⁵ Konvencija MOR br. 111 o zapošljavanju i izboru zanimanja, Konvencija UNESCO

⁸⁴ Zakon o ratifikaciji Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (*Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 6/67).

⁸⁵ *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 11/81.

protiv diskriminacije u oblasti obrazovanja⁸⁶ i, od 2009. godine, Konvencija o pravima lica sa invaliditetom sa Opcionim protokolom.⁸⁷ Osim toga, Crna Gora je po sticanju nezavisnosti 2006. potvrdila da prihvata nadležnost Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije za razmatranje individualnih predstavi.⁸⁸

Na osnovu člana 14 EKPS i čl. 1 Protokola br. 12 EKPS,⁸⁹ Evropski sud za ljudska prava definisao je diskriminaciju kao različit tretman osoba u istim ili sličnim slučajevima bez razumnog i objektivnog opravdanja. Razlikovanje se može opravdati samo ako postoji i opravdan cilj, koji se takvim razlikovanjem želi postići, i razumni odnos srazmjere između tog cilja i sredstava koja se koriste za njegovo ostvarenje.⁹⁰ Evropski sud je izdvojio i posebno „sumnjive“ osnove razlikovanja, kao što su pol, vjeroispovijest, rasa i seksualna orijentacija, koji zahtijevaju da se zadovolji naročito težak teret dokazivanja kako bi se opravdao nejednak tretman.⁹¹ U novijoj praksi, Sud je ustanovio i pozitivnu obavezu države da ljude u bitno različitim situacijama različito tretira.⁹²

Ustav Crne Gore propisuje da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (čl. 17), kao i da svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda (čl. 19). Ustav zabranjuje i svaku neposrednu ili posrednu diskriminaciju, po bilo kom osnovu (čl. 8, st. 1). Predviđena je i mogućnost uvođenja mjera afirmativne akcije („pozitivne diskriminacije“), odnosno posebnih mjera usmjerenih ka ispravljanju faktičkih nejednakosti (čl. 8, st. 2). Ove mjere, kako to nalažu i međunarodni standardi, mogu biti samo privremene (st. 3). Otvorena definicija zabrane diskriminacije, „po bilo kom osnovu“, otvara put širem tumačenju diskriminacije, koje, pored tradicionalnih oblika navedenih u međunarodnim ugovorima, uključuje i sve druge postojeće, kao i nove oblike diskriminacije.

Za vrijeme proglašenog ratnog ili vanrednog stanja ne može se ukinuti zabrana diskriminacije, niti se ljudska prava, čije je ograničenje dozvoljeno, mogu ograničiti po osnovu pola, nacionalnosti, rase, vjere, jezika, etničkog ili društvenog porijekla, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja ili bilo kakvog drugog ličnog svojstva (Ustav, čl. 25).

⁸⁶ *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 4/64.

⁸⁷ *Sl. list Crne Gore – Međunarodni ugovori*, 02/09.

⁸⁸ http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&lang=en#11

⁸⁹ Vidi presudu u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, 2009, gdje je prvi put utvrđena povreda čl. 1 Protokola 12 EKPS kojim je uvedena opšta zabrana diskriminacije (u odnosu na sva prava koja država garantuje, a ne samo u odnosu na ljudska prava garantovana EKPS).

⁹⁰ Vidi *Belgijski lingvistički slučaj*, 1968; *Van der Musselle protiv Belgije*, 1983; *Rassmusen protiv Danske*, 1984 i, od novijih presuda, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, 2009.

⁹¹ Vidi *Hoffmann protiv Austrije*, 1993, *Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1985. Za seksualnu orijentaciju, vidi *L.B. v. France*, 2008.

⁹² Vidi *Thlimmenos protiv Grčke*, 2000; *Nachova i drugi protiv Bugarske*, 2005.

Pravna regulativa

Zakon o zabrani diskriminacije

Zakon o zabrani diskriminacije (*Sl. list CG*, 46/2010) stupio je na snagu 14. avgusta 2010. Zakon je usklađen s međunarodnim obavezama, ali je mogao biti precizniji i potpuniji, u skladu s preporukama međunarodnih organizacija i predlozima domaćih nevladinih organizacija.⁹³

Diskriminacija je zakonom definisana kao „svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima“ (čl. 2, st. 2). Iako otvorena definicija ostavlja prostor i za druge osnove, bilo bi dobro da je kao osnov diskriminacije navedeno i članstvo u sindikatu, jer je ovo posebno zastupljen osnov diskriminacije i u Crnoj Gori, kao i šire.⁹⁴

Zakonom je po prvi put zabranjena diskriminacija po osnovu rodno identiteta. Međutim, u odredbi o značenju pojmova nije objašnjeno šta znači „seksualna orijentacija“ (homoseksualnost, biseksualnost) i „rodni identitet“ (ko su transrodne ili transeksualne osobe, interseksualne itd.), što može dovesti do teškoća u primjeni Zakona.

Zabranjena je neposredna i posredna diskriminacija. Neposredna diskriminacija postoji ako se aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica po nekom od pomenutih osnova, osim ako su taj akt, radnja ili nečinjenje objektivno i razumno opravdani zakonitim ciljem, uz upotrebu sredstava koja su primjerena i neophodna za postizanje cilja, odnosno u prihvatljivo srazmjernom odnosu sa ciljem koji se želi postići (čl. 2, st. 3). Posredna diskriminacija postoji ako prividno neutralna odredba propisa ili opšteg akta, kriterijum ili praksa dovodi ili bi mogla dovesti lice ili grupu lica u nejednak položaj u odnosu na druga

⁹³ Predlozi OEBS/ODIHR i Venecijanske komisije dostupni su na: <http://www.minmanj.gov.me>; za predloge Akcije za ljudska prava vidi: http://www.hraction.org/wp-content/uploads/komentar_nacrta_zakona_o_zastiti_od_diskriminacije_hra.pdf

⁹⁴ Vidi npr. čl. 1, st. 1, Zakon o suzbijanju diskriminacije Republike Hrvatske; čl. 2 Zakona o zabrani diskriminacije Republike Srbije; čl. 2, st. 1 Zakona o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine.

lica ili grupu lica, po nekom od pomenutih osnova, osim ako je ta odredba, kriterijum ili praksa objektivno i razumno opravdana zakonitim ciljem, uz upotrebu sredstava koja su primjerena i neophodna za postizanje cilja, odnosno u prihvatljivo srazmjernom odnosu sa ciljem koji se želi postići (čl. 2, st. 4).

Diskriminacijom se smatra i podsticanje ili davanje instrukcija da se određeno lice ili grupa lica diskriminišu po nekom od pomenutih osnova (čl. 2, st. 5).

Zabranjeno je pozivanje na odgovornost zbog prijavljivanja diskriminacije (viktimizacija), davanja iskaza pred nadležnim organom ili nuđenja dokaza u postupku u kojem se ispituje slučaj diskriminacije, što predstavlja novi oblik zaštite žrtava i onih koji prijavljuju diskriminatorno postupanje (čl. 4). Određeni su teški oblici diskriminacije, kada je diskriminacija prisutna po više osnova, ponavlja se, ili se dešava u kontinuitetu i sl. (čl. 20). Međutim, propušteno je da se sud obaveže da na teže oblike diskriminacije odgovori i strožijim sankcijama, odnosno višom naknadom štete.⁹⁵ Mjere afirmativne akcije se ne smatraju diskriminacijom (čl. 14). Pristanak lica na diskriminaciju ne oslobađa odgovornosti lica koje vrši diskriminaciju (čl. 6).

Posebni slučajevi diskriminacije navedeni su u Zakonu kako bi se osiguralo da se slučajevi u kojima se diskriminacija najčešće dešava prepoznaju i da se pruži zaštita i to: uznemiravanje (čl. 7), mobing (čl. 8), segregacija (čl. 9), diskriminacija u korišćenju objekata i površina u javnoj upotrebi (čl. 10), diskriminacija u pružanju javnih usluga (čl. 11), diskriminacija po osnovu zdravstvenog stanja (čl. 12), diskriminacija po osnovu starosne dobi (čl. 13), politička diskriminacija (čl. 14), diskriminacija u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja (čl. 15), diskriminacija u oblasti rada (čl. 16), diskriminacija po osnovu vjere i uvjerenja (čl. 17), diskriminacija po osnovu invaliditeta (čl. 18) i diskriminacija po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije (čl. 19). Ovakav način nabiranja posebnih slučajeva diskriminacije je čest u zakonskim rešenjima drugih zemalja i zadovoljava standarde efikasne zaštite od diskriminacije, zato što daje jasne smjernice i ne ostavlja prostora za nedoumicu oko primjene u određenim slučajevima. U tom smislu, propušteno je da se i govor mržnje precizira kao oblik diskriminacije.

PRAVNA ZAŠTITA

U pogledu zaštite, Zakon predviđa sudsku zaštitu, u kom slučaju se vodi hitan postupak prema pravilima parničnog postupka, a revizija je uvijek dozvoljena (čl. 24) ili putem podnošenja pritužbe Zaštitniku ljudskih prava i sloboda.

⁹⁵ Iako su tako preporučili eksperti Venecijanske komisije i Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OSCE/ODIHR), kao i HRA (ekspertska mišljenja dostupna su na linkovima: <http://www.minmanj.gov.me/biblioteka?query=venecijanska%20komisija&sortDirection=desc>).

Za sudski postupak zaštite od diskriminacije nadležan je sud opšte mjese nadležnosti (sud na čijem je području sjedište ili prebivalište tuženog), ali može biti nadležan i sud na čijem je području sjedište, odnosno prebivalište tužioca (žrtve diskriminatornog postupanja) (čl. 25), što predstavlja izuzetak u odnosu na pravila parničnog postupka i olakšava žrtvi pristup sudu. Tužbu, pored oštećenog, mogu podnijeti i Zaštitnik i organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava, uz pisanu saglasnost oštećenog (čl. 30).

Rok za podnošenje tužbe je 90 dana od dana saznanja za diskriminaciju (čl. 27). Ovaj rok je bolje rješenje od prvobitno predloženog roka od 60 dana, međutim, s obzirom na to da se predviđa novo sredstvo pravne zaštite na koje građani tek treba da se naviknu, posebno u uslovima nedostatka organizovane besplatne pravne pomoći, osim subjektivnog roka od 90 dana trebalo je predvidjeti i objektivni rok od npr. 1 godine.⁹⁶

Osim utvrđenja da je tuženi diskriminatorски postupao prema tužiocu, tužbom se može tražiti zabrana vršenja radnje od koje prijeto diskriminacija, odnosno zabrana ponavljanja radnje diskriminacije; naknada štete i objavljivanje u medijima presude kojom je utvrđena diskriminacija na trošak tuženog, ukoliko je diskriminacija izvršena putem medija (čl. 26). Međutim, propisano je da se tužba za utvrđenje diskriminacije i za zabranu vršenja ili ponavljanja diskriminacije može podnijeti samostalno, „samo ako akt ili radnja diskriminacije nije imala za posljedicu gubitak ili povredu nekog prava“ (čl. 26, st. 3). Nejasno je zbog čega je bilo potrebno na ovaj način ograničiti žrtvu diskriminacije da izabere mjeru pravne zaštite koja mu/joj najviše odgovara. Pored otežavanja zaštite žrtvi diskriminacije, na ovaj način je olakšan položaj tuženog, koji bi mogao izdejsstvovati odugovlačenje postupka ili/i njegovo okončanje isticanjem jednostavnog prigovora da je radnja imala za posljedicu gubitak prava, a da je tužilac izabrao nedopušteni mehanizam zaštite.

Prije pokretanja ili u toku postupka tužilac može zahtijevati privremenu mjeru ako učini vjerovatnim da je mjera potrebna da bi se spriječila opasnost od nastupanja nenaknadive štete, osobito teške povrede prava na jednako postupanje ili sprječavanje nasilja (čl. 28). O privremenoj mjeri sud je dužan da donese odluku bez odlaganja. Ukoliko tužilac učini vjerovatnim da je tuženi izvršio akt diskriminacije, teret dokazivanja da usljed tog akta nije došlo do povrede jednakosti u pravima i pred zakonom prelazi na tuženog (čl. 29). Ova odredba predstavlja odstupanje od načela parničnog postupka, prema kome teret dokazivanja snosi tužilac, u cilju olakšanja položaja žrtve.

Oštećeno lice može, osim tužbe sudu, podnijeti pritužbu Zaštitniku ljudskih prava i sloboda.⁹⁷ Pritužbu mogu podnijeti i organizacije ili pojedinci

⁹⁶ Takvo rješenje predviđa čl. 13, st. 4 Zakona o zabrani diskriminacije BiH, dok zakoni Hrvatske i Srbije ne predviđaju nikakve rokove za podnošenje tužbe.

⁹⁷ Adresa Zaštitnika: Bul. Sv. Petra Cetinjskog 1A/2, 20000 Podgorica; telefon: 020/225-395; na sajtu <http://www.ombudsman.co.me/> nalazi se i obrazac za podnošenje pritužbe

koji se bave zaštitom ljudskih prava, uz saglasnost diskriminisanog lica ili grupe lica (čl. 22). Podnosilac tužbe koji je podnio i pritužbu Zaštitniku dužan je da pisanim putem obavijesti Zaštitnika o pokretanju sudskog postupka (čl. 31).

Zakonom su predviđene posebne nadležnosti i ovlašćenja Zaštitnika da: podnosiocu pritužbe koji smatra da je diskriminisan od strane fizičkog ili pravnog lica daje potrebna obavještenja o njegovim pravima i obavezama, kao i mogućnostima sudske i druge zaštite; sprovodi postupak mirenja, uz pristanak lica koje smatra da je diskriminirano i organa, drugog pravnog i fizičkog lica za koje ono smatra da je izvršilo diskriminaciju, uz mogućnost zaključivanja vansudskog poravnanja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje postupak posredovanja; informiše javnost o značajnijim pojavama diskriminacije; po potrebi, vrši istraživanja u oblasti diskriminacije; vodi posebnu evidenciju o podnijetim pritužbama u vezi sa diskriminacijom; prikuplja i analizira statističke podatke o slučajevima diskriminacije; preduzima aktivnosti radi podizanja svijesti o pitanjima u vezi sa diskriminacijom (čl. 21). Međutim, Zakonom o zabrani diskriminacije još uvijek nije obezbijeđen potpuni zakonodavni okvir za postupanje Zaštitnika kao institucionalnog mehanizma za zaštitu od diskriminacije. Nije izričito predviđena njegova/njena nadležnost da postupa po pritužbama zbog diskriminacije od strane privatnih lica, niti može pokretati sudski postupak, ili se pojaviti kao umješak u tom postupku, pa se očekuje da će se ova ovlašćenja precizirati u novom Zakonu o zaštitniku ljudskih prava i sloboda koji je u izradi.⁹⁸

Zaštitnik, u posebnoj dijelu godišnjeg izvještaja, obavještava Skupštinu Crne Gore o uočenim pojavama diskriminacije i preduzetim aktivnostima i predlaže preporuke i mjere za otklanjanje diskriminacije.

EVIDENCIJA PRIJAVLJENIH SLUČAJEVA DISKRIMINACIJE

Zakonom je propisano da su sudovi, inspeksijski organi i organi za prekršaje obavezni da vode posebnu evidenciju o podnijetim tužbama u vezi sa diskriminacijom i da podatke iz evidencije blagovremeno dostave Zaštitniku (čl. 33). Ministarstvo je donijelo Pravilnik o vođenju evidencija slučajeva diskriminacije, koji je objavljen 6. maja 2011. (*Sl. list CG*, 23/11).

Od avgusta 2010. do kraja godine, osnovni sudovi u Crnoj Gori, Vijeća za prekršaje Crne Gore, Uprava policije i Inspekcije rada izjasnili su se da u navedenom periodu nije bilo slučajeva prijavljene diskriminacije, dok je Osnovnom sudu u Podgorici podnijeta jedna tužba zbog diskriminacije.⁹⁹ U

⁹⁸ Ovlašćenja Zaštitnika da pokreće i učestvuje u sudskim postupcima u cilju suzbijanja diskriminacije propisana su u tački 24 Preporuke broj 7 Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (*General Policy Recommendation No. 7 of the European Commission against Racism and Intolerance*).

⁹⁹ Izvještaj Zaštitnika o radu za 2010, dostupan na: <http://www.ombudsman.co.me/izvjestaji.php>

međuvremenu su, prema saznanjima Akcije za ljudska prava, do juna 2011. godine, podnijete još dvije tužbe, jedna zbog mobinga, a druga zbog diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije. Za podatke o krivičnim prijavama vidjeti u nastavku u okviru poglavlja Zabrana diskriminacije u Krivičnom zakoniku i krivični postupci.

PREKRŠAJI

Zakonom je predviđeno svega pet vrsta prekršaja koji mogu da učine pravna lica i preduzetnici: 1) odbijanje pružanja javnih usluga, uslovljavanje pružanje usluga uslovima koji se ne traže od drugih lica ili grupe lica ili namjerno kašnjenje ili odlaganje pružanje usluga; 2) onemogućavanje, ograničavanje ili otežavanje korišćenja prilaza objektima i površinama u javnoj upotrebi licima smanjene pokretljivosti i licima sa invaliditetom; 3) podnošenje tužbe bez pisanog pristanka diskriminisanog lica ili grupe lica; 4) i 5) propust vođenja posebne evidencije o svim slučajevima prijavljene diskriminacije ili tužbama podnijetim zbog diskriminacije ili propust da se podaci iz evidencije blagovremeno dostave Zaštitniku (čl. 34), čime nisu ni približno obuhvaćeni svi posebni slučajevi diskriminacije predviđeni Zakonom, pa ostaje da se oni sankcionišu u krivičnom postupku, na osnovu Krivičnog zakonika (vidjeti u nastavku). Međutim, za mobing, specifičan oblik diskriminacije, nije predviđena ni krivična, ni prekršajna sankcija, tako da ostaje da se po tom osnovu potraži zaštita isključivo u parničnom postupku.

Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona u odnosu na diskriminaciju u oblasti rada i zapošljavanja, zaštite na radu, zdravstvene zaštite, obrazovanja, građevinarstva, saobraćaja, turizma i u drugim oblastima vrše inspekcije nadležne za te oblasti (čl. 32).

Nije prihvaćen predlog NVO da se zakonom predvidi Fond za besplatnu pravnu pomoć, u koji bi se slivala sva materijalna sredstva prikupljena izricanjem kazni za prekršaje koje počinu pravno lice ili preduzetnik.¹⁰⁰

ZABRANA DISKRIMINACIJE U KRIVIČNOM ZAKONIKU I KRIVIČNI POSTUPCI

Proglašavanjem diskriminacije za krivično djelo ispunjena je obaveza iz člana 2, st. 1, t. b Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, prema kojoj sve države ugovornice treba da zabrane rasnu diskriminaciju koju sprovode lica ili organizacije. I odredba KZ kojom se inkriminiše izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti, u saglasnosti je sa članom 4 ove Konvencije.

Krivičnim djelom Povreda ravnopravnosti (čl. 159) zapriječena je kazna od jedne do tri godine zatvora zbog uskraćivanja ili ograničavanja ljudskih prava i sloboda po osnovu nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti ili zbog razlika u pogledu

¹⁰⁰ Ovakvo rješenje predviđa, na primjer, član 9.4 Zakona protiv diskriminacije Kosova.

političkog ili drugog ubjeđenja, pola, jezika, obrazovanja, društvenog položaja, socijalnog porijekla, imovnog stanja ili nekog drugog ličnog svojstva. Za isto djelo ako je učinjeno od strane službenog lica u vršenju službe predviđena je kazna zatvora od jedne do osam godina. Ovim krivičnim djelom sankcioniše se diskriminacija u uživanju *ljudskih prava*, a ne bilo kojih prava, što bi bilo u skladu s opštom zabranom diskriminacije iz čl. 26 PGP, čl. 1 Protokola 12 EKPS, Ustava i Zakona o zabrani diskriminacije, pa bi ovu odredbu u tom smislu trebalo dopuniti.

U 2010. godini podnijeto je šest krivičnih prijava zbog krivičnog djela Povreda ravnopravnosti, a uz jedan neriješen slučaj iz prethodnog perioda ukupno je u radu bilo sedam slučajeva. Državni tužioci su odbacili šest prijava, a jedna prijava je ustupljena na ispitivanje drugom državnom organu.¹⁰¹

Krivični zakonik izričito zabranjuje rasnu i drugu diskriminaciju, pa se u članu 443 kaže da će se ko na osnovu razlike u rasi, boji kože, nacionalnosti, etničkom porijeklu ili nekom drugom ličnom svojstvu krši osnovna ljudska prava i slobode zajamčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i ratifikovanim međunarodnim ugovorima, kazniti zatvorom od šest mjeseci do pet godina. Istom kaznom će se kazniti ono lice koje vrši proganjanje organizacija ili pojedinaca zbog njihovog zalaganja za ravnopravnost ljudi (stav 2), a onaj ko širi ideje o superiornosti jedne rase nad drugom ili propagira rasnu mržnju ili podstiče na rasnu diskriminaciju, kazniće se zatvorom od tri mjeseca do tri godine. Ovim krivičnim djelom je takođe zabranjena diskriminacija u pogledu ljudskih prava, a ne i svih ostalih prava garantovanih zakonima Crne Gore, pa važi ista primjedba kao i u odnosu na k.d. Povreda ravnopravnosti. Takođe, nije jasna razlika u osnovnim oblicima ova dva krivična djela, osim u pogledu propisane kazne. Očigledno je potrebno usaglasiti ova dva krivična djela u okviru jednog djela.

Ustav zabranjuje izazivanje ili podsticanje mržnje ili netrpeljivosti po bilo kom osnovu (čl. 7). Ova zabrana nije odgovarajuće primijenjena u Krivičnom zakoniku, s obzirom na to da je u članu 370 (Izazivanje rasne, vjerske i nacionalne mržnje) inkriminisano javno podsticanje na nasilje ili mržnju prema grupi ili članu grupe koja je određena, isključivo, na osnovu *rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti*, a da se u članu 443 (Rasna i druga diskriminacija) zabranjuje propagiranje, opet, isključivo, *rasne mržnje i podsticanje na rasnu diskriminaciju*. Definicija „rasizma“ odnosno „rasne diskriminacije“ podrazumijeva shvatanje da rasa, boja, jezik, vjera, državljanstvo, nacionalna ili etnička pripadnost predstavljaju opravdan osnov za mržnju, odnosno shvatanje o superiornosti jedne grupe ljudi određenih

¹⁰¹ Iz izvještaja o radu Vrhovnog državnog tužilaštva (VDT) za 2010. godinu, dostupan na: <http://www.tuzilastvogc.co.me/Izvjestaj%20za%202010.%20godinu.pdf>; za period do juna 2011. nismo uspjeli da dobijemo odgovor od VDT na osnovu zahtjeva za pristup informacijama. Iz izvještaja takođe nije moguće vidjeti zbog kog osnova diskriminacije su podnijete krivične prijave.

navedenim osnovima u odnosu na druge ili za diskriminaciju među ljudima.¹⁰² Prema tome, propagiranje „rasne mržnje“ i podsticanje na „rasnu diskriminaciju“, ne obuhvata druge zabranjene osnove diskriminacije, kao što su pol, rodni identitet, invaliditet, seksualna orijentacija, itd, pa slijedi da Krivičnim zakonikom Crne Gore nije zabranjeno propagiranje mržnju i podsticanje na diskriminaciju po osnovu pola, seksualne orijentacije, rodnog identiteta ili drugog ličnog svojstva. Imajući u vidu u praksi izraženo izazivanje mržnje prema ljudima u odnosu na navedena svojstva, formulaciju čl. 443, st. 3 bi trebalo proširiti tako da pored rasne mržnje i diskriminacije obuhvati i druge vidove netrpeljivosti ili diskriminacije.¹⁰³

U toku 2010. godine podnijeta je samo jedna krivična prijava za k.d. Rasna i druga diskriminacija, koja nije riješena do kraja godine. Iz ranijeg perioda je postojala jedna optužnica koja je riješena.¹⁰⁴ Zbog k.d. Izazivanje rasne, vjerske i nacionalne mržnje podnijeto je 2010. godine sedam prijava, od kojih je jedna odbačena, četiri su ustupljene na ispitivanje drugim organima, a istraga je pokrenuta u dva slučaja.¹⁰⁵ Optužbi iz ranijeg perioda je bilo osam, što je sa dvije iz 2010. godine činilo ukupno 10 optužnica na kojima se radilo, od kojih su samo dvije riješene.¹⁰⁶ Državno tužilaštvo bi trebalo da unaprijedi metodologiju izvještaja tako da se vidi na koji način je svaka optužnica riješena, kao i zbog kog osnova diskriminacije je pokrenut postupak.

Krivični zakonik sankcioniše i povredu ravnopravnosti u zapošljavanju (čl. 225), pa će se onaj ko svjesnim kršenjem propisa ili na drugi protivpravan način uskrati ili ograniči pravo građana na slobodno zapošljavanje na teritoriji Crne Gore pod jednakim uslovima, kazniti novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine.

U Crnoj Gori 2010. godine nije bilo krivičnih prijava za ovo krivično djelo.¹⁰⁷

Krivično djelo Nasilničko ponašanje (čl. 399) počinice ono lice koje „grubim vrijeđanjem ili zlostavljanjem drugog, vršenjem nasilja prema drugom,

¹⁰² Vidjeti Preporuku br. 7 Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije o nacionalnom zakonodavstvu za suzbijanje rasizma i rasne diskriminacije (ECRI – European Commission against Racism and Intolerance, General Policy Recommendation No. 7 on national legislation to combat racism and racial discrimination).

¹⁰³ Pri tome treba imati u vidu i Preporuku Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o mjerama za suzbijanje diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, od 31. marta 2010, koja preporučuje i zabranu podsticanje, promocija i širenje mržnje i drugih oblika diskriminacije prema seksualnim manjinama i transrodnim osobama (tačka 6).

¹⁰⁴ Na osnovu izvještaja o radu Vrhovnog državnog tužilaštva za 2010. godinu, nije jasno kako je riješena ova optužnica, niti smo taj podatak uspjeli da dobijemo od tužilaštva (izvještaj je dostupan na: <http://www.tuzilastvocg.co.me/Izvjestaj%20za%202010.%20godinu.pdf>).

¹⁰⁵ Isto.

¹⁰⁶ Isto. (izvještaj Tužilaštva iz fus note 25)

¹⁰⁷ Isto.

izazivanjem tuče ili drskim ili bezobzirnim ponašanjem značajnije ugrožava spokojstvo građana ili teže remeti javni red i mir“. Predviđena je kazna zatvora od 6 meseci do 5 godina. Za postojanje ovog djela traži se da se djelo izvrši u grupi ili se nekome nanese laka tjelesna povreda ili dođe do „teškog ponižavanja građana“. Ovo djelo omogućava kažnjavanje pripadnika ekstremističkih grupa koje sprovode nasilje nad pripadnicima druge vjere, rase, nacionalnosti, političkog ubjeđenja, polnog opredeljenja i sl. (tzv. zločin iz mržnje).

Praksa Evropskog suda za ljudska prava zahtijeva da se uvijek djelotvorno istraže indicije koje ukazuju da je slučaj nasilja bio motivisan mržnjom zasnovanom na nekom vidu diskriminacije.¹⁰⁸ Ovakvu istragu bi trebalo obezbijediti u praksi, a sve takve pojave sprječavati i suzbijati strožijim kažnjavanjem, kako je i propisano u krivičnom djelu Nasilničko ponašanje ili u djelu Teško ubistvo (čl. 144, tač. 2) „pri bezobzirnem nasilničkom ponašanju“.

Krivičnim djelom Mučenje (čl. 167) zabranjeno je nasilje i iz nekog od razloga koji se zasniva na diskriminaciji i kažnjava se „nanošenje drugome velikog bola ili teških patnji, bilo da su tjelesne ili duševne, sa ciljem da ... ili iz nekog drugog razloga koji se zasniva na diskriminaciji“. Kvalifikovan oblik ovog djela čini službeno lice u vršenju službe. Nije predviđeno da se mučenje motivisano diskriminacijom strožije kažnjava kao kvalifikovani oblik djela, mada je i za osnovni oblik djela propisan isti raspon kazne kao i za Nasilničko ponašanje.

ZABRANA DISKRIMINACIJE U DRUGIM ZAKONIMA

Zakon o radu (*Sl. list CG*, 49/2008 i 26/2009) propisuje da je zabranjena neposredna i posredna diskriminacija lica koja traže zaposlenje, kao i zaposlenih, s obzirom na pol, rođenje, jezik, rasu, vjeru, boju kože, starost, trudnoću, zdravstveno stanje, invaliditet, nacionalnost, bračni status, porodične obaveze, seksualno opredjeljenje, političko ili drugo uvjerenje, socijalno porijeklo, imovno stanje, članstvo u političkim i sindikalnim organizacijama ili neko drugo lično svojstvo (čl. 5).

Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti (*Sl. list CG*, 14/2010) predviđa da se ostvarivanje prava po osnovu nezaposlenosti zasniva i na načelu zabrane diskriminacije.

Zakon o elektronskim medijima (*Sl. list CG*, 46/2010) propisuje da se radijskim ili televizijskim programom ne smije podsticati, omogućavati pod-

¹⁰⁸ „Postupati prema rasno motivisanom nasilju i brutalnosti jednako kao u predmetima koji nemaju rasne konotacije, značilo bi ne vidjeti specifičnu prirodu tih djela koja su osobito destruktivna u odnosu na osnovna prava. Ako se ne napravi razlika u načinu na koji se postupa sa situacijama koje su bitno različite to može dovesti do nepravdnog postupanja prema žrtvi koje je nepomirljivo s čl. 14 Konvencije (vidi naprijed citirani predmet *Nachova and others v. Bulgaria*)...“ Presuda u predmetu *Šečić protiv Hrvatske*, 2007, stav 67. U ovom predmetu Rom je bio napadnut od gomile skin-hedsa koji su pritom uzvikivali rasističke parole. Policija tome nije pokazala posebnu pažnju, niti je ovaj slučaj djelotvorno istražila u periodu od sedam godina.

sticanje ili širiti mržnja ili diskriminacija po osnovu rase, etničke pripadnosti, boje kože, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili porodičnog statusa, starosne dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog nasljeđa, rodnog identiteta ili polne orijentacije (čl. 48, st. 2).

Zakon o zdravstvenoj zaštiti (*Sl. list RCG*, 39/2004) u članu 4 predviđa da su u ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu građani jednaki, bez obzira na nacionalnu pripadnost, rasu, pol, starost, jezik, vjeru, obrazovanje, socijalno porijeklo, imovno stanje i drugo lično svojstvo.

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti (*Sl. list RCG*, 78/2005) u članu 5 garantuje jednakost građana u ostvarivanju prava iz socijalne i dječije zaštite, bez obzira na nacionalnu pripadnost, rasu, pol, jezik, vjeru, socijalno porijeklo ili druga lična svojstva.

Zakon o medijima (*Sl. list RCG*, 51/2002) predviđa da država obezbjeđuje dio finansijskih sredstava za ostvarivanje Ustavom i zakonom zajamčenih prava građana na informisanje, bez diskriminacije, po osnovu programskih sadržaja koji su značajni za: razvoj nauke i obrazovanja, razvoj kulture i informisanje osoba oštećenog sluha i vida (čl. 3). Dalje, zabranjeno je objavljivanje informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv osoba ili grupe osoba zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, vjeri, naciji, etničkoj grupi, polu ili seksualnoj opredijeljenosti (čl. 23). Osnivač medija i autor neće odgovarati samo ako su objavljene informacije i mišljenja dio naučnog ili autorskog rada koji se bavi javnom stvari a objavljeni su: bez namjere da se podstiče na diskriminaciju, mržnju ili nasilje i dio su objektivnog novinarskog izvještaja ili su objavljeni s namjerom da se kritički ukaže na diskriminaciju, mržnju, nasilje ili pojave koje predstavljaju ili mogu da predstavljaju podsticanje na takvo ponašanje.

Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju¹⁰⁹ zabranjuje fizičko, psihičko i socijalno nasilje; zlostavljanje i zanemarivanje djece i učenika; fizičko kažnjavanje i vrijeđanje ličnosti, odnosno seksualnu zloupotreba djece i učenika ili zaposlenih i svaki drugi oblik diskriminacije (čl. 9a).

USLOV ZA OTVARANJE PREGOVORA O ČLANSTVU U EU

Manifestacije otvorene ili prikrivene diskriminacije prisutne su svakodnevno u Crnoj Gori.¹¹⁰ Evropska komisija je naglasila da je uslov koji bi Crna Gora trebalo da ispuni za otvaranje pregovora o članstvu u EU, „sprovođenje propisa i politika zaštite od diskriminacije u skladu sa evropskim i međunarodnim standardima“, što znači da je neophodno Zakon o zabra-

¹⁰⁹ *Sl. list RCG*, 6472002, 31/2005, 49/2007 i 45/2010.

¹¹⁰ Izvještaj Zaštitnika o radu za 2010, dostupan na: <http://www.ombudsman.co.me/izvjestaji.php>.

ni diskriminacije dosljedno sprovoditi i ojačati sve predviđene mehanizme za sprječavanje, praćenje, sankcionisanje i krivično gonjenje.¹¹¹ Komisija je primjetila da su u praksi posebno Romi, Aškalije i Egipćani, osobe sa invaliditetom, kao i homoseksualci, biseksualci i transseksualci izloženi diskriminaciji od strane državnih organa.¹¹²

ISTRAŽIVANJE PERCEPCIJE DISKRIMINACIJE

Crnogorski građani smatraju da su diskriminacijom najugroženiji Romi (53,5%), zatim osobe sa invaliditetom (45,8%), starije osobe (37,2%), nacionalne manjine (28,1%), homoseksualci (26,8%) i žene (19,1%), prema istraživanju koje je NVO Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM) sproveo u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava u junu 2011. godine.¹¹³ Građani smatraju da država najmanje radi da poboljša ukupni društveni položaj seksualnih manjina i starijih osoba.

Diskriminacija osoba sa invaliditetom

Propisi

Crna Gora je 2009. ratifikovala Konvenciju UN o pravima lica sa invaliditetom sa Opcionim protokolom (Sl. list Crne Gore – Međunarodni ugovori, br. 02/09). Ova konvencija je zbir međunarodnih akata koji se bave zaštitom osoba sa invaliditetom, pa kao takva predstavlja veoma dobar instrument zaštite. Opcioni protokol je obezbijedio pravo na podnošenje individualnih predstavi protiv Crne Gore Komitetu za prava osoba sa invaliditetom, koji je uspostavljen na osnovu Konvencije da vrši nadzor nad njenom primjenom (čl. 34).

Svrha Konvencije je da promoviše, štiti i osigura, puno, efikasno i ravnopravno uživanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda od strane osoba sa invaliditetom i da promoviše poštovanje njihovog urođenog dostojanstva (čl. 1, st. 1),¹¹⁴ posebno tako što će im se obezbijediti dostupnost infrastrukturi, javnom prevozu i informacijama. Konvencija definiše lica sa invaliditetom kao lica koja imaju dugoročna fizička, mentalna, intelektualna ili senzorna oštećenja, koja, u sadejstvu sa drugim barijerama mogu otežati njihovo puno i efektivno učešće u društvu na osnovu jednakosti sa drugima (čl. 1, st. 2).

¹¹¹ Mišljenje EK o zahtjevu Crne Gore za članstvo u EU, 9. 11. 2010, str. 7 i 12, dostupno na: http://www.mip.gov.me/en/images/stories/download/Evropske_integracije/MISLJENJE_10_NOV_2010_MNE_FINAL_final.pdf.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ http://www.cedem.me/fajlovi/attach_fajlovi/pdf/istrazivanje_diskriminacije_2011-2011-6-13.pdf

¹¹⁴ Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima lica sa invaliditetom sa Opcionim protokolom, uvojen 15.07.2009. (izvor: www.skupstina.me/index.php?strana=zakoni&id=409).

Države su dužne da preduzmu mjere kako bi osobama sa invaliditetom bez diskriminacije obezbijedile sva ljudska prava, kao i opštu jednakost pred zakonom (čl. 4, st. 1). Posebno je naglašena potreba za obezbjeđenjem pristupa pravdi, pravosudnim i upravnim organima, uključujući zdravstvene, obrazovne i druge pod jednakim uslovima sa ostalima. Diskriminacijom se ne smatraju posebne mjere potrebne radi postizanja i ubrzavanja *de facto* jednakosti lica s invaliditetom (čl. 5, st. 4). U pogledu primjene ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava predviđeno je da država preduzima mjere za ostvarivanje uz maksimalnu upotrebu svojih raspoloživih resursa kako bi progresivno obezbijedila puno ostvarenje ove vrste ljudskih prava (čl. 4, st. 3).

Konvencija uređuje i mjere i način prikupljanja statističkih podataka vezanih za osobe sa invaliditetom (čl. 31) i predviđa osnivanje državnog tijela koje da u ime Vlade nadzire i koordinira sprovođenje Konvencije, a u čemu je izričito navedeno da treba da učestvuju organizacije koje predstavljaju osobe sa invaliditetom (čl. 33).

Standardna pravila za izjednačavanje mogućnosti osoba sa invaliditetom, koja su Ujedinjene nacije usvojile 1993, iako nisu pravno obavezujuća, predstavljaju važan dokument za izjednačavanje efikasnog pristupa pravima osoba sa invaliditetom. Standardna pravila detaljno obrađuju servise podrške kao jedan od najvažnijih preduslova za stvaranje jednakih mogućnosti. Servise podrške uglavnom pokreću i realizuju nevladine organizacije, koje imaju zadovoljavajući kvalitet, međutim, problem predstavlja njihova održivost. Osnovni cilj svakog od servisa je stalna podrška osobama sa invaliditetom u obavljanju svakodnevnih obaveza, zbog čega je neophodno kontinuirano finansiranje i uvođenje servisa u redovan državni sistem.

Krivični zakonik (*Sl. list RCG*, 71/03, 25/10), pored člana 159, Povreda ravnopravnosti, kojim je sankcionisana diskriminacija po bilo kom ličnom svojstvu u pogledu uživanja ljudskih prava, u članu 224, Povreda prava iz rada, sankcioniše povredu prava po osnovu posebne zaštite na radu lica sa invaliditetom.¹¹⁵

Zakon o zabrani diskriminacije (*Sl. list CG*, 46/10), usvojen 2010, pod diskriminacijom lica sa invaliditetom smatra naročito: onemogućavanje ili otežavanje pristupa zdravstvenoj zaštiti, odnosno uskraćivanje prava na zdravstvenu zaštitu, redovni medicinski tretman lijekovima, rehabilitacionim sredstvima i mjerama; uskraćivanje prava na školovanje, odnosno obrazovanje; uskraćivanje prava na rad i prava iz radnog odnosa, u skladu sa potrebama tog lica; uskraćivanje prava na brak, na stvaranje porodice i drugih prava iz oblasti bračnih i porodičnih odnosa. Takođe, diskriminacijom se smatra i nedostupnost prilaza objektima i površinama u javnoj upotrebi licima sma-

¹¹⁵ „Ko se svjesno ne pridržava zakona ili drugih propisa, kolektivnih ugovora i drugih opštih akata o pravima iz rada i o posebnoj zaštiti na radu omladine, žena i invalida i time drugom uskrati ili ograniči pravo koje mu pripada, kazniće se novčanom kaznom ili zatvorom do dvije godine.“

njene pokretljivosti i licima sa invaliditetom, odnosno onemogućavanje, ograničavanje ili otežavanje korišćenja navedenih objekata, na način koji nije nesrazmjeran teret za pravno ili fizičko lice koje je dužno da to omogući (čl. 18). Diskriminacija lica sa invaliditetom postoji i u slučaju kad nisu preduzete posebne mjere za otklanjanje ograničenja, odnosno nejednakog položaja u kojem se ta lica nalaze. Odredba Zakona koja reguliše diskriminaciju u oblasti rada (čl. 16) navodi da pored slučajeva diskriminacije utvrđenih zakonom kojim se uređuje oblast rada i zapošljavanja, diskriminacijom u radu smatra se i isplata nejednake zarade, odnosno naknade za rad jednake vrijednosti licu ili grupi lica i po osnovu invaliditeta. Diskriminacijom se ne smatra pravljenje razlike, isključenje ili davanja prvenstva zbog osobenosti određenog posla kod kojeg lično svojstvo lica predstavlja stvarni i odlučujući uslov obavljanja posla, ako je svrha koja se time želi postići opravdana, kao i preduzimanje mjera zaštite lica prema pojedinim kriterijumima.

Zakon o radu (*Sl. list CG*, 49/08) zabranjuje neposrednu i posrednu diskriminaciju lica koja traže zaposlenje, kao i zaposlenih, s obzirom na zdravstveno stanje, odnosno invalidnost (čl. 5). Zakon definiše diskriminaciju po više osnova i izričito je zabranjuje u odnosu na uslove zapošljavanja i izbor kandidata za obavljanje određenog posla, uslove rada i sva prava iz radnog odnosa, obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje; napredovanje na poslu i otkaz ugovora o radu (čl. 7). Diskriminacijom se ne smatraju odredbe zakona, kolektivnog ugovora i ugovora o radu koje se odnose na posebnu zaštitu lica sa invaliditetom (čl. 11 i čl. 103). Lice koje traži zaposlenje, ali i zaposleno lice, u slučajevima diskriminacije, može pokrenuti postupak pred nadležnim sudom (čl. 10). Ovim Zakonom je uređeno da je poslodavac dužan da rasporedi zaposleno lice sa invaliditetom na poslove koji odgovaraju njegovoj preostaloj radnoj sposobnosti i stepenu stručne spreme, u skladu sa aktom o sistematizaciji (čl. 107, st. 1). Ako se zaposleno lice s invaliditetom ne može rasporediti na navedeni način, poslodavac je dužan da mu obezbijedi druga prava, u skladu sa zakonom kojim se uređuje radno osposobljavanje lica sa invaliditetom i kolektivnim ugovorom (čl. 107, st. 2). Ako se zaposleno lice sa invaliditetom ne može rasporediti, niti mu se mogu obezbijediti druga prava, poslodavac ga može proglasiti za lice za čijim je radom prestala potreba (čl. 107, st. 3), koje ima pravo na otpremninu. Roditelj, usvojilac ili lice kome je nadležni organ starateljstva povjerio dijete sa smetnjama u razvoju na staranje i njegu, odnosno lice koje se stara o osobi sa teškim invaliditetom, ima pravo da radi polovinu punog radnog vremena u skladu sa posebnim propisima.

Zakon o kretanju slijepog lica uz pomoć psa vodiča usvojen je 2008. godine na inicijativu Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore. Zbog problema koji su se javili u tumačenju njegovih odredbi u odnosu na pristup i boravak psa u radnom prostoru, u slučaju Marijane Mugoša (detaljnije u nastavku), u 2009. godini donijet je neznatno dopunjen Zakon o kretanju lica sa invaliditetom uz pomoć psa pomagača (*Sl. list CG*, 18/08, 76/09). Zakon

uređuje pravo lica sa invaliditetom da sa psom pomagačem koristi prevozna sredstva u drumskom, željezničkom, pomorskom i vazdušnom saobraćaju, ima slobodan pristup i boravak na javnom mjestu (čl. 4) i slobodan pristup i boravak u radnom prostoru (čl. 5). Lice sa invaliditetom koje ostvaruje prava iz ovog zakona je slijepo, gluvo i lice koje koristi invalidska kolica, a osposobljeno je za kretanje sa psom vodičem, odnosno pomagačem (čl. 1).

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (*Sl. list CG*, 79/08, 14/10) uređuje obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje na osnovu rada. Invalidnost postoji kad kod osiguranika zbog promjena u zdravstvenom stanju, koje se ne mogu otkloniti liječenjem ili medicinskom rehabilitacijom, nastane potpuni gubitak radne sposobnosti (čl. 30, st. 1) ili djelimični gubitak radne sposobnosti od 75%. Invalidnost može nastati zbog povrede na radu, profesionalne bolesti, povrede van rada ili bolesti (čl. 30, st. 3). Fond penzijskog i invalidskog osiguranja određuje obavezan kontrolni pregled korisnika prava, najkasnije u roku od tri godine od dana utvrđivanja invalidnosti, osim u slučajevima propisanim opštim aktom Fonda PIO i ovim zakonom.

Osiguranik kod koga nastane potpuni gubitak radne sposobnosti stiče pravo na punu invalidsku penziju, a osiguranik kod koga nastane djelimični gubitak radne sposobnosti stiče pravo na djelimičnu invalidsku penziju. Invalid rada, u smislu ovog zakona, je osiguranik koji je na osnovu invalidnosti stekao pravo na invalidsku penziju (čl. 32), dok osiguranik kod koga je utvrđen gubitak radne sposobnosti može biti zaposlen jednu četvrtinu punog radnog vremena. Povredom na radu smatraju se povrede koje se dogode u vezi s obavljanjem posla, pri obavljanju posla na koji nije raspoređen, ali koji obavlja u interesu poslodavca ili na redovnom putu od stana do mjesta rada i obratno i na službenom putu. Ovaj Zakon prepoznaje profesionalne bolesti, kao bolesti nastale neposrednim uticajem procesa i uslova rada, odnosno poslova koje je osiguranik obavljao. Profesionalne bolesti utvrđuje organ državne uprave nadležan za poslove penzijskog i invalidskog osiguranja, po prethodno pribavljenom mišljenju organa državne uprave nadležnog za poslove zdravlja, a osiguranik kod koga nastane gubitak radne sposobnosti stiče pravo na invalidsku penziju: 1) ako je invalidnost prouzrokovana povredom na radu ili profesionalnom bolešću – bez obzira na dužinu penzijskog staža; 2) ako je invalidnost prouzrokovana povredom van rada ili bolešću – pod uslovom da je gubitak radne sposobnosti nastao prije navršenja godina života propisanih za sticanje prava na starosnu penziju i da je imao navršen penzijski staž koji mu pokriva najmanje jednu trećinu radnog vijeka. Osiguranik kod koga je invalidnost prouzrokovana bolešću ili povredom van rada nastala prije navršenja 30 godina života, stiče pravo na invalidsku penziju: 1) kad je invalidnost nastala do navršenih 20 godina života – bez obzira na dužinu staža osiguranja; 2) kad je invalidnost nastala od 20. godine do navršenih 30 godina života, ako do nastanka invalidnosti ima ukupno najmanje godinu dana staža osiguranja, ako je to za osiguranika povoljnije.

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom (*Sl. list CG*, 49/08) donijet je da obezbijedi veće mogućnosti licima s invaliditetom da zasnuju radni odnos, da stvori uslove za njihovo zapošljavanje na otvorenom tržištu rada i u posebnim organizacijama (u radnim centrima, zaštitnim radionicama i zaštitnim pogonima). Subvencije treba da motivišu poslodavce na zapošljavanje lica sa invaliditetom, kvotni sistem pri zapošljavanju treba da obezbijedi potrebna radna mjesta, a za poslodavce koji ne postupe po Zakonu, ustanovljeno je plaćanje posebnih doprinosa Fondu za profesionalnu rehabilitaciju, za svako lice sa invaliditetom, koje je bio dužan da zaposli u skladu sa zakonom. Stopa doprinosa iznosi 20% od prosječne zarade u Crnoj Gori ostvarene u godini koja prethodi plaćanju doprinosa. Sredstva Fonda koriste se za razvoj i unapređivanje profesionalne rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom, sufinansiranje posebnih organizacija, isplatu subvencija za poslodavce koji zaposle lica sa invaliditetom, sufinansiranje programa za održavanje zaposlenosti lica sa invaliditetom, kao i za finansiranje drugih aktivnosti koje se odnose na profesionalnu rehabilitaciju lica sa invaliditetom.

Na osnovu Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti iz 2005. (*Sl. list RCG*, 78/05), lica sa invaliditetom i djeca sa tjelesnom, mentalnom ili senzornom ometenošću, mogu ostvariti prava na ličnu invalidninu u skromnom iznosu od 50 eura mjesečno (čl. 23); negu i pomoć drugog lica u istom iznosu (čl. 24); smještaj u ustanovu (čl. 25–30) i pomoć za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih sa posebnim potrebama (obuhvata troškove prevoza i smještaja u ustanovu ili drugu porodicu, čl. 35–37). Materijalno obezbjeđenje porodice može ostvariti član porodice nesposoban za rad, odnosno porodica koja se stara o njemu ukoliko zadovolji i druge kriterijume lošeg imovinskog stanja, u iznosu od 50 do najviše 95 eura, u zavisnosti od broja članova porodice (čl. 13–20). I strani državljani koji imaju prebivalište (stalno nastanjenje) u Crnoj Gori mogu ostvariti prava po osnovu ovog zakona, ako je postoji bilateralni sporazum između Crne Gore i države njihovog porijekla.¹¹⁶ Međutim, Evropski sud za ljudska prava je 2003, u predmetu *Koua Poirrez protiv Francuske*, utvrdio da bez obzira na to što Francusku nije obavezivao bilateralni ugovor sa državom porijekla podnosioca predstavke da mu obezbijedi naknadu invalidnine, činjenica da je on više godina bio stanovnik Francuske, iako nije stekao njeno državljanstvo, zahtijevala je da mu se to pravo obezbijedi bez diskriminacije.

Prema Zakonu o zaštiti i ostvarivanju prava mentalno oboljelih lica (*Sl. list CG*, 32/05), mentalno oboljelo lice ima pravo na zaštitu od diskriminacije, zlostavljanja i svakog oblika nečovječnog i ponižavajućeg postupanja; ima pravo da bude liječeno u najmanje ograničavajućoj okolini i sa najma-

¹¹⁶ Član 2, stav 2 Zakona predviđa da stranci mogu ostvariti prava na osnovu Zakona u skladu sa međunarodnim ugovorima i konvencijama, dok čl. 55 Zakona o strancima (*Sl. list CG*, 82/08 i 72/09) propisuje da stranci sa stalnim nastanjenjem imaju pravo na „socijalnu pomoć, socijalno i zdravstveno osiguranje“ (st. 1, tač. 4), u skladu sa zakonima kojima se uređuje način ostvarivanja navedenih prava (stav 2).

nje ograničavajućim, nametljivim i prinudnim metodama, a predviđeno je i obavezno uključivanje članova porodice ili zakonskog zastupnika mentalno oboljelog lica. Liječenje i zaštita mentalno oboljelog lica moraju biti zasnovani na individualno utvrđenom planu, sa kojim je to lice upoznato i saslušano njegovo mišljenje. Maloljetna mentalno oboljela lica uživaju posebnu zaštitu. Tako, ona imaju pravo da budu zbrinuta u zajednici, osim ako je to objektivno nemoguće. Osim toga, mentalno oboljelo lice, odnosno njegov zakonski zastupnik, ukoliko ono nije sposobno, ima pravo da bira doktora koji će ga liječiti u centru za mentalno zdravlje, odnosno psihijatrijskoj ustanovi koja je najbliža njegovom mjestu stanovanja ili mjestu stanovanja srodnika ili prijatelja i ima pravo da se vrati u zajednicu čim se utvrdi da njegovo zdravstveno stanje to dozvoljava. Vlada je u novembru 2007. usvojila Strategiju za integraciju osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori za 2008 – 2016, koja obuhvata oblasti zdravstvene i socijalne zaštite, obrazovanja, profesionalnog osposobljavanja i zapošljavanja, kulture, sporta, pristupačnosti zgrada, prevoznih sredstava i pristupa informacijama i organizacija civilnog društva koje zastupaju osobe sa invaliditetom.

Početkom juna 2011. Vlada je utvrdila Predlog zakona o zabrani diskriminacije osoba sa invaliditetom. Ovaj zakon predstavlja dopunu Zakona o zabrani diskriminacije i to isključivo u pogledu preciziranja posebnih oblika diskriminacije osoba s invaliditetom. Predlog, na primjer, ne propisuje ni jedan prekršaj, sredstva zaštite itd, već se podrazumijeva da se u tom dijelu primjenjuju odredbe Zakona o zabrani diskriminacije. Predloženi zakon nije precizan koliko se očekivalo. Primjera radi, iako se posebno zabranjuje diskriminacija u pogledu pristupa obrazovanju, pod time se ne podrazumijeva i obaveza univerziteta da obezbijede prevodioce za gestovni govor i druga pomagala koja omogućavaju jednak pristup visokom obrazovanju i osobama sa invaliditetom.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (*Sl. list CG*, 20/11), usvojen u aprilu 2010, stupa na snagu 1. januara 2012, predviđa pravo na besplatnu pravnu pomoć osobama s posebnim potrebama (čl. 13, tač. 3).

Praksa

Iako je Crna Gora je u najvećoj mjeri usaglasila svoje zakone sa međunarodnim standardima u oblasti zaštite osoba s invaliditetom, nejake institucije, nadležne za sprovođenje zakona, čine da osobe s invaliditetom budu jedna od najugroženijih grupa stanovnika Crne Gore.

U istraživanju Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore navodi se da više od polovina građana smatra da su osobe s invaliditetom diskriminisane u crnogorskom društvu, dok samo 8% smatra da nisu. Kao prostor najveće diskriminacije navodi se zapošljavanje i rad (54%).¹¹⁷ Prema istraživanju CEDEM-a iz juna 2011, najviše građana (71%) smatra da je u Crnoj Gori najteže

¹¹⁷ Istraživanje Udruženja mladih sa hendikepom CG, 2010. godina, www.umhcg.org.

biti lice sa invaliditetom. U pogledu diskriminacije, najviše građana smatra da odmah posle Roma, lica s invaliditetom nemaju iste šanse za posao, niti jednak tretman u pogledu pristupa zdravstvenoj zaštiti ili obrazovanju.¹¹⁸

Iako se ljudska prava osoba sa invaliditetom odavno krše, u poslednje dvije godine ti problemi su postali vidljiviji jer su istaknuti kroz jasne zahtjeve prema nadležnim institucijama za zaštitu prava.

Podnošenje tužbe slijepe Marijane Mugoše protiv Glavnog grada u cilju zaštite prava na rad i korišćenje psa pomagača; podnošenje tužbe slabovidnog Andrije Samardžića za zaštitu od diskriminacije protiv vlasnika restorana koji ga je udaljio iz objekta zbog upotrebe psa pomagača;¹¹⁹ podnošenje krivičnih prijava Organizacije slijepih Podgorica protiv dijela rukovodstva zbog zloupotrebe službenog položaja;¹²⁰ krivična prijava Saveza gluvih i nagluvih Crne Gore iz istog razloga,¹²¹ neki su od slučajeva procesuiranih ili pokrenutih 2010. godine. Jasni zahtjevi za zaštitu prava ukazuju na povećan stepen svijesti o pravima lica sa invaliditetom i spremnosti nekih od njih da pokrenu postupke u cilju njihove zaštite. Međutim, činjenica da je Marijana Mugoša uspjela u sporu, ali da uprkos tome još uvijek nije vraćena na posao, uticala je negativno na motivaciju lica sa invaliditetom da procesuiraju kršenje njihovih prava. Oni se po pravilu ne usuđuju da pokrenu sudski postupak, imajući u vidu da inspekcije nadležnih ministarstava ne obezbjeđuju efikasnu zaštitu, da sudski postupci traju dugo i da nemaju pristupačnu pravnu pomoć.¹²²

Nakon stupanja na snagu Zakona o zabrani diskriminacije, Centar za anti-diskriminaciju Ekvista, u ime Andrije Samardžića, studenta korisnika psa pomagača, podnio je tužbu nadležnom sudu za zaštitu od diskriminacije lica sa invaliditetom zbog zabrane boravka u restoranu sa psom pomagačem. Tri mjeseca nakon posnošenja tužbe nije bilo zakazano pripremno ročište, iako je postupak po tužbi za diskriminaciju hitan.¹²³

Primjena Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom je slaba, a to potvrđuje mali broj zaposlenih lica sa invaliditetom.¹²⁴ Prema podacima Zavoda za zapošljavanje, preko 2000 nezaposlenih osoba s invaliditetom nalaze se na evidenciji Zavoda, a u periodu od 2004. godine do sredine 2010. godine, zaposleno je svega njih 76 na neodređeno vrijeme.¹²⁵ Ipak,

118 http://www.cedem.me/fajlovi/attach_fajlovi/pdf/istrazivanje_diskriminacije_2011-2011-6-13.pdf

119 „Pravdu traži na sudu“, *Dan*, 10. decembar 2010.

120 Krivična prijava koju je podnijela Organizacija slijepih za Podgoricu, Danilovgrad i Kolašin, nadležnom ODT-u u Podgorici, 31.12.2010.

121 Krivična prijava koju je podnio Savez gluvih i nagluvih nadležnom ODT-u u Podgorici, 16.04.2010.

122 Razgovori istraživača HRA sa licima sa invaliditetom u decembru 2010.

123 Informacija advokaticke EKVISTE, Daliborke Knežević, januar 2011.

124 Razgovor sa Milanom Šaranovićem, članom savjeta Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa sa invaliditetom, januar 2011.

125 „Svi isti samo na papiru“, *Vijesti*, 5. decembar 2010.

država za račun osoba sa invaliditetom od poslodavaca naplaćuje posebne doprinose, kako je gore objašnjeno, a koji, zbog neizrađenih podzakonskih akata, npr. o korišćenju asistenata za lica s invaliditetom, ostaju neutrošeni i na kraju godine se „utapaju“ u državni budžet. Od ukupno 3.370.516,42 € uplaćenih na račun Fonda 2010. godine, samo je 481.374,04 € utrošeno za osobe sa invaliditetom, dok preostala sredstva, u iznosu od 2.889.142,38 €, u skladu sa Zakonom o budžetu, ne mogu da se koriste za potrebe Fonda u 2011. godini, već se preusmjeravaju i koriste za druge namjene.¹²⁶

Najveći dio objekata u javnoj upotrebi i dalje su nepristupačni za lica sa invaliditetom. Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata iz 2008. obavezuje na prilagođavanje objekata do 2013. godine, ali taj posao se ne odvija zadovoljavajućom dinamikom. Posebno zabrinjava činjenica da ni jedna zdravstvena ustanova u Crnoj Gori nije u potpunosti prilagođena potrebama ovih lica, a postojeći prilazi i ulazi, u najvećem broju slučajeva, ne ispunjavaju ni minimum standarda, što za posledicu ima njihovu neupotrebljivost.¹²⁷ Uprkos postojećem stanju, još uvijek se ni jedna osoba sa invaliditetom nije obratila nadležnom sudu sa tužbenim zahtjevom da joj se omogući pristup nekoj javnoj instituciji ili javnom prevozu.

Zdravstvena zaštita osoba sa invaliditetom dio je opšte zdravstvene zaštite stanovništva i regulisana je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, Zakonom o zdravstvenom osiguranju i Zakonom o zaštiti i ostvarivanju prava mentalno oboljelih lica. Međutim, Zakon o zaštiti mentalno oboljelih lica se ne poštuje u praksi na odgovarajući način (vidi Zabrana mučenja, slučaj Sijarić, str. 161).

Evropska komisija je ocijenila da su osobe sa smetnjama u duševnom razvoju, uključujući djecu, najranjivija i najviše diskriminisana kategorija, pored ostalog i po pitanju pristupa odgovarajućoj zdravstvenoj zaštiti.¹²⁸ Uloženi su naponi u cilju unaprjeđenja uslova života i tretmana odraslih pacijenata u instituciji za osobe sa smetnjama u duševnom razvoju – Komanski most u Podgorici. Ipak, uslovi njihove institucionalizacije ostaju veliki problem naročito zbog nedovoljno adekvatno obučenog osoblja i prostorija koje su ispod standarda (detaljnije o stanju u ustanovi Komanski most, vidi Zabrana mučenja, str. 178).

STUDIJA SLUČAJA: MARIJANA MUGOŠA PROTIV GLAVNOG GRADA

U slučaju Marijane Mugoše, službenice Glavnog grada i korisnice psa vodiča, koji je imao sudski epilog, pokazali su se nedostaci mehanizma za sprovođenje pravosnažnih sudskih odluka, kao i nespremnost Vlade da pokrene prekršajni postupak protiv uprave Glavnog grada.

¹²⁶ Isto. Podaci Milana Šaranovića, člana Savjeta Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa sa invaliditetom (Izveštaj o realizaciji mjera i aktivnosti profesionalne rehabilitacije, zapošljavanja lica sa invaliditetom i korišćenju sredstava Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje lica sa invaliditetom u 2010.-oj godini).

¹²⁷ Strategija za integraciju osoba sa invaliditetom u Crnoj Gori, 2008. do 2016.

¹²⁸ Analitički izvještaj uz Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za prijem u članstvo EU, 9. novembar 2010, Brisel, str. 26.

Zbog zabrane ulaska u radne prostorije uz pomoć psa vodiča za slijepa lica 10. decembra 2008, uprkos posebnom zakonu koji omogućava korišćenje ovog pomagala, Marijana Mugoša podnijela je tužbu nadležnom sudu za zaštitu svojih prava protiv poslodavca, Glavnog grada. Iako je sud izdao privremenu mjeru kojom je Glavni Grad bio obavezan da omogući nesmetan povratak na posao do pravosnažnosti presude, poslodavac nije poštovao privremenu mjeru,¹²⁹ i ona nije izvršena.

Iako su o nezakonitom postupanju poslodavca obaviještena nadležna ministarstva¹³⁰, prekršajni postupak zbog kršenja Zakona o kretanju lica sa invaliditetom uz pomoć psa pomagača nikada nije pokrenut protiv odgovornog lica poslodavca – Glavnog grada, jer ni Ministarstvo rada i socijalnog staranja (predlagač Zakona)¹³¹, ni Ministarstvo unutrašnjih poslova (unutar kojeg djeluje Upravni inspektorat opšte nadležnosti) nisu prihvatila nadležnost u ovom slučaju.¹³² U ovom slučaju nije reagovala ni Inspekcija rada. Međutim, Inspekcija je reagovala u slučaju Andrije Samardžića¹³³, što je važno, iako ukazuje na nejednaku primjenu zakona.

Nakon pravosnažnosti presude kojom je Marijana Mugoša uspjela u sporu protiv poslodavca¹³⁴ i dalje joj je zabranjen ulazak u radne prostorije uz pomoć psa vodiča. Izvršni postupak je pokazao slabost državnog mehanizma za sprovođenje pravosnažnih odluka, jer presuda nije izvršena ni deset mjeseci nakon pravosnažnosti, iako je priroda postupka hitna¹³⁵.

U izvršnom postupku donijeta su dva rešenja kojima se kažnjavaju Glavni grad i odgovorno lice u Glavnom gradu. Rešenjem Osnovnog suda u Podgorici utvrđeno je da se ne postupa u skladu sa presudom i određeno je izvršenje sprovođenjem izrečene novčane kazne.¹³⁶ Na navedeno rešenje izjavljena je žalba¹³⁷, koju je Viši sud usvojio i ukinuo rešenje Osnovnog suda.¹³⁸ U obrazloženju je Viši sud, pored ostalog, uputio prvostepeni sud da utvrdi da li, omogućavanjem rada Marijani Mugoši u posebnim prostorijama, van zgrade u kojoj su zaposleni ostali službenici, Glavni grad postupa

¹²⁹ Sudski spisi Marijana Mugoša – Glavni grad.

¹³⁰ Zahtjev za pokretanje postupka upućen od Marijane Mugoša 16.12.2008. i Udruženja mladih sa hendikepom CG; Apel osam NVO za ljudska prava od 22.1.2009.

¹³¹ Navedeno ministarstvo nije dalo ni pisani odgovor, već je samo usmeno saopštilo da nije nadležno u konkretnom slučaju (informacija od advokaticе Daliborke Knežević).

¹³² Na upit Akcije za ljudska prava što je preduzeto u cilju sprovođenja prekršajnog postupka protiv Glavnog grada, Ministarstvo unutrašnjih poslova je odgovorilo da odbija zahtjev uz obrazloženje da organizacionim jedinicama tog ministarstva nije dostavljen na nadležnost ili dalje postupanje akt kojim se pokreće postupak (MUP, br. 031/09–1795/2 od 08.04.2009).

¹³³ Slučaj Andrije Samardžića koji je u toku.

¹³⁴ Presuda Višeg suda u Podgorici (Gž. br. 2999/09–08), kojom je potvrđena presuda Osnovnog suda u Podgorici donijeta je 4. juna 2010.

¹³⁵ Izvršni postupak u slučaju Marijana Mugoša – Glavni grad bio je u toku i 4. aprila 2011.

¹³⁶ Rešenje Osnovnog suda u Podgorici I.br.4835/10 od 21.07.2010.

¹³⁷ Žalba Glavnog grada od 24 septembra 2010.

¹³⁸ Rešenje Višeg suda u Podgorici Gž. br. 4441/10–10 od 22.10.2010.

na način da izvršava presudu. Protiv ovakvog rješenja Višeg suda, kojim se ulazi u meritum presude i već utvrđeno činjenično stanje, izjavljena je Ustavna žalba.¹³⁹ Postupajući po ukidnom rešenju, prvostepeni sud je u toku izvršnog postupka zakazao ročište i istog dana izašao na lice mjesta, tj. obišao je kancelariju namjenjenu Marijani Mugoši, takođe van zgrade u kojoj rade ostali zaposleni. Iako je u toj prostoriji navodno trebalo da boravi još jedna službenica, mada o tome nije bilo pisanog dokaza, prilikom izlaska na lice mjesta konstatovano je da je kancelarija zaključana, a kada je na zahtjev suda otključana, i zapisnički je konstatovano da u prostoriji, bez grijanja, ne postoji ništa što bi ukazivalo da se koristi za rad.¹⁴⁰ Donijeto je novo rešenje u kojem je utvrđeno da Glavni grad ne postupa po presudi, na koje se Glavni grad žalio, ali je Viši sud ovog puta odbio žalbu i potvrdio rešenje Osnovnog suda.¹⁴¹ Međutim, ni nakon ove odluke Višeg suda u Podgorici, nije došlo do izvršenja presude.

Nakon što je u sudskom postupku dokazala da ima pravo da sa psom pomagačem boravi u radnim prostorijama u toku cijelog radnog vremena, a da pozitivan ishod spora nije doveo i do korišćenja prava, Marijana Mugoša je 11. oktobra 2010. podnijela krivičnu prijavu nadležnom tužilaštvu protiv odgovornog lica Glavnog grada zbog krivičnog djela Neizvršenje sudske odluke. Više nevladinih organizacija za zaštitu ljudskih prava takođe je zatražilo od nadležnog tužilaštva da pokrene krivični postupak.¹⁴² Do kraja godine nadležno tužilaštvo, nije preduzelo ni jednu radnju, pa je 25. januara 2011. upućen novi dopis.¹⁴³ Osnovni državni tužilac u Podgorici je odgovorio da je zatražio prikupljanje potrebnih obavještenja od Glavnog grada i Osnovnog suda u Podgorici radi donošenja odluke.¹⁴⁴

Zbog dužine trajanja izvršnog postupka, odnosno povrede Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, podniet je i kontrolni zahtjev,¹⁴⁵ koji je odbijen kao neosnovan, uz obrazloženje da je u izvršnom postupku sud postupao ažurno i da je blagovremeno preduzimao procesne radnje.¹⁴⁶ Na ovu odluku suda Marijana Mugoša izjavila je žalbu Višem sudu u Podgorici,¹⁴⁷ koja je odbijena s obrazloženjem da se postupa blagovremeno i u skladu sa Zakonom o izvršnom postupku.¹⁴⁸

¹³⁹ Ustavna žalba podnesena dana 29.11.2010.

¹⁴⁰ Zapisnik I.br.6899/10 od 14.12.2010.

¹⁴¹ Rešenje Višeg suda u Podgorici Gž. br. 243/11–10 od 28.01.2011.

¹⁴² Zahtjev za pokretanje krivičnog postupka upućen od strane više NVO organizacija Osnovnom državnom tužiocu u Podgorici, oktobar 2010. godine (<http://www.hracion.org/?p=415>).

¹⁴³ Dopis ODT-u u Podgorici, 25.01.2011.

¹⁴⁴ Odgovor ODT-a u Podgorici, od 28.01.2011.

¹⁴⁵ Kontrolni zahtjev, 26. novembar 2010.

¹⁴⁶ Rešenje Višeg suda u Podgorici Su. VIII br. 166–11/2010.

¹⁴⁷ Žalba Višem sudu Mugoša Marijane od 04.02.2011. godine na rešenje Osnovnog suda u Podgorici Su. VIII br. 166–11/2011 od 24.01.2011.

¹⁴⁸ Rešenje Višeg suda u Podgorici VI Su.br.24/11 od 15.02.2011.

Marijana Mugoša je 21. januara 2009. godine tužila Glavni grad za nadoknadu nematerijalne štete za pretrpljene duševne bolove zbog diskriminacije. U ovom postupku postupku sud je djelimično usvojio tužbeni zahtjev i dosudio novčanu naknadu u iznosu od 6.000,00 eura, na koju presudu se tužilja nije žalila.¹⁴⁹ Glavni grad je izjavio žalbu na presudu 2. februara 2011, osporavajući i osnov naknade nematerijalne štete i njen iznos.

Zbog činjenice da uprkos pravosnažnoj presudi nije vraćena na posao i da je postupak izvršenja i poslije deset mjeseci još uvijek u toku, bez naznaka da će se ubrzo završiti, Marijana Mugoša podnijela je 1. decembra 2010. predstavku Evropskom sudu za ljudska prava.

Rodna ravnopravnost

Ustavom je utvrđeno da država jemči ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti (čl. 18), pa sva ostala ustavna načela, koja se tiču ljudskih prava i sloboda, moraju biti posmatrana u kontekstu ove ravnopravnosti.

Zakon o rodnoj ravnopravnosti

Crna Gora je 2007. godine usvojila Zakon o rodnoj ravnopravnosti (*Sl. list CG*, 46/2007) kojim je po prvi put definisana rodna ravnopravnost kao „ravnopravno učešće žena i muškaraca u svim oblastima javnog i privatnog sektora, jednak položaj i jednake mogućnosti za ostvarivanje svih prava i sloboda i korišćenje ličnih znanja i sposobnosti za razvoj društva, kao i ostvarivanje jednake koristi od rezultata rada“ (čl. 2). Rod je zakonom definisan kao „društveno uspostavljena uloga žena i muškaraca u javnom i privatnom životu koja se razvila na biološkoj razlici polova“. Tako je jasno predviđeno da se Zakon odnosi isključivo na suzbijanje diskriminacije po osnovu roda između muškaraca i žena, a ne i na transrodne i interseksualne osobe, koje zaštitu mogu da potraže isključivo na osnovu Zakona o zabrani diskriminacije.

Cilj donošenja Zakona o rodnoj ravnopravnosti bio je suzbijanje diskriminacije po osnovu pola i stvaranje jednakih mogućnosti za muškarce i žene u svim sferama života. Zakon je programskog karaktera i predviđa okvirne opšte i posebne mjere za unapređenje ravnopravnosti, bez striktnog propisivanja obaveze da se one sprovedu. Primjera radi, njime je propisan samo jedan prekršaj, za neiskazivanje statističkih podataka po polnoj pripadnosti (čl. 33). Na osnovu Zakona, u julu 2008. godine, donijet je sadržajni i ambiciozni Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori za period od 2008. do 2012. godine, koji obuhvata plan akcije sa brojnim konkretnim mjerama planiranim u oblastima obrazovanja, zdravlja, preduzetništva, politike i odlučivanja, zaštite od nasilja, itd.¹⁵⁰ Prvi godišnji izvještaj za 2009. godinu,

¹⁴⁹ Presuda P.br.107/09 od 10.01.2011.

¹⁵⁰ Plan je dostupan na: <http://www.minmanj.gov.me/files/1219655106.pdf>

o realizaciji mjera iz ovog Plana, urađen je tako da se iz njega ne može zaključiti koliki broj mjera je ostvaren, u kom procentu i u kom obimu, iako je nesporno da se nešto preduzima.¹⁵¹

U julu 2010. godine, usvojeni su Zakon o zaštiti od nasilja u porodici (*Sl. list CG*, 46/2010) i Zakon o zabrani diskriminacije (*Sl. list CG*, 46/2010), a u Skupštinskoj proceduri je i 1. juna 2011. bio novi Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Detaljnije o Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici vidjeti na str. 411.

U Skupštini Crne Gore od 2001. godine postoji Odbor za rodnu ravnopravnost, kao stalno radno tijelo. U okviru Vlade osnovana je 2003. godine Kancelarija za ravnopravnost polova sa zadatkom da predlaže mjere za unapređenje politike i strategije za postizanje ravnopravnosti polova i ocjenjuje efekte tih mjera. U 2009. godini Vlada je Kancelariju transformisala u odsjek Ministarstva za zaštitu ljudskih i manjinskih prava.

U praksi

Međutim, uprkos zakonskom okviru za ravnopravnost polova i formalne ravnopravnosti žena i muškaraca, u praksi su žene još uvijek u nepovoljnijem položaju. Rasprostranjena je najčešće prikrivena diskriminatorna praksa, koja sprječava jednako učešće žena u svim oblastima razvoja društva. Diskriminacija i kršenje načela ravnopravnosti polova najčešće je na području zapošljavanja i rada.

Iako brojnije od muškaraca¹⁵², žene u Crnoj Gori ne učestvuju dovoljno u donošenju odluka u Skupštini i Vladi. Od ukupno 17 članova Vlade koji pokrivaju 16 ministarstava i predsjednika Vlade, samo jedna žena obavlja funkciju ministra, a takva je situacija bila i u ranijoj Vladi.¹⁵³ U Skupštini od ukupno 81 poslanika, samo je 10 žena, ili 12.3%.¹⁵⁴ Nijedna politička partija u Crnoj Gori na svom čelu nema ženu.

Iako je u Crnoj Gori veći broj žena sa visokoškolskim obrazovanjem i dalje u svim oblastima na rukovodećim pozicijama dominiraju muškarci.¹⁵⁵

¹⁵¹ Prvi i do sada jedini objavljen izvještaj o ostvarivanju mjera iz Plana, Izvještaj o ostvarivanju Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori (2008–2012.) za period avgust 2008. do decembra 2009, dostupan je na: <http://www.minmanj.gov.me/vijesti/98516/Vlada-Crne-Gore-usvojila-izvjestaj-o-ostvarivanju-plana-aktivnosti-za-postizanje-rodne-ravnopravnosti-u-Crnoj-Gori-2008-2012-za.html>.

¹⁵² Prema poslednjim raspoloživim podacima (popisu iz 2003), žena ima skoro 10 000 više nego muškaraca.

¹⁵³ Radi se o dr Sanji Vlahović, ministarki nauke: <http://www.mna.gov.me/ministarstvo/ministar>. U Vladi premijera Mila Đukanovića, do decembra 2010. Gordana Đurović bila je ministarka za evropske integracije.

¹⁵⁴ Dostupno na: http://www.skupstina.me/index.php?menu_id=4&strana=poslanici.

¹⁵⁵ Zaključeno na skupu žena ambasadora i predstavnica NVO organizovanom na temu Prava žena u CG i veće učešće u odlučivanju, a na inicijativu kancelarije UN i ambasade Velike Brijetanije povodom stogodišnjice obilježavanja Međunarodnog dana žena. Dostupno na: http://www.rtvvin.com/index.php?option=com_content&view=article&id=7439:ene-idealje-nedovoljno-zastupljene-na-rukovodeim-pozicijama&catid=2:tekst&Itemid=28

Primjera radi, iako u oblasti prosvjete oko 70% zaposlenih čine žene, znatno je više direktora nego direktorica: u školskoj 2008/2009. godini bilo je samo 16% direktorica osnovnih škola i 10,2% direktorica srednjih škola.¹⁵⁶ U zdravstvu, žene čine apsolutnu većinu zaposlenih, čak 73,2%, ali se takođe nalaze u apsolutnoj manjini na položajima odlučivanja u toj oblasti.¹⁵⁷ Iako je među sudijama 22 suda u Crnoj Gori 57% žena (148) i 43% muškaraca (113), samo je 23% predsjednica sudova (5).¹⁵⁸ S druge strane, u državnom tužilaštvu od 120 državnih tužilaca 60 su žene, ili 50%, od 103 zamjenika državnih tužilaca, 54 su žene, ili 52,42%, a i Vrhovni državni tužilac je žena.¹⁵⁹

Statistike zaposlenih žena u policiji i vojsci pokazuju još uvijek tradicionalno muška zanimanja upravljanja državnom silom: u Upravi policije je zaposleno samo 13,2% žena, u Vojsci 8,66%, u Agenciji za nacionalnu bezbjednost 34%, od čega 2% na rukovodećim položajima, koji nisu najvišeg ranga.¹⁶⁰

Pored toga što muškarci većinom obavljaju rukovodeće funkcije, postoje razlike i u platama između muškaraca i žena. Istraživanje NVO Evropski pokret u Crnoj Gori pokazalo je da su prihodi žena na nivou od 86% u odnosu na prihode muškaraca. Prosječna bruto plata muškarca u martu 2010. iznosila je 740 eura, a žena 637 eura.¹⁶¹

Diskriminacija u oblasti rada i zapošljavanja je prisutna i sve je više pri- tužbi na poslodavce. Ipak, diskriminacija po ovom osnovu se generalno još uvijek rijetko prijavljuje iz straha za radno mjesto, zbog mogućeg pogoršanja uslova na poslu, a i nepoznavanja mogućnosti zaštite.¹⁶²

Ukoliko žena u toku rada ostane u drugom stanju, poslodavac nalazi način da joj prekine radni odnos.¹⁶³ Prema rezultatima istraživanja NVO Evropski pokret u Crnoj Gori, najčešće diskriminisane žene u pogledu radnih prava su žene slabe ekonomske moći (samohrane majke, žene u porodicama u kojima ostali članovi porodica ne rade, žene sa bolesnom djecom i sl.). Žene u takvim situacijama prihvataju i trpe poslove sa vrlo nepovoljnim uslovima rada (bez ugovora, kratkoročni ugovori, minimalne plate, dvije – tri smjene...)¹⁶⁴

¹⁵⁶ Izvještaj o ostvarivanju Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori (2008–2012.) za period avgust 2008. do decembra 2009, dostupan na: <http://www.minmanj.gov.me/vijesti/98516/Vlada-Crne-Gore-usvojila-izvjestaj-o-ostvarivanju-plana-aktivnosti-za-postizanje-rodne-ravnopravnosti-u-Crnoj-Gori-2008-2012-za.html>.

¹⁵⁷ Plan aktivnosti za uspostavljanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori (2008–2010), Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, str. 10.

¹⁵⁸ Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije u Crnoj Gori, jul 2011: http://www.coscg.org/test/sud_opis.php?sud_id=6

¹⁵⁹ Iz Godišnjeg izvještaja o radu Vrhovnog državnog tužilaštva za 2010. godinu. Dostupno na: <http://www.tuzilastvocg.co.me/aktuelnosti/godisnji%20izvjestaj.htm>.

¹⁶⁰ Podaci Nade Drobnjak, predsjednice skupštinskog Odbora za rodnu ravnopravnost, Deseti Cetinjski parlamentarni forum pod nazivom „Žene, mir i bezbjednost“, 21. i 22. jun 2010.

¹⁶¹ „Odgovornije su u poslu, ali su im plate manje“, *Vijesti*, 8. mart 2011.

¹⁶² Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2010. (<http://www.ombudsman.co.me/izvjestaji.php>)

¹⁶³ „Odgovornije su u poslu, ali su im plate manje“, *Vijesti*, 8. mart 2011.

¹⁶⁴ Isto.

NVO „Anima“ – Centar za žensko i mirovno obrazovanje u toku 2010. godine u realizovanoj anketi u Kotoru, sa ženama zaposlenim u trgovini i ugostiteljstvu utvrdila je ozbiljna kršenja radnih prava: 76% ispitanih žena ne posjeduje ugovor o radu već je on „u posjedu poslodavca“, 82% je kazalo da im se doprinosi obračunavaju na minimalnu cijenu rada, 88% žena platu dobija „na ruke“, 85% ispitanica ne dobija obračunske liste zarade. Anketa je ukazala i na prekomjeran prekovremeni rad, rad praznicima bez slobodnog dana u toku radne nedelje i mnoge druge vidove kršenja Zakona o radu, što nedvosmisleno ukazuje na nepovoljan socioekonomski položaj zaposlenih žena.¹⁶⁵

U pomenutoj anketi, čak 65% žena je saopštilo da se ne bi nikome žalile, iako su svjesne kršenja njihovih prava, jer nemaju povjerenja u institucije sistema. Istraživanje ukazuje da se zaposlene žene suočavaju sa brojnim problemima sa poslodavcima, kao što su: neprodužavanje ugovora zbog trudnoće (diskriminacija zbog trudnoće i materinstva); neisplaćivanje dogovorene zarade; nepoštovanje rokova i obaveza iz ugovora o radu; propuštanje redovne uplate ili neuplaćivanje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje (zdravstveno, penzijsko i invalidsko osiguranje i osiguranje od nezaposlenosti); uplate obaveza po osnovu obaveznog socijalnog osiguranja na minimalnu cijenu rada; obavezan rad nedeljom i tokom vjerskih i državnih praznika.

U oblasti porodičnih odnosa najdrastičnije kršenje prava je nasilje nad ženama i djecom. NVO koje rade sa ženama žrtvama nasilja tvrde da veliki broj slučajeva nasilja još uvijek ostaje neprijavljen zbog straha žrtava i nedostatka mjera da se one zaštite od zlostavljača. Od ukupno 289 slučajeva nasilja prijavljenog NVO Sigurna ženska kuća u 2010. godini, samo 92 slučaja su prijavljena policiji.¹⁶⁶ Detaljnije vidi Zaštita od nasilja u porodici u praksi, na str. 415.

Silovanje, uključujući i silovanje u braku, zabranjeno je Krivičnim zakonom (čl. 204), ali se još uvijek često ne prijavljuje zbog kulturoloških predrasuda koje ljudi imaju prema žrtvama silovanja i njihovim porodicama. U toku 2010. godine prijavljeno je pet silovanja. Jedna prijava je odbačena, jedna ustupljena, a za tri je podniet zahtjev za istragu. Iz ranijeg perioda je ostalo 5 neriješenih istraga, što znači da je ukupno u radu 2010. godine bilo 8 istraga, od kojih su tri riješene, a pet ostalo neriješeno.¹⁶⁷

Seksualno uznemiravanje je takođe zabranjeno (Zakonom o radu, čl. 8), ali i dalje predstavlja problem. Žrtve nisu odlučne u prijavljivanju. Prema an-

¹⁶⁵ Arhiva Akcije za ljudska prava; „Poslodavci lakše iskorišćavaju žene“, *Dan*, 11. oktobar 2010.

¹⁶⁶ Dostupno na: http://www.szk.me/index.php?option=com_content&view=article&id=103:podaci-o-broju-prijavljenih-sluajeva-porodicnog-nasilja-policiji-za-2010godin&catid=40:izvjetaji&Itemid=15.

¹⁶⁷ Izvještaj o radu Vrhovnog državnog tužilaštva za 2010. godinu, dostupan na: <http://www.tuzilastvocg.co.me/>.

keti agencije Damar provedene u martu 2010. godine, 20% anketiranih izjavilo je da su bili žrtve seksualnog uznemiravanja na poslu.¹⁶⁸

Posebno ugrožena grupa žena su samohrane majke, kojih u Crnoj Gori ima znatno više od samohranih očeva.¹⁶⁹ Pored finansijske ugroženosti, ove žene su često napuštene od strane porodica i prijatelja, a država nema poseban program pomoći za njih. Jedino sklonište za samohrane majke u Crnoj Gori vodi NVO „Dom nade“ u Podgorici.¹⁷⁰

Obaveza izvještavanja Komitetu za ukidanje diskriminacije žena

U oktobru 2006. godine, Crna Gora je potvrdila da preuzima obaveze prema Konvenciji o ukidanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW)¹⁷¹ i pratećem Opcionom Protokolu.¹⁷² Na osnovu Konvencije, države članice su dužne da svake četiri godine Komitetu za ukidanje diskriminacije žena podnose izvještaj o njenoj primjeni. Obaveza Crne Gore bila je da prvi izvještaj podnese 23. oktobra 2007. (godinu dana od dana prihvatanja Konvencije), ali je on dostavljen sa zakašnjenjem, u februaru 2010. godine.¹⁷³ Ovaj izvještaj će Komitet razmatrati na 50. sjednici u oktobru 2011. S obzirom da pomenuti izvještaj obuhvata period od 2006–2009. godine, Odjeljenje za rodnu ravnopravnost pri Ministarstvu za ljudska i manjinska prava je zaduženo da ga dopuni.

Prvi alternativni izvještaj o primjeni Konvencije u Crnoj Gori, u čijem pisanju je učestvovalo 10 ženskih nevladinih organizacija,¹⁷⁴ nastao je u iščekivanju prvog državnog izvještaja. Alternativni izvještaj je obuhvatio sve članove Konvencije, a odnosio se na period od 2006–2008. godine. Podaci koji su prezentovani u ovom izvještaju oslanjaju se na podatke ženskih NVO, dostupne zvanične podatke za pomenuti period i istraživanje koje je tokom 2007. godine radila NVO ANIMA. Ovaj izvještaj je završen 2009. godine bez uvida u zvanični izvještaj koga tada još uvijek nije bilo. U toku je i dopuna alternativnog izvještaja koji će predstavnice ženskih NVO prezentovati Komitetu u oktobru 2011.

¹⁶⁸ „Ćutim, samo da radim“, *Pobjeda*, 10. septembar 2011.

¹⁶⁹ Prema podacima Zavoda za statistiku Crne Gore (MONSTAT) popisa 2003. godine bilo je 21.272 samohranih majki i 5.302 samohranih očeva.

¹⁷⁰ Vidi i o ostvarivanju Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori (2008–2012.) za period avgust 2008. do decembra 2009, str. 12.

¹⁷¹ Konvenciju je ratifikovala još SFRJ 1981. godine (*Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 11/81).

¹⁷² *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 13/02.

¹⁷³ Ovaj izvještaj je objavljen na internet stranici Vlade: www.gov.me/files1267172023.pdf

¹⁷⁴ NVO koje su učestvovale u izradi izvještaja: „Centar za žensko i mirovno obrazovanje – ANIMA“, „Sigurna ženska kuća“, „SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja – Nikšić“, „Crnogorski ženski lobi“, „Dom Nade“, Ženska grupa „Stela“, Cetinje, „Žene za bolje sutra“, „Ženska alijansa za razvoj“, „Bona Fide“, „Liga žena glasača u Crnoj Gori“. Uz saglasnost Centra za romske inicijative (CRI) iz Nikšića, u izvještaj su uvršteni i djelovi izvještaja koji je ova organizacija u saradnji sa Evropskim centrom za prava Roma („ERRC“) podnijela Komitetu za ukidanje rasne diskriminacije na 74. sjednici.

Diskriminacija osoba zaraženih HIV/AIDS-om

U odnosu na ranije godine došlo je do izvjesnog napretka, ali i dalje postoje ogromni problemi sa kojima se suočavaju ljudi zaraženi virusom HIV i oni oboljeli od side (AIDS)¹⁷⁵.

Iako je diskriminacija prisutna, osobe pogođene HIV/AIDS-om nisu tražile pravnu zaštitu, pa ni u toku 2010. godine nije bilo pokrenutih radnih sporova zbog neopravdanog otkaza ili krivičnih prijava zbog diskriminacije po ovom osnovu. Razlozi uzdržavanja od pravne zaštite su nepovjerenje u sistem i strah od eksponiranja u društvu u kojem i dalje postoje jake predrasude.

Čest problem sa kojim se suočavaju osobe pogođene HIV/AIDS-om je otkaz zakupa stana, obično uz navođenje drugih razloga, a ne zaraženosti HIV-om. Tužbe u ovim slučajevima dodatno onemogućava i rasprostranjena praksa u Crnoj Gori da se stanovi daju u zakup bez ugovora o zakupu kako bi se izbjeglo plaćanje poreza.

Prema istraživanju javnog mnjenja iz juna 2011, 54,1% ispitanika ne bi voljelo da za komšiju ima osobu zaraženu AIDS-om.¹⁷⁶

Što se tiče medicinske pomoći, postoje ljekari koji ne žele da pregledaju HIV pozitivne pacijente, ali, opet, to odbijanje se pravda drugim razlozima. Najveći problemi i dalje postoje sa ginekolozima i zubarima. Međutim, u poslednjih nekoliko godina se radilo na obukama specijalista i razvijani su programi monitoringa, zbog čega je diskriminacija u zdravstvu pod većom kontrolom nego ranije, pa postoji krug specijalista na koje se ovi pacijenti upućuju i zahvaljujući tome nema zastoja u liječenju.

Prava seksualnih manjina i transrodnih osoba

Međunarodni standardi

Komitet za ljudska prava utvrdio je da zabrana diskriminacije na osnovu čl. 2 i 26 PGP pod riječju „pol“ (*sex*) podrazumijeva i zabranu diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije.¹⁷⁷ Crna Gora je podržala *Deklaraciju o seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu* koju je 88 država usvojilo pod okriljem Ujedinjenih nacija u decembru 2008.¹⁷⁸ Ovom Deklaracijom poziva se na po-

¹⁷⁵ Informacije dobijene iz razgovora istraživača Akcije za ljudska prava sa predstavnicima CAZAS – crnogorskog društva za borbu protiv side (www.cazas.org), koje pruža i pravnu i psiho-socijalnu pomoć.

¹⁷⁶ Prema istom istraživanju NVO CEDEM, 57% za komšije ne bi homoseksualce, a čak 76,3% narkomane: http://www.cedem.me/fajlovi/attach_fajlovi/pdf/istrazivanje_diskriminacije_2011-2011-6-13.pdf

¹⁷⁷ *Toonen protiv Australije*, 1994.

¹⁷⁸ Dostupna na, http://en.wikisource.org/wiki/UN_declaration_on_sexual_orientation_and_gender_identity.

štovanje ljudskih prava svih ljudi bez diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta. Države prihvataju da rade na sprečavanju nasilja, maltretiranja, socijalnog isključivanja LGBT osoba, stigmatizacije i širenja predrasuda. Osuđuju se ubistva, mučenje, proizvoljno hapšenje i uskraćivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava motivisano mržnjom prema LGBT osobama. Deklaracija zahtijeva od država i međunarodnih aktera da obezbijede zaštitu braniteljima i braniteljicama ljudskih prava.

Evropski sud za ljudska prava utvrdio je da razlikovanje u tretmanu osoba u zaštiti prava samo po osnovu njihove seksualne orijentacije po pravilu predstavlja diskriminaciju.¹⁷⁹ Uskraćivanje prava homoseksualcima da naslijede ugovor o zakupu stana u kome su živjeli s pokojnim partnerom, za razliku od heteroseksualnih vanbračnih partnera kojima je to omogućeno, predstavlja nedozvoljenu diskriminaciju, koja se ne može opravdati potrebom države da zaštiti porodicu u tradicionalnom smislu.¹⁸⁰ Država nema pravo da diskriminiše između vanbračnih heteroseksualnih i homoseksualnih partnera tako što posljednjima uskraćuje pravo na osiguranje iz polise osiguranja partnera.¹⁸¹ Homoseksualnost roditelja mora biti irelevantna za odlučivanje o starateljstvu nad djetetom.¹⁸² Odbijanje zahtjeva za usvajanje djeteta samo zbog seksualne orijentacije potencijalnog usvojioaca predstavlja kršenje prava na zabranu diskriminacije i prava na poštovanje privatnog i porodičnog života.¹⁸³

Homoseksualni partneri imaju pravo na poštovanje porodičnog života, na osnovu čl. 8 EKPS, ali se ne može smatrati da imaju pravo na brak, koje je po tekstu čl. 12 EKPS rezervisano za muškarca i ženu, sve dok se o izmjeni definicije braka ne uspostavi zajednički stav država članica Savjeta Evrope.¹⁸⁴ Evropski sud je utvrdio i da zabrana gej parade predstavlja diskriminaciju i povredu prava na slobodu okupljanja i udruživanja, naglašavajući da zabrana „promocije homoseksualnosti“ nije opravdan razlog za ograničavanje sloboda garantovanih Konvencijom.¹⁸⁵

Komitet ministara Savjeta Evrope usvojio je 31. marta 2010. *Preporuku državama članicama o mjerama za suzbijanje diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta*,¹⁸⁶ a mjesec dana kasnije, Parlamentarna

¹⁷⁹ Vidjeti na primjer, *L.B. v. France*, 2008, st. 93.

¹⁸⁰ *Karner v Austria*, 2003, st. 41; *Kozak v Poland*, 2010, st. 99.

¹⁸¹ *P.B. and J.S. v. Austria*, 2010.

¹⁸² *Mouta v Portugal*, 1999.

¹⁸³ *E.B. v France*, 2008.

¹⁸⁴ *P.B. and J.S. v Austria*; *Schalk and Kopf v Austria*, 2010.

¹⁸⁵ *Alekseyev v Russia*, 2010.

¹⁸⁶ *Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity* (Adopted by the Committee of Ministers on 31 March 2010 at the 1081st meeting of the Ministers' Deputies). Nezvaničan prevod NVO Juventas dostupan na: http://www.montenegro-gay.me/files/dokumenti/pravni_propisi/Preporuke%20Savjeta%20Evrope%20o%20mjerama%20borbe%20protiv%20diskriminacije%20zasnovane%20na%20seksualnoj%20orijentaciji%20i%20rodnom%20identitetu.pdf.

skupština Savjeta Evrope usvojila je *Rezoluciju o mjerama borbe protiv diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta*.¹⁸⁷ Rezolucijom se zahtijeva od država da spriječavaju i kažnjavaju diskriminaciju po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta i da u tom cilju usvoje mjere iz Preporuke Komiteta ministara, kao što su: obezbijeđen pristup efikasnim pravnim lijekovima; kažnjavanje i odšteta zbog diskriminacije; djelotvorna istraga i ozbiljno kažnjavanje krivičnih djela i drugih incidenata gdje se osnovano sumnja da je seksualna orijentacija ili rodni identitet bio motiv, posebno kada su učinioci pripadnici policije ili druga lica koja vrše vlast. Preporučeno je da se seksualna orijentacija ili rodni identitet žrtve kao motiv izvršenja krivičnih djela tretira kao otežavajuća okolnost prilikom odmjeraivanja kazne. Države treba da obezbijede prikupljanje i analizu podataka o učestalosti i prirodi diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, a posebno o „zločinima iz mržnje“ i incidentima motivisanim mržnjom. Treba da preduzmu i mjere protiv svih formi govora mržnje i da ga javno osude, poštujući i načela osnovnog prava na slobodu izražavanja. Naglašeno je da se kulturne, tradicionalne ili religiozne vrednosti ili pravila „dominantne kulture“ ne smiju koristiti za opravdanje govora mržnje ili nekog drugog oblika diskriminacije zasnovanog na seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu. Preporučeno je da se zakoni usklade sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, da se prava koja se priznaju heteroseksualnim partnerima u vanbračnoj zajednici priznaju i homoseksualnim partnerima,¹⁸⁸ posebno: ista imovinska prava; status člana uže porodice; mogućnost zajedničkog starateljstva u odnosu na djecu partnera; pravo na povlašćen status u slučaju prava na prebivalište, ako se takav garantuje heteroseksualnim partnerima u vanbračnoj zajednici.¹⁸⁹

U pogledu prava transrodnih osoba¹⁹⁰, Evropski sud za ljudska prava naglasio je da član 8 EKPS u okviru prava na privatnost obezbjeđuje zaštitu prava transrodnih osoba na lični razvoj i fizičku i moralnu sigurnost.¹⁹¹ U tri ključna slučaja utvrđeno je kršenje prava na privatnost, na sklapanje braka i na zabranu diskriminacije u slučaju odbijanja državnih organa da u ličnim

¹⁸⁷ Resolution 1728 (2010) Discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity, 29 April 2010 (17th Sitting), <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1728.htm>.

¹⁸⁸ (23.) Gdje nacionalno zakonodavstvo daje prava i obaveze nevjenčanim parovima, države članice treba da osiguraju važenje istih odredbi, bez diskriminacije, za parove istog i različitog pola, uključujući i pravo na nasljeđivanje penzije i imovine. *Preporuka Komiteta ministara državama članicama o mjerama za suzbijanje diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta*, vidi gore FN 18.

¹⁸⁹ Vidi tačku 16.9 Rezolucije Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope (vidi gore, FN 11)

¹⁹⁰ Rodni identitet znači unutrašnji osjećaj svake osobe o njenoj pripadnosti određenom rodu. Transrodna osoba je osoba čiji rodni identitet ne odgovara rodu koji joj je pripisan na rođenju (na osnovu fizičkih, polnih karakteristika, *prim. ur. HRA*) – član 1, *Rezolucija Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope br. 1728 (2010) Diskriminacija na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta*.

¹⁹¹ *Christine Goodwin v United Kingdom*, 2002, st. 90, *I. v United Kingdom*, 2003, st. 70.

dokumentima izvrše promjenu oznake pola i omoguće sklapanje braka osobama koje su izvršile operativnu promjenu pola.¹⁹² Međutim, Rezolucijom Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope 2010. godine je pojašnjeno da državni organi ovu promjenu pola u dokumentima ne treba da uslovljavaju bilo kakvim sprovođenjem medicinskih procedura kao što je operativna promjena pola i hormonalna terapija¹⁹³.

O pravnoj regulativi u Crnoj Gori

Ustav definiše brak kao zajednicu muškarca i žene (čl. 71), a Porodični zakon vanbračnu zajednicu kao zajednicu života *muškarca i žene* koja traje duže, i kao takvu je izjednačava sa bračnom zajednicom u pogledu prava na međusobno izdržavanje i drugih imovinskopravnih odnosa (čl. 12, st. 1). Rezultat ovakvog rješenja je da partneri u istopolnoj trajnijoj zajednici života ne mogu da ostvaruju imovinska i druga prava priznata heteroseksualnim partnerima u bračnoj ili vanbračnoj zajednici, suprotno evropskom standardu, pa je zbog toga u januaru 2011. podnijeta inicijativa za ocjenu ustavnosti ove odredbe Porodičnog zakona.¹⁹⁴

Možda najdrastičniji primjer neopravdane diskriminacije partnera u homoseksualnoj zajednici, u odnosu heteroseksualne, pruža Zakon o obligacionim odnosima (*Sl. list CG*, 47/08), na osnovu koga pravo na naknadu štete za duševne boli zbog smrti ili naročito teškog invaliditeta daje samo bračnom i vanbračnom drugu (čl. 208).

Drugi problem predstavlja usko definisanje porodice u Porodičnom zakonu, kao zajednice roditelja, u bračnoj ili vanbračnoj zajednici, djece i drugih rođaka (čl. 2), što isključuje čak i vanbračne drugove, ako nisu roditelji. Ovo predstavlja problem jer mnogi zakoni garantuju određena prava ili obaveze „članovima porodice“ ili članovima „porodičnog domaćinstva“. Na primjer, prema Zakonu o radu, zaposleni ima pravo na odsustvo sa rada uz naknadu zarade u slučaju sklapanja braka, teže bolesti ili smrti člana uže porodice, pri čemu se isključivo bračni drug smatra članom uže porodice, dok se ni vanbračni drug ne pominje.¹⁹⁵ Zbog toga, sve i da se definicija vanbračne

¹⁹² *B. v. France*, 1992; *Christine Goodwin v United Kingdom*, 2002, I. v *United Kingdom*, 2003.

¹⁹³ Vidi tačku (16.11): „(the states should) address the specific discrimination and human rights violations faced by transgender persons and, in particular, ensure in legislation and in practice their right to: ...official documents that reflect an individual's preferred gender identity, without any prior obligation to undergo sterilisation or other medical procedures such as sex reassignment surgery and hormonal therapy;“

¹⁹⁴ Inicijativu su podnijeli član Evropske Komisije za pravo seksualne orijentacije (ECSOL) i mr Aleksandar Saša Zeković, istraživač kršenja ljudskih prava u Crnoj Gori, „Ista prava za homoseksualce“, *Vijesti*, 19. januar 2011.

¹⁹⁵ Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (*Sl. list CG*, 13/2007, 79/2008 i 86/2009); Zakon o doprinosima za socijalno osiguranje (*Sl. list RCG*, 32/93, 3/94, 17/94, 42/94, 1/95, 13/96 i 45/98), Zakon o evidenciji u oblasti rada i zapošljavanja (*Sl. list RCG*, 69/2003), Zakon o energetici (*Sl. list CG*, 28/2010), Zakon o zaštiti potrošača (*Sl. list RCG*, 26/2007), Zakon o opštem upravnom postupku (*Sl. list RCG*, 60/2003), Zakon

zajednice proglasi neustavnom, opet bi bilo korisnije donijeti poseban zakon o istopolnim zajednicama, po uzoru na mnoge druge evropske države, kojim bi se izričito predviđela prava i obaveze istopolnih partnera.

O zaštiti od diskriminacije i nasilja koju pruža Krivični zakonik, vidjeti gore, pod naslovom Krivični zakonik i krivični postupci. Akcija za ljudska prava izradila je u aprilu 2011. predlog dopune Predloga Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika, koji predviđa proširivanje zabrane propagande rasne mržnje (nacionalne, vjerske) iz čl. 443 KZ i na zabranu podsticanja mržnje po osnovu seksualne orijentacije, rodnog identiteta, invaliditeta i drugog ličnog svojstva. Predloženi amandman podržala je 21 nevladina organizacija, dostavljen je svim poslaničkim klubovima i članovima Odbora za politički sistem, pravosuđe i upravu Skupštine Crne Gore, ali ga nijedan poslanik nije predložio.¹⁹⁶

U praksi

Rezultati istraživanja koje je sprovela NVO Akcija za ljudska prava u oktobru 2009. godine u grupi od 30 ispitanika, homoseksualaca, u Podgorici, pokazali su da je preko polovine (18) doživjelo nasilje u vidu psihičkog maltretiranja, kamenovanja i silovanja, ali da nijedan slučaj policiji nije prijavljen zbog straha od reakcije i policije i okoline. Jedan ispitanik je dodatno naveo da se u Crnoj Gori osjeća sigurno jedino u svojoj sobi.¹⁹⁷ Od 30 ispitanika, samo četvoro je saopštilo da ne krije svoju seksualnu orijentaciju.

Godinu dana kasnije, u oktobru 2010, objavljeni su rezultati istraživanja javnog mnjenja NVO „Juventas“ i Centra za monitoring (CEMI) o homofobiji u Crnoj Gori.¹⁹⁸ Prema ovom istraživanju, 68.5% ispitanika smatra da je homoseksualnost bolest, 67.3% da je neprirodna pojava, a 63.9% smatra da je nemoralna. Da saznaju da je im je dijete homoseksualac 73% ispitanika bi sebe smatrali neuspješnim roditeljima, a 50% njih misli da državne institucije treba da rade na suzbijanju homoseksualnosti. Iako podaci i dalje ukazuju na zabrinjavajući stepen homofobije, ipak se uočava izvestan napredak u odnosu na prethodnu godinu, jer sada 2,5% manje ispitanika smatra da je homoseksual-

o oružju (*Sl. list RCG*, 49/2004 i *Sl. list CG*, 49/2008.), Zakon o parničnom postupku (*Sl. list RCG*, 22/2004 i 76/2006), Zakonu o predškolskom vaspitanju i obrazovanju (*Sl. list RCG*, 64/2002 i 49/2007.), Zakon o putnim ispravama (*Sl. list CG*, 21/2008), Zakon o registrima prebivališta i boravišta (*Sl. list CG*, br. 13/2008 i 41/2010), Zakon o svojinjsko-pravnim odnosima (*Sl. list CG*, 19/2009.), Zakon o sprečavanju sukoba interesa (*Sl. list CG*, 19/2009), Zakon o sprovođenju popisa poljoprivrede 2010. godine (*Sl. list CG*, 54/2009 i 14/2010), Zakon o sudskim taksama (*Sl. list RCG*, 76/2005) i Zakon o troškovima u upravnom postupku (*Sl. list SRCG*, 44/81); Zakon o eksproprijaciji (*Sl. list RCG*, 55/2000, 28/2006 i 21/2008).

¹⁹⁶ <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/PREDLOG-DOPUNE-PREDLOGA-ZAKONA-O-IZMJENAMA-I-DOPUNAMA-KRIVICNOG-ZAKONIKA.pdf>

¹⁹⁷ Rezultati istraživanja dostupni su na: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/rezultati_anonimnog_upitnika_lgbt.pdf

¹⁹⁸ *Vijesti*, 12. oktobar 2010, str. 9; *Dan*, 17. oktobar 2010, str. 1,10,11.

nost bolest, a 8% manje da država treba da radi na suzbijanju homoseksualnosti.¹⁹⁹ Takođe, iako je istraživanje CEDEM-a u junu 2011. pokazalo da 61,7% ne podržava održavanje parade ponosa, to je ipak znatno manje od 75% koji izričito nisu podržavali održavanje parade 2009. godine. Istraživanje iz juna 2011. pokazalo je i da 57% ne bi voljelo da za komšije ima homoseksualce.²⁰⁰

Visok nivo homofobije sprečava zaštitu od diskriminacije i od države zahtijeva posebno proaktivan pristup i preduzimanje pozitivnih mjera u skladu sa međunarodnim standardima i preporukama međunarodnih organizacija. Međutim, ministar za ljudska i manjinska prava, Ferhat Dinoša, nastavio je i 2010. godine da pokazuje koliko je neodgovarajuća osoba za tu zahtijevnu funkciju, koju bi trebalo da obavlja u korist svih građana Crne Gore.²⁰¹ Počevši od izjave iz novembra 2009. da postojanje homoseksualaca „nije dobra vijest za našu zemlju ... mada, ako im i ne treba stvoriti dovoljno širok prostor za disanje, onda ih svakako ne treba zagušiti“, ministar je 2010. godine rekao da ne podržava održavanje parade ponosa i da u njoj ne bi učestvovao, da se mjere afirmativne akcije ne mogu primijeniti u slučaju seksualnih manjina i da se prava seksualnih manjina ne mogu staviti u istu ravan sa pravima nacionalnih manjina²⁰². Nevladine organizacije su kako u novembru 2009²⁰³, tako i 2010. godine insistirale na ostavci gospodina Dinoše ili njegovoj smjeni sa funkcije ministra za ljudska i manjinska prava.²⁰⁴ Isti ministar je nastavio sa sličnim izjavama i u 2011. godini. Suprotstavio se najavljenom održavanju povorke ponosa u Podgorici nazvavši je „beskorisnom“, odbio učešće u organizacionom odboru ovog događaja pravdajući to „zauzetošću ispunjavanjem preporuka iz mišljenja EK“²⁰⁵, i nedvosmisleno rekao da njegovo ministarstvo „neće afirmisati seksualne manjine“, pa se tako ponovo suprotstavio standardima Savjeta Evrope, i posebno najnovijim dokumentima u ovoj oblasti koje je usvojila ta međunarodna organizacija, čija je Crna Gora članica.

¹⁹⁹ Istraživanje stavova opšte populacije o homofobiji Akcije za ljudska prava iz oktobra 2009. dostupno je na: <http://www.hraction.org/?p=268>

²⁰⁰ Radio Slobodna Evropa, 13. jun 2011, „Najteže Romima, starima, invalidima i homoseksualcima“, „Istraživanje manjinskih naroda i marginalizovanih društvenih grupa“, CEDEM, dostupno na: http://www.cedem.me/fajlovi/attach_fajlovi/pdf/istrazivanje_diskriminacije_2011-2011-6-13.pdf

²⁰¹ Prema umjerenim procjenama, pripadnici seksualnih manjina čine oko 5% stanovništva, što znači da u Crnoj Gori živi bar 30.000 ljudi homoseksualne i biseksualne orijentacije.

²⁰² *Dan*, 17. oktobar 2010, str. 1, 10, 11; *Dan*, 15. oktobar 2010; *Monitor*, 15. oktobar 2010, str. 6. „Komentari ministra Ferhata Dinoše na prava seksualnih manjina“, TV Vijesti, 9. oktobar 2010.

²⁰³ „Protest premijeru zbog istupa ministra ljudskih i manjinskih prava“, 11. novembar 2009, dostupno na: <http://www.hraction.org/?p=283>

²⁰⁴ „Ponovljeni zahtjev za ostavkom ministra ljudskih i manjinskih prava“, 29. oktobar 2010, dostupno na: <http://www.hraction.org/?p=444>; *Vijesti*, 4. novembar 2010, str. 10; *Dan*, 26. novembar 2010; *Vijesti*, 28. decembar 2010, str. 2.

²⁰⁵ Izjava ministra Dinoše emitovana na TV Vijesti dana 28.03.2011. i odgovor Ministra LGBT Forumu Progres; LGBT Forum Progres Dokumentacija; „Dinoša neće da se preforsira“, *Dan*, 31. mart 2011.

Šef političke sekcije Delegacije EU u Podgorici Klajv Rambold istakao je da državne institucije, pogotovo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, treba da omoguće potpunu socijalnu integraciju LGBT osoba²⁰⁶. Komesar za ljudska prava Savjeta Evrope Tomas Hamarberg je u pismu premijeru Milu Đukanoviću izrazio zabrinutost zbog diskriminatrornih stavova o LGBT populaciji iskazanih od strane pojedinih ministara i državnih funkcionera²⁰⁷. Na okruglom stolu pod nazivom „Ni manje ni više ista prava za sve“ savjetnik za politička pitanja delegacije Evropske Unije u Crnoj Gori Florian Horner je naglasio da je poštovanje ljudskih prava, a time i LGBT prava, jedan kriterijuma koje Crna Gora mora ispuniti u cilju pridruživanja EU. Ovom prilikom Horner je izjavio da su u Delegaciji obaviješteni o nekoliko slučajeva nasilja nad LGBT osobama u Crnoj Gori²⁰⁸. Neprimjerene izjave ministra Dinoše osudili su u zajedničkoj deklaraciji članovi Parlamentarnog odbora za stabilizaciju i pridruživanje EU, kog čine 14 evropskih i crnogorskih parlamentara. U mišljenju Evropske Komisije o statusu kandidata Crne Gore za članstvo u EU istaknuto je da ministarstvu za ljudska i manjinska prava nedostaje senzibilitet po pitanju LGBT prava²⁰⁹.

Na inicijativu NVO „Juventas“, u okviru projekta „Crna Gora svijetla tačka na gej mapi“, formirana je Koalicija „Zajedno za LGBT prava“ od 16 nevladinih organizacija, a u čijem radu učestvuje i osam vladinih institucija.²¹⁰ Koalicija je izradila Nacrt Akcionog plana za borbu protiv homofobije, koji je predstavljen u aprilu 2011. i dostavljen Vladi. Ovaj plan sadrži predlog različitih mjera koje bi, prevashodno Vlada, trebalo da primjeni u naredne četiri godine, od zakonodavne reforme, preko uvođenja seksualnog obrazovanja u školama, mjera koje se odnose na zdravstvo, socioekonomsku oblast, kulture i medija, u cilju unapređenja prava pripadnika seksualnih manjina i transrodnih osoba, kao i svijesti o njihovim pravima u crnogorskom društvu.²¹¹

Zavod za zapošljavanje Crne Gore i NVO „Juventas“ potpisali su u julu 2010. memorandum kojim se pruža podrška pravima LGBT osoba,²¹² ali su konkretne akcije od strane Zavoda izostale. Tokom jula 2010. organizovana je i obuka šest crnogorskih policajaca u Torontu (Kanada) i Los Anđelesu (SAD), tokom koje su imali prilike da se upoznaju sa radom tamošnjih organa bezbjednosti, pitanjima organizovanja parada ponosa i tretmanom LGBT

²⁰⁶ *Vijesti*, 20. oktobar 2010, str. 2.

²⁰⁷ *Vijesti*, 9. decembar 2010, str. 1, 3; *Dan*, 13. decembar 2010, str. 11.

²⁰⁸ *Dan*, 10. decembar. 2010, povodi.

²⁰⁹ Analitički izvještaj uz Mišljenje Evropske Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj Uniji, 9. 11. 2010, str. 24.

²¹⁰ *Vijesti*, 16. maj 2010, str. 12; *Dan*, 16. maj 2010, str. 10.

²¹¹ „Koalicija nevladinih organizacija primjenila nacrt akcionog plana za borbu protiv homofobije“, RTCG Dnevnik, 7. april 2011; *Vijesti*, *Dan*, *Pobjeda*, 8. april 2011; Akcioni plan dostupan je na: http://www.bobancelebic.com/projekti/akcioni_plan_za_borbu_protiv_homofobije.pdf.

²¹² *Pobjeda*, 13. jul 2010, str. 12.

populacije.²¹³ Međunarodna konferencija „Pravda na Balkanu – jednakost za seksualne manjine“ održana krajem maja 2011. u Beogradu, dodijelila je priznanje „Prijatelj pravde“ crnogorskoj Upravi policije, zato što je jedina policija iz regiona koja je uzela učešća u ovoj specijalizovanoj obuci.²¹⁴

U emisiji „Glamour Noir“ emitovanoj u oktobru 2010. na televiziji Atlas iznijeti su homofobični stavovi nastavnice psihologije Biljane Babović u podgoričkoj Gimnaziji „Slobodan Škerović“. Povodom ovog slučaja, reagovalo je Ministarstvo zdravlja naglašavanjem da homoseksualnost nije bolest, Gimnazija je izrekla disciplinsku mjeru nastavnici psihologije koja je iznosila takve stavove, a Agencija za radio-difuziju (sada Agencija za elektronske komunikacije) i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda preporučili su elektronskim medijima u Crnoj Gori da sa više senzibiliteta i profesionalne odgovornosti pristupaju uključivanju LGBT tematike u programske sadržaje.²¹⁵

Istraživač kršenja ljudskih prava Aleksandar Saša Zeković i Centar za građansko obrazovanje predstavili su analizu crnogorskih školskih programa i udžbenika. Ova analiza pokazuje potpunu nevidljivost seksualnih manjina i transrodnih osoba u crnogorskoj obrazovnoj politici i praksi.²¹⁶ Nevladine organizacije „Ekvista“ i LGBT Forum Progres podnijele su zbog takve situacije pritužbu Ombudsmanu protiv državnog Zavoda za udžbenike i nastavna sredstva.²¹⁷

U novembru 2010. godine nadležnim organima je prijavljen i prvi slučaj nasilja nad LGBT osobom. Krivična prijava nije podnijeta anonimno. Povodom pritužbe na neodgovarajuće postupanje policije u ovom slučaju pokrenut je i postupak pred Zaštitnikom ljudskih prava. Protiv fizičkog lica V.R. iz Podgorice, podnijeta je Osnovnom sudu tužba zbog diskriminacije, a Osnovnom državnom tužiocu u Podgorici krivična prijava. Slučaj je tretiran kao prekršaj.²¹⁸

U prvoj polovini 2011, prijavljen je novi slučaj nasilja nad LGBT osobom.²¹⁹ Podnijete su, Osnovnom sudu u Podgorici, dvije tužbe protiv diskriminacije. Upravi policije i Osnovnom državnom tužiocu je podnijeto ukupno 12 prijava zbog uznemirivanja LGBT osoba i širenja mržnje i netrpeljivosti. Zbog neadekvatnog tretmana od strane policijskih službenika, podnijete su četiri pritužbe direktoru Uprave policije, Unutrašnjoj kontroli policije, Savjetu za građansku kontrolu rada policije i pet pritužbi Zaštitniku ljudskih prava i

²¹³ Obuka crnogorskih policajaca je organizovana u okviru konferencije 'Pravda na Balkanu: Jednakost za seksualne manjine' i u saradnji sa crnogorskom Upravom policije.

²¹⁴ Justice in the Balkans – Equality for Sexual Minorities: www.lu.se/justice-in-the-balkans

²¹⁵ „Nastavnici disciplinska mjera“, *Dan*, 1. decembar 2010: <http://www.montenegro-gay.me/vijesti/1-crna-gora/214-saoptenje-za-javnost-iz-kancelarije-ombudsmana.html>.

²¹⁶ Panel „Na putu ka EU: Obrazovanjem protiv diskriminacije LGBT populacije“, Centar za građansko obrazovanje, 14.12.2010; CGO Dokumentacija.

²¹⁷ Saopštenje Centra za anti-diskriminaciju „Ekvista“ i LGBT Forum Progres od 08.04.2011; www.ekvista.org.

²¹⁸ Intervju sa podnosiocem pritužbi i prijava Z.C; decembar 2010; HRA Dokumentacija.

²¹⁹ Prema podacima NVO LGBT Forum „Progres“ iz juna 2011.

sloboda.²²⁰ Postupak po tužbama zbog diskriminacije Osnovni sud u Podgorici nije pokrenuo ni nakon šest mjeseci od podnijetih tužbi, što obeshrabruje.²²¹

U februaru 2011. objavljeno je da je osnovana NVO za unapređenje prava seksualnih manjina i transrodnih osoba „LGBT Forum ‘Progres’“, prva organizacija čiji je direktor javno deklarisan homoseksualac.²²²

Savjet za građansku kontrolu rada policije krajem aprila 2011. ocijenio je da su LGBT osobe izložene različitim oblicima netolerancije i diskriminacije i da trpe značajnu društvenu distancu i isključenost. Savjet je istakao važnost dodatne profesionalne pažnje policijskih službenika prilikom procesuiranja nasilja nad ovim osobama i preporučio da prilikom registrovanja nasilja, prekršajnih i krivičnih djela, prevencije nasilja nad LGBT osobama i edukacije svojih službenika Uprava policije uspostavi komunikaciju sa NVO.²²³

U martu 2011. NVO LGBT Forum „Progres“ najavio je organizovanje prve crnogorske povorke ponosa za ovu godinu.²²⁴ Ministar za ljudska i manjinska prava je osudio takvu namjeru i prvobitno odbio da on ili neko od njegovih pomoćnika bude uključen u organizacioni odbor i povorku, a naknadno saopštio da postoji mogućnost da jedan njegov pomoćnik bude uključen, ako se događaju promijeni ime i nazove miting ljudskih prava. Organizatori su odbili takvu mogućnost i od Vlade zatražili da u organizacioni odbor bude uključen jedan njen visoki zvaničnik, čija bi obaveza bila da prošetata sa učesnicima povorke i održi govor. Vlada je povodom toga, nakon dva mjeseca čekanja, donijela odluku da u organizacioni odbor delegira dva pomoćnika ministra ljudskih i manjinskih prava, i dostavila je organizatorima povorke svega četiri dana prije planiranog događaja. Imajući u vidu i iskustva Hrvatske i Srbije gdje su ministri pružili nedvosmisleni podršku učešćem u događaju, organizatori su zbog nepostojanja dovoljno jasne i snažne političke podrške do daljnjeg odložili ovaj važan događaj za potvrdu načelne ravnopravnosti u Crnoj Gori.²²⁵

U maju 2011. NVO Juventas obilježio je svjetski dan borbe protiv homofobije organizacijom koncerta hrvatske grupe „Lollobrigida“.²²⁶ Iako je koncert bio zatvorenog tipa, organizator obezbijedio privatnu redarsku službu, i uprkos prisustvu službenika policije u civilu, na koncertu je aktiviran suzavac. Do kraja juna nije bilo otkriveno ko je odgovoran za ovaj incident, iako su aktivisti Ju-

²²⁰ Podaci LGBT Forum Progres, maj i jun 2011; www.lgbtprogres.me i zamjenice Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Marijane Laković, jun 2011.

²²¹ Intervju HRA istraživača sa predstavnicima LGBT Forum Progres; maj 2011.

²²² Vidi: www.lgbtforumprogres.me

²²³ Zaključak Savjeta za građansku kontrolu rada policije, 29. april 2011; Dokumentacija LGBT Forum Progres.

²²⁴ „Ove godine prva gej parada“, www.portalanalitika.me, 28. mart 2011.

²²⁵ „Odložena povorka ponosa“, www.lgbtprogres.me

²²⁶ Vidi: <http://www.montenegro-gay.me/vijesti/354-svjetski-dan-borbe-protiv-homofobije-ljubav-je-stav.html>

ventasa policiji predložili „moguće materijalne dokaze“.²²⁷ Dvije osobe koje pripadaju seksualnoj manjini napadnute su verbalno i fizički u centru Podgorice te večeri, ali se nisu usudile da slučaj prijave policiji i pored uvjeravanja Uprave policije da će otkrivanju počinitelaca profesionalno pristupiti.²²⁸

Transrodne osobe

U 2010. i prvoj polovini 2011. nije došlo ni do kakvog napretka po pitanju poboljšanja tretmana transrodnih osoba, već one u Crnoj Gori i dalje žive u izolaciji. Uglavnom su to siromašni ljudi koji sebi ne mogu da priušte skup medicinski tretman neophodan za prilagođavanje tijela željenom rodu, koji nije dostupan u Crnoj Gori i nije pokriven zdravstvenim osiguranjem.²²⁹ Iako je Zakon o zabrani diskriminacije napravio pomak zabranivši izričito diskriminaciju po osnovu „rodnog identiteta“, u samom Zakonu nije objašnjeno što to znači, niti se transrodne osobe pominju u bilo kom drugom propisu u Crnoj Gori. U praksi se vrši promjena oznake pola u ličnim dokumentima, i to pošto osoba koja promjenu zahtijeva, nadležnom organu unutrašnjih poslova dostavi potvrdu o okončanom operativnom tretmanu promjene pola²³⁰, što je suprotno gore navedenoj preporuci Komiteta ministara Savjeta Evrope da ovu promjenu ne bi trebalo uslovljavati bilo kakvim medicinskim tretmanom. LGBT Forum Progres uputio je u aprilu 2011. inicijativu Odboru za zdrastvo, rad i socijalno staranje Skupštine Crne Gore da pokrene postupak izmjena i dopuna Zakona o zdravstvenom osiguranju kako bi se uvažile potrebe i prekinula diskriminacija transrodnih osoba.²³¹ Preporuku za uključivanje hormonalnog i operativnog tretmana za promjenu pola u osnovno zdravstveno osiguranje, kao i za priznanje promjene pola na zahtjev i prije okončanja tretmana sadrži i Akcioni plan za borbu protiv homofobije i transfobije, koji je izradila Koalicija za LGBT prava.

²²⁷ „Juventas tvrdi da nisu odgovorni za suzavac za vrijeme koncerta: policija imala propuste“, *Vijesti*, 19. maj, 2011.

²²⁸ „Policija sve preduzela da parada bude bezbjedna“, www.portalanalitika.me, 11. maj 2011.

²²⁹ Klinički centar Crne Gore, odgovor na zahtjev za informacijom, br. 03/01-18056/1, 30. decembar 2009; Republički Fond za zdravstveno osiguranje, Odgovor na zahtjev za pristup informaciji, 14.01.2010, br. 02-66. Vidi i: Aleksandar Saša Zeković, Vidljivost transrodnih osoba u Crnoj Gori, Podgorica, 2010 (dostupno na: <http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/asz-transgender-lica-report.pdf>).

²³⁰ Odgovor pomoćnika ministra unutrašnjih poslova i javne uprave Aleksandru Saši Zekoviću, istraživaču kršenja ljudskih prava, 03 br. 202/10-1046/2, 7. februar 2010.

²³¹ Inicijativa Odboru za zdrastvo, rad i socijalno staranje, april 2011; LGBT Forum Progres Dokumentacija.

Pravo na život

Član 6 PGP:

1. Pravo na život je neodvojivo od čovekove ličnosti. Ovo pravo mora da bude zakonom zaštićeno. Niko ne može da bude proizvoljno lišen života.
2. U zemljama gdje smrtna kazna nije ukinuta, smrtna presuda se može izreći samo za najteže zločine, shodno zakonodavstvu na snazi u času kada je djelo počinjeno i ne može da bude u suprotnosti s odredbama ovog pakta ni s Konvencijom o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida. Ova kazna se može primijeniti samo na osnovu pravnosnažne presude koju je donio nadležni sud.
3. Kada lišenje života predstavlja zločin genocida, podrazumijeva se da nijedna odredba ovog člana ne ovlašćuje državu članicu ovog pakta da odstupi na bilo koji način od bilo koje obaveze preuzete na osnovu odredaba Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida.
4. Svaki osuđenik na smrt ima pravo da zatraži pomilovanje ili zamjenu kazne. Amnestija, pomilovanje ili zamjena smrtne kazne mogu se odobriti u svim slučajevima.
5. Smrtna kazna se ne može izreći za zločine koje su počinila lica koja nisu navršila 18 godina i ne može se izvršiti nad bremenitim ženama.
6. Nijedna odredba ovog člana se ne može uzeti kao razlog za odlaganje ili sprečavanje ukidanja smrtne kazne od strane države članice ovog pakta.

(Sl. list SFRJ, br. 7/71)

Član 1 Drugog fakultativnog protokola uz PGP:

1. Niko u nadležnosti države ugovornice ovog Protokola ne može biti pogubljen.
2. Države ugovornice će preduzeti sve neophodne mere u okviru svoje nadležnosti u cilju ukidanja smrtne kazne.

(Sl. list SRJ, br. 4/01)

Član 2 EKPS:

1. Pravo na život svake osobe zaštićeno je zakonom. Niko ne može biti namjerno lišen života, sem prilikom izvršenja presude suda kojom je osuđen za zločin za koji je ova kazna predviđena zakonom.
2. Lišenje života se ne smatra protivnim ovom članu ako proistekne iz upotrebe sile koja je apsolutno nužna:
 - a) radi odbrane nekog lica od nezakonitog nasilja;
 - b) da bi se izvršilo zakonito hapšenje ili spriječilo bjekstvo lica zakonito lišenog slobode;

- c) prilikom zakonitih mera koje se preduzimaju u cilju suzbijanja nereda ili pobune.

(Sl. list SCG (Međunarodni ugovori), br. 9/03)

Protokol br. 6 uz EKPS:

Član 1

Smrtna kazna se ukida. Niko se ne može osuditi na smrtnu kaznu ili pogubiti.

Član 2

Država može u svom zakonodavstvu da predvidi smrtnu kaznu za djela izvršena u doba rata ili neposredne ratne opasnosti; takva kazna primijenice se samo u slučajevima predviđenim zakonom i u skladu s njegovim odredbama. Država obavještava generalnog sekretara Saveta Evrope o odgovarajućim odredbama tog zakona.

Član 3

Nijedna odredba ovog Protokola ne može se ukinuti na osnovu člana 15 Konvencije.

(Sl. list SCG (Međunarodni ugovori), br. 9/03)

Protokol br. 13 uz EKPS:

Član 1

Smrtna kazna se ukida. Niko se ne može osuditi na smrtnu kaznu ili pogubiti.

Član 2

Nijedna odredba ovog Protokola ne može se ukinuti na osnovu člana 15 Konvencije.

(Sl. list SCG (Međunarodni ugovori), br. 9/03)

Opšte

Pravo na život garantovano je svim osnovnim međunarodnim i regionalnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava koje je Crna Gora ratifikovala. Ono se nikako ne smije tumačiti restriktivno.²³² Pravo na život je kompleksno pravo, koje podrazumijeva različite vrste obaveza za državu: negativne obaveze, koje znače zabranu proizvoljnog lišavanja života i smrtne kazne, i pozitivne obaveze, u vidu preduzimanja mjera za zaštitu života i djelotvornu istragu uzroka smrti, posebno ubistva.²³³ Pripadnike policije i državnog tužilaštva trebalo bi obučavati i podsjećati na obavezu državnih

²³² Opšti komentar 6/16, st. 1, 1982, 378. sastanak (16. sesija) Komiteta za ljudska prava.

²³³ Vidi „Pravo na život – vodič za primjenu člana 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima“, Douwe Korff, Savjet Evrope, 2007. (dostupno na: www.hraction.org/?page_id=230).

organa da djelotvorno istražuju uzroke smrti i preduzimaju sve razumne mjere da zaštite život osoba u njihovoj nadležnosti od opasnosti o kojima su obaviješteni (npr. *Mahmut Kaya protiv Turske*, 2000).

Za razliku od PGP i EKPS, Male Povelje i Ustava RCG, Ustav Crne Gore nema posebnu odredbu kojom garantuje pravo na život, već jemči „nepovredljivost psihičkog i fizičkog integriteta čovjeka“ (čl. 28, st. 2). Ustav izričito zabranjuje smrtnu kaznu (čl. 26), kloniranje, medicinske intervencije i ogleda bez dozvole (čl. 27, st. 2 i 3).

Međunarodni ugovori ne dozvoljavaju derogacije prava na život (čl. 4 PGP; čl. 15 EKPS), s tim što EKPS predviđa izuzetak u pogledu smrti prouzrokovane zakonitim ratnim postupcima. Ustav Crne Gore, za vrijeme proglašenog ratnog ili vanrednog stanja, neobično, zabranjuje ograničenje „prava na život“ (čl. 25, st. 3), iako prava na život, pod tim nazivom, u Ustavu nema.

U skladu s obavezom da djeluje preventivno da bi očuvala pravo na život tako što će usvojiti djelotvorne krivičnopravne odredbe koje će odvrćati od izvršenja krivičnih djela protiv života, popraćenih izvršnim mehanizmima za sprječavanje, suzbijanje i kažnjavanje povreda tih odredaba (vidi *Nachova and Others v. Bulgaria*, 2005, st. 160), Crna Gora u Krivičnom zakoniku sadrži krivična djela kojima štiti ovo pravo, a nadležni državni tužilac ima obavezu da za ova krivična djela sprovodi gonjenje po službenoj dužnosti. To su prije svega krivična djela protiv života i tijela (Glava 14, čl. 143–149), krivična djela protiv čovječnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom, kao što su Genocid (čl. 426), Zločin protiv čovječnosti (čl. 427), Ratni zločin protiv civilnog stanovništva, Ratni zločin protiv ranjenika i bolesnika i Ratni zločin protiv ratnih zarobljenika (čl. 428–430), Protivpravno ubijanje i ranjavanje neprijatelja (čl. 434) i Podsticanje na agresivni rat (čl. 442). Krivični zakonik sadrži i grupe krivičnih djela kojima se može ugroziti život ljudi, kao što su djela protiv zdravlja ljudi (Glava 24 KZ), protiv opšte sigurnosti ljudi i imovine (Glava 26), protiv bezbjednosti javnog saobraćaja (Glava 27 KZ), protiv životne sredine (Glava 25 KZ), i krivično djelo Nedoizvoljeno držanje oružja i eksplozivnih materija (čl. 403), Neučestvovanje u otklanjanju opšte opasnosti (čl. 380), itd.

Za krivično djelo Navođenje na samoubistvo i pomaganje u samoubistvu (čl. 149), može se izreći kazna zatvora od tri mjeseca do 10 godina. Eutanazija nije dekriminalizovana, ali je predviđena kao zasebno i lakše krivično djelo u odnosu na ubistvo.²³⁴ Propisuje se da će onaj ko liši života punoljetno lice iz

²³⁴ Evropski sud za ljudska prava nije zauzeo izričit stav u vezi eutanazije, već to prepušta procjeni svake države. U presudi *Pretty protiv Ujedinjenog kraljevstva*, 2002, st. 39–40, zaključeno je da se pravo na život prema Konvenciji ne može tumačiti tako da garantuje „pravo na smrt“, ali je isto tako rečeno da ne znači da država koja odobrava eutanaziju krši pravo na život koje garantuje Konvencija.

samilosti zbog teškog zdravstvenog stanja u kojem se to lice nalazi, a na njegov ozbiljan i izričit zahtijev, biti kažnjen zatvorom od 6 meseci do 5 godina (Lišenje života iz samilosti, čl. 147). Krivično se goni i onaj ko pomogne drugome da izvrši samoubistvo pod istim uslovima, a predviđena kazna je zatvor od 3 meseca do 5 godina (čl. 149, st. 2), što znači da se krivično goni i za tzv. pasivnu eutanaziju.

Izričito je zabranjeno kloniranje ljudskih bića ili eksperimentisanje u tom cilju (čl. 291, st. 2) u okviru krivičnog djela „Protivpravno vršenje medicinskih eksperimenata i ispitivanje lijeka“.

Smrtna kazna

Ustav izričito zabranjuje smrtnu kaznu (čl. 26), u skladu s međunarodnim dokumentima koje je ratifikovala savezna država (SRJ i SCG), a u odnosu na koje je Crna Gora sukcesor. Naime, SRJ je juna 2001. ratifikovala Drugi fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, kojim se država potpisnica obavezuje da ukinе smrtnu kaznu, a SCG je 3. aprila 2003, prilikom prijema u SE, potpisala Protokol br. 6 uz Evropsku konvenciju, koji obavezuje države da ukinu smrtnu kaznu, osim za „djela izvršena u doba rata ili neposredne ratne opasnosti“ i Protokol br. 13, koji podrazumijeva ukidanje smrtnе kazne bez izuzetaka.

Smrtna kazna je u potpunosti ukinuta u krivičnom zakonodavstvu na teritoriji Crne Gore 2002. godine.²³⁵

Ekstradicija, izručenje okrivljenih i osuđenih lica, sprovodi se u skladu s odredbama međunarodnih višestranih i dvostranih ugovora; ako oni ne postoje ili neko pitanje nije regulisano međunarodnim ugovorom, ekstradicija se sprovodi prema odredbama Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima (*Sl. list CG*, 04/08) (čl. 10–34). Članom 14 ovog Zakona predviđeno je da ako je prema zakonu države molilje propisana smrtna kazna za djelo zbog kojeg se traži izvršenje, izručenje se može odobriti samo ako ta država pruži garancije da smrtna kazna neće biti izrečena, ili izvršena, dok je članom 23 propisano da će u rešenju kojim se dozvoljava izdavanje stranca, ministar navesti da se prema strancu „ne može primjeniti teža kazna od one na koju je osuđen“. Ovo je u skladu s obavezama Crne Gore na osnovu Evropske konvencije o ekstradiciji (*Sl. list – Međunarodni ugovori*, 10/01). U tom smislu, i Zakon o azilu predviđa primjenu načela *non-refoulement* (vidi više u odjeljku Zakon o azilu, str. 452).

²³⁵ Tadašnje republičko krivično zakonodavstvo usklađeno je s promenama koje su izvršene u Krivičnom zakonu SRJ (Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona SRJ, *Sl. list SRJ*, br. 61/01), kojim je smrtna kazna ukinuta kao krivična sankcija i zamijenjena kaznom zatvora od četrdeset godina, Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona Republike Crne Gore (*Sl. list RCG*, 30/02).

Samovoljno lišavanje života

PGP i EKPS obavezuju države da zaštite život ljudi od samovoljnog, tj. namjernog lišavanja – ubistva, posebno od strane državnih bezbjednosnih snaga.²³⁶ Ne smatra se kršenjem prava na život svaka upotreba sile od strane policije sa smrtnom posljedicom. Upotreba sile u cilju samoodbrane, krajnje nužde, hapšenja ili sprječavanja bjekstva, sprječavanja nereda i pobuna, ne smatra se samovoljnim lišavanjem života sve dok zadovoljava kriterijum apsolutne nužnosti, odnosno proporcionalnosti (vidi presudu Evropskog suda za ljudska prava *McCann i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1995 i odluku Komiteta za ljudska prava *Suarez de Guerrero protiv Kolumbije*, No. 45/1979, 1985, dok. UN CCPR/C/OP/1). Međutim, slučajevi nenamjernih ubistava od strane državnih agenata predstavljaju kršenje prava na život, ako je upotreba sile u momentu ubistva bila neopravdana ili nije bila u skladu s procedurom predviđenom domaćim zakonodavstvom (*Burrell protiv Jamajke*, No. 546/93, dok. UN CCPR/C/53/D/546/1993, 1996; *Stewart protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Evropska komisija za ljudska prava, 39 DR 162, 1982. i *X. protiv Belgije*, 1969). Komitet zahtijeva da se zakonom strogo ograniče okolnosti u kojima bi građanin mogao biti lišen života akcijom državnih organa. Ipak, s obzirom da i sami zakoni u državi mogu biti takvi da daju preširoka ovlašćenja državnim organima, bilo je slučajeva u kojima je Komitet utvrdio kršenje prava na život i u situaciji koja je zadovoljavala domaće kriterijume (*Suarez de Guerrero protiv Kolumbije*, No. 45/1979, 1985, dok. UN CCPR/C/OP/1).

Zakon o policiji Crne Gore (*Sl. list RCG*, 88/09) propisuje da će policijski službenik upotrijebiti sredstvo prinude tako da službenu radnju obavi srazmjerno opasnosti koju treba otkloniti i sa najmanje štetnih posljedica po lice protiv koga se sredstvo prinude upotrebljava, kao i da je dužan da prije upotrebe sredstava prinude na to upozori lice protiv kojeg se neko od sredstava prinude primjenjuje (čl. 30). Takođe, propisano je da se vatreno oružje može upotrijebiti samo ako je to neophodno radi: (1) zaštite života ljudi; (2) sprječavanja bjekstva lica zatečenog u izvršenju krivičnog djela za koje se goni po službenoj dužnosti i za koje je propisana kazna zatvora u trajanju od 10 godina ili teža kazna; (3) sprječavanja bjekstva lica lišenog slobode ili lica za koje je doneto rješenje o zadržavanju zbog izvršenja krivičnog djela iz prethodne tačke; (4) odbijanja neposrednog napada kojim se ugrožava život policijskog službenika; (5) odbijanja napada na objekat, ako je izvjesno da će napadom biti ugrožen život lica koje obezbjeđuje ili drugog lica (čl. 40). Ovim zakonom se precizno regulišu uslovi primjene vatrene oružja i razrađuje svaka od navedenih pet situacija, kada se vatreno oružje može upotrijebiti. Zakon predviđa da se vatreno oružje može upotrijebiti samo radi zaštite života lica koja su napadnuta kada postoji neposredna opasnost po život napadnutog lica, a zaštita života uspostavlja kao jedino dobro čija zaštita opravdava upotrebu

²³⁶ Komitet za ljudska prava, Opšti komentar br. 6/16, napomena 1, st. 3.

vatrenog oružja (čl. 41). Prije upotrebe vatrenog oružja policijski službenik je obavezan da na to upozori, kad je to moguće, a u svakom slučaju je dužan da čuva živote drugih lica (čl. 46). Bitno ograničenje u primjeni vatrenog oružja, ali i drugih sredstava prinude, sadržano je u zahtjevu da se ova sredstva mogu upotrijebiti samo po naređenju službenika koji rukovodi izvršenjem službenog zadatka. Policijski službenik koji je upotrijebio ili naredio upotrebu vatrenog oružja i drugih sredstava prinude obavezan je da o tome odmah obavijesti starješinu policije, koji je obavezan da u roku od 3 dana preduzme mjere za utvrđivanje odgovornosti ako ocjeni da je prinuda nezakonito upotrijebljena (čl. 48). Nije jednostavno zaštititi određena lica ili objekte u praksi, a ne preći pri tom prag „striktno proporcionalnosti“ (*McCann i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1995; *Kelly i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 2001; *Gul protiv Turske*, 2000; *Matzarakis protiv Grčke*, 2004), tako da bi obuka službenika policije trebalo da obuhvati uporedna iskustva opisana u navedenim presudama Evropskog suda za ljudska prava.

Obaveza djelotvorne istrage nerazjašnjenih ubistava

Evropski sud za ljudska prava utvrdio je da Konvencija zahtijeva od države da sprovede efikasnu i djelotvornu istragu po službenoj dužnosti onda kada je osoba umrla od posljedica upotrebe sile (*Gongadze protiv Ukrajine*, 2005, st. 175). U slučaju kada se sumnja da su državni službenici ili agenti bili uključeni u ubistvo, neophodno je da osobe koje vode istragu budu nezavisne u odnosu na one koji su upletene u događaje, i da se istraga vodi tako da mogu da se identifikuju i kazne svi koji su odgovorni. Svaki nedostatak u istrazi koji ometa da se njome utvrdi uzrok smrti ili odgovorna lica, koja su neposredni izvršioci ili oni koji su naredili ili organizovali zločin, nosi rizik da će država prekršiti ovaj standard. Efikasno postupanje državnih organa u istrazi veoma je važno za povjerenje javnosti u njihovo održavanje vladavine prava i sprječavanje utiska o bilo kakvoj povezanosti s nezakonitim djelima ili o njihovoj toleranciji (vidjeti *McKerr protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 2001, st. 108).

Zaštita života pritvorenika i zatvorenika

Država ima posebne obaveze da preuzme sve potrebne i dostupne mjere kako bi zaštitila život svih lica koja su lišena slobode ili se nalaze na izdržavanju zatvorske kazne. Nepružanje medicinske pomoći, lišavanje hrane, mučenje ili nesprječavanje samoubistva lica lišenih slobode mogu da predstavljaju povredu prava na život (*Keenan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Evropska komisija za ljudska prava, 1999; *Dermot Barbato protiv Urugvaja*, Komitet za ljudska prava, App. No. 84/1981, st. 9.2). U tom smislu, Ustav proklamuje

poštovanje ljudskog dostojanstva, nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta čoveka, kao i zabranu svakog nasilja nad licem lišenim slobode (čl. 28 i 31 Ustava Crne Gore; vidi opširnije Postupanje s licima lišenim slobode, str. 155). Zakon o izvršenju krivičnih sankcija Crne Gore (ZIKS, *Sl. list RCG*, 25/94, 29/94, 69/03 i 65/04) obavezuje državne vlasti da obezbijede zdravstvenu zaštitu i sprječavaju samopovređivanje zatvorenika.

Ako dođe do samoubistva ili ubistva lica lišenog slobode, mora se sprovesti primjerena i iscrpna istraga. Ako ona pokaže da su državni organi činjenjem ili nečinjenjem odgovorni za smrt žrtve, država se može proglasiti odgovornom za kršenje člana 6 PGP.²³⁷

ZIKS propisuje uslove za primjenu prinude nad osuđenima. U zakonu stoji da se prinuda prema osuđenome primenjuje samo ako je neophodno da se spriječe: 1) bjekstvo; 2) fizički napad na službeno ili osuđeno lice; 3) nanošenje povreda drugom licu; 4) samopovređivanje ili prouzrokovanje materijalne štete; 5) kad je nužno da se spriječi otpor prema zakonitom naređenju službenika. Zakon ograničava upotrebu oružja na mali broj situacija, odnosno „samo ako službeno lice drugačije ne može: 1) da odbije neposredni napad kojim se ugrožava njegov život ili život drugog lica, 2) da odbije napad na objekat koji obezbjeđuje, 3) da spriječi bjekstvo osuđenog lica koje kaznu zatvora izdržava u zatvorenom odjeljenju, 4) da spriječi bjekstvo osuđenog lica koje sprovodi ili obezbjeđuje samo ako je u pitanju lice osuđeno za krivično djelo za koje je propisana kazna zatvora u trajanju od 10 godina ili teža kazna, i to samo ako se drugim sredstvom prinude ne može obezbijediti izvršenje službene radnje (čl. 180).

Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija i Pravilnikom o načinu vršenja službe obezbjeđenja, naoružanju i opremi službenika obezbjeđenja u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (*Sl. list RCG* 68/06) propisano je da je o upotrebi sredstava prinude službenik obezbjeđenja dužan da sačini izvještaj koji zajedno sa mišljenjem rukovodioca službe obezbjeđenja i mišljenjem načelnika dostavlja direktoru Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija. O upotrebi gumene palice, vatrenog oružja, hemijskih sredstava, šmrkova sa vodom, specijalno obučanih pasa, direktor je dužan da u roku od tri dana od dobijanja izvještaja, dostavi Ministarstvu pravde pismeni izvještaj sa utvrđenim činjenicama i ocjenom o pravilnosti upotrebe sredstava prinude. O upotrebi fizičke snage direktor će obavijestiti Ministarstvo pravde samo ako je nastupila teška tjelesna povreda lica nad kojim je fizička snaga upotrijebljena (čl. 57 Pravilnika o načinu vršenja službe obezbjeđenja, naoružanju i opremi službenika obezbjeđenja u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija). Međutim, ni ZIKS ni

²³⁷ Vidi više u odluci Komiteta za ljudska prava u predmetu *Hugo Haraldo Dermitt Barba to protiv Urugvaja* (App. No. 84/81). Komitet za ljudska prava je naložio urugvajskim vlastima da preduzmu djelotvorne korake kako bi utvrdili kako je došlo do smrti Huga Dermitta, da privedu pravdi sva lica koja su odgovorna za njegovu smrt, kao i da plate odgovarajuću novčanu nadoknadu njegovoj porodici (st. 11).

Pravilnik ne predviđaju obavezu obavješćavanja državnog tužioca o upotrebi vatrenog oružja koji bi mogao tražiti pokretanje istrage, odnosno dalje eventualno krivično gonjenje službenika za koje postoji sumnja da su na nezakonit način upotrebili oružje.

Zakon prilično detaljno propisuje kada je dozvoljena upotreba vatrenog oružja (čl. 159 i 180), a to je još detaljnije uređeno Pravilnikom o načinu vršenja službe obezbjeđenja, naoružanju i opremi službenika obezbjeđenja u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija.

Pomenuti Pravilnik u članu 48 predviđa da je, u slučaju da u toku sprovođenja nastupi smrt osuđenog ili pritvorenog lica, vođa sprovedničke grupe, odnosno sprovednik, dužan da: obezbijedi lice mjesta, obavijesti organ uprave nadležan za poslove policije i obavijesti neposrednog starješinu. Trebalo bi predvidjeti da se odmah obavijesti i državni tužilac, koji je nadležan da sprovede nezavisnu istragu i ispita da li slučaj sadrži elemente krivičnog djela.

Dužnost zaštite od rizika po život

Evropski sud za ljudska prava naglasio je da član 2 EKPS ustanovljava pozitivnu obavezu države da preduzme odgovarajuće preventivne mjere da sačuva život ljudi koji se nalaze u njenoj nadležnosti.

Dužnost zaštite od nasilja drugih. – Obaveza državnih organa da djeluju preventivno radi zaštite pojedinca čiji je život ugrožen kriminalnim radnjama drugih lica, postoji onda kada državni organi znaju ili su u to vrijeme morali znati za postojanje stvarnog i neposrednog rizika za život određene osobe zbog kriminalnih radnji drugog lica. U takvom slučaju, država će biti odgovorna za kršenje prava na život ako njeni organi propuste da preduzmu mjere u njihovoj nadležnosti, za koje se, prema razumnoj procjeni, moglo očekivati da bi mogle da spriječe taj rizik (vidi *Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom*, 2002, st. 55). U slučaju *Branko Tomašić i drugi protiv Hrvatske*, Evropski sud za ljudska prava je 2009. godine ustanovio da je Hrvatska prekršila pravo na život jer uslijed niza propusta njeni državni organi nijesu spriječili da mentalno oboljela osoba ostvari svoje prijetnje smrću supruzi i djeci. U tom slučaju, nadležni organi nisu obezbijedili odgovarajuće izvršenje mjere bezbjednosti obaveznog psihijatrijskog liječenja, nijesu izvršili psihijatrijsku procjenu prije nego su izvršioca prijetnji, a kasnije i ubistava, pustili na slobodu, niti je izvršen pretres njegovog vozila, iako su nadležni državni organi bili obaviješteni o njegovim prijetnjama da će upotrijebiti bombu.

Krivični zakonik sadrži krivično djelo Ugrožavanje sigurnosti (čl. 168), kojim je predviđeno kažnjavanje za prijetnje napadom na život i tijelo novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jedne godine. Za razliku od ostalih krivičnih djela iz glave krivičnih djela protiv sloboda i prava čovjeka i građanina,

u kojoj se nalazi ovo krivično djelo, za njega nije predviđen kvalifikovan oblik za slučaj kada ga izvrši službeno lice. Propisano je i krivično djelo Nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici (čl. 220), a u 2010. godini usvojen je i Zakon o zaštiti od nasilja u porodici (detaljnije o ovom zakonu, vidi Posebna zaštita porodice i djeteta, str. 411)

Dužnost zaštite od rizika po zdravlje. – Država ima obavezu da preduzme i aktivne mjere za sprječavanje neuhranjenosti, poboljšanja zdravstvene zaštite i druge mjere socijalne politike usmerene na smanjenje smrtnosti i produženje životnog vijeka (vidi Opšti komentar Komiteta za ljudska prava br. 6/16, 1982; vidi detaljnije u okviru Prava na zdravlje, str. 506).

Dužnost zaštite od nesavjesnog liječenja. – Država je dužna da usvoji propise kojima će obezbijediti da zdravstvene ustanove primjenjuju odgovarajuće mjere za zaštitu života svojih pacijenata (*Calvelli and Ciglio*, 2002, st. 48–49). U tom smislu, Krivični zakonik predviđa krivična djela Nesavjesno pružanje ljekarske pomoći (čl. 290), Neukazivanje ljekarske pomoći (čl. 292) i Nadri-ljekarstvo (čl. 293). U slučaju kada usled nesavjesnog liječenja, koje podrazumijeva očigledno nesavjesno liječenje, ili neukazivanje ljekarske pomoći, koje podrazumijeva odbijanje pružanja ljekarske pomoći, dođe do smrti pacijenta, predviđena je kazna zatvora od 1 do 8 godina, što je ista visina kazne predviđena npr. za ubistvo na mah, koje podrazumijeva da je izvršilac bez svoje krivice doveden u jaku razdraženost napadom, zlostavljanjem ili teškim vrijeđanjem od strane ubijenog. Ovakva norma ne djeluje pravično i ukazuje na određenu toleranciju nesavjesnog postupanja ljekara, koje se i u praksi pokazuje kroz činjenicu da do danas u Crnoj Gori nijedan ljekar nije pravosnažno osuđen zbog ljekarske greške, odnosno za neko od navedenih krivičnih djela (detaljnije, vidi str. 520).

S druge strane, proceduralni vid prava na život na osnovu člana 2 EKPS zahtijeva od države da uspostavi djelotvorni i nezavisni pravosudni sistem, sposoban da ispita i utvrdi uzrok smrti pacijenata, bilo u javnom ili privatnom sektoru, i obezbijedi da se odgovorni kazne. Ova obaveza ne podrazumijeva da se u svakom slučaju utvrdi odgovornost ljekara, već da se uspostavi procedura koja može da dovede do djelotvornog utvrđivanja uzroka smrti i odgovornosti (*Šilih protiv Slovenije*, 2009, st. 192). Evropski sud je naglasio da je brza i temeljna istraga uzroka smrti u zdravstvenoj ustanovi neophodna da bi na osnovu utvrđenih činjenica mogli da se poprave propusti i spriječe slične greške ubuće i na taj način obezbijedi pravo na život svih korisnika zdravstvenih službi (st. 196). Traži se da postupak bude ekspeditivan, bez zastoja, ali nema utvrđenih granica razumnog trajanja. U slučaju *Byrzykowski protiv Poljske*, 2006, utvrđeno je kršenje proceduralnog aspekta prava na život, jer ni posle sedam godina nije bilo pravosnažne presude ni u jednom od postupaka pokrenutih u cilju utvrđivanja odgovornosti za smrt trudnice u bolnici, dok u slučaju *Calvelli and Ciglio*, nije utvrđeno kršenje, jer su oštećeni na kraju

postigli poravnanje sa bolnicom, mada je krivično gonjenje zastarjelo, a parnični postupak trajao nešto više od šest godina.

Dužnost zaštite od rizika iz životne sredine. – Država ima obavezu da obezbijedi informacije o rizicima vezanim za životnu sredinu i javnosti i pojedincima koji su tim rizicima pogođeni (*Guerra i drugi protiv Italije*, 1998.). U slučaju eksplozije metana na deponiji koja je prozrokovala smrt 39 ljudi, utvrđena je odgovornost države za kršenje prava na život jer su nadležni organi na nekoliko nivoa znali ili je trebalo da znaju da postoji stvaran neposredan rizik po život i zdravlje ljudi koji su živjeli u blizini deponije, ali je propušteno da se preduzmu odgovarajuće preventivne mjere (*Öneryildiz protiv Turske*, 2004.)²³⁸.

Ustav propisuje da „svako ima pravo na zdravu životnu sredinu“ (čl. 23, st. 1), pravo na „blagovremeno i potpuno obavješćavanje o stanju životne sredine“, pravo da utiče na pitanja od značaja za životnu sredinu i na pravnu zaštitu ovih prava (st. 2), kao i posebnu obavezu države da čuva i unapređuje životnu sredinu (st. 3).

Zakonski okvir za zaštitu životne sredine u Crnoj Gori čini pet opštih zakona: Zakon o životnoj sredini, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu, Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu i Zakon o integrisanom sprječavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.

Zaštita životne sredine i održivi razvoj regulisani su i Zakonom o zaštiti prirode, Zakonom o nacionalnim parkovima, Zakonom o zaštiti od jonizujućih zračenja, Zakonom o upravljanju otpadom, Zakonom o zaštiti od buke u životnoj sredini, Zakonom o vodama, Zakonom o šumama, Zakonom o zaštiti vazduha, Zakonom o moru i Zakonom o divljači i lovstvu.

Zakon o životnoj sredini Crne Gore (*Sl. list CG*, 48/08) predviđa da su subjekti zaštite životne sredine dužni da obezbijede kontrolu i sprječavanje svih oblika zagađenja i degradacije životne sredine kao i sanaciju i rehabilitaciju djelova životne sredine čiji je kvalitet narušen usljed zagađenja i degradacije. Upravne poslove iz oblasti zaštite životne sredine obavlja Agencija za zaštitu životne sredine, koja izdaje dozvole, vrši nadzor, izrađuje analize

²³⁸ Evropski sud za ljudska prava u ovoj presudi (st. 59 i 60) pozvao se na evropske standarde: Rezoluciju 587 (iz 1979.) Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope o problemima povezanim sa odlaganjem gradskog i industrijskog otpada i Rez. 1087 (1996.) o posljedicama katastrofe u Černobilu; Preporuku Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope 1225 (1993.) o upravljanju, prečišćavanju, recikliranju i plasiranju otpada, Preporuku R (96) 12 Komiteta ministara o podjeli ovlašćenja i odgovornosti između centralnih vlasti i lokalnih i regionalnih organa u odnosu na životnu sredinu; Konvenciju iz Lugana iz 1993. godine o građanskoj odgovornosti za štetu koja nastane od aktivnosti koje su opasne po životnu sredinu; Strazburšku Konvenciju iz 1998. godine o zaštiti životne sredine putem krivičnog zakona; Okvirnu odluku Savjeta Evropske unije br. 2003/80 od 27. januara 2003. godine i prijedlog Evropske komisije od 13. marta 2001. godine izmijenjen 30. septembra 2002. godine za direktivu o zaštiti životne sredine kroz krivični zakon.

i izvještaje, vrši inspekcijske poslove i komunicira s relevantnim domaćim i međunarodnim organima i organizacijama kao i s javnošću. Agencija vrši inspekcijski nadzor nad sprovođenjem Zakona preko ekoloških inspektora po pravilima o inspekcijskom nadzoru. Zakonom su propisane kaznene odredbe, koje predviđaju izricanje novčanih kazni pravnim licima i preduzetnicima za prekršaje iz oblasti zaštite životne sredine.

Zakonom je propisana obaveza donošenja dokumenata održivog razvoja i zaštite životne sredine i to: Nacionalne strategije održivog razvoja, nacionalnog programa zaštite životne sredine, lokalnih planova zaštite životne sredine kao i donošenje strategija, planova i programa koji se donose za pojedine segmente zaštite životne sredine.

Zakon propisuje da u slučaju udesa, zavisno od obima udesa i procjene posljedica koje predstavljaju opasnost po ljudsko zdravlje i životnu sredinu, Ministarstvo, odnosno organ jedinice lokalne samouprave proglašava stanje ugroženosti životne sredine i obavještava javnost o preduzetim mjerama (čl. 26).

Izvještaj o stanju životne sredine Crne Gore izrađuje se za period od četiri godine radi praćenja ostvarivanja ciljeva iz dokumenata održivog razvoja i zaštite životne sredine iz Zakona, kao i strateških, planskih i programskih dokumenata vezanih za pojedine segmente životne sredine i opterećenja i drugih dokumenata vezanih za zaštitu životne sredine, kao i zbog cjelokupnog uvida u stanje životne sredine.

Zakon predviđa postojanje Katastra zagađivača životne sredine, koji sadrži podatke o izvorima, vrsti, količini, načinu i mjestu ispuštanja, prenosa i odlaganja zagađujućih materija i otpada u životnu sredinu. Integralni katastar zagađivača vodi Agencija za zaštitu životne sredine, na osnovu lokalnih katastarskih zagađivača životne sredine koje vode jedinice lokalne samouprave. Katastar izvora zagađivanja, kao osnovni instrument u politici donošenja mjera i planova sprečavanja i/ili smanjenja emisije zagađenja ne postoji. Postoji problem sa vođenjem lokalnih katastarskih zagađivača pri jedinicama lokalne samouprave.

Zakonom o zaštiti prirode (*Sl. list CG*, 51/08) definisana su zaštićena prirodna dobra kao što su: rezervati prirode, nacionalni parkovi, regionalni parkovi, spomenici prirode, zaštićene vrste biljaka, životinja i zaštićeni geološki i paleontološki objekti. Propisan je i postupak proglašavanja, upravljanja i vođenja registra zaštićenih prirodnih dobara.

Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu (*Sl. list CG*, 80/05) utvrđuje uslove, način i postupak vršenja procjene uticaja određenih planova ili programa na životnu sredinu.

Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu (*Sl. list CG*, 80/05) uređuje postupak procjene uticaja na životnu sredinu za projekte koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu, propisuje sadržaj elaborata o procjeni uticaja, učešće zainteresovanih organa i organizacija i javnosti, postupak ocjene

i izdavanja saglasnosti, obavještanje o projektima koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu druge države, nadzor i druga pitanja od značaja za procjenu uticaja na životnu sredinu.

Zakonom o integrisanom sprječavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (*Sl. list CG*, 80/05) uređeni su uslovi i postupak izdavanja integrisane dozvole za postrojenja i aktivnosti koje mogu imati negativne uticaje na zdravlje ljudi, životnu sredinu ili materijalna dobra, vrste aktivnosti i postrojenja, nadzor i druga pitanja od značaja za sprječavanje i kontrolu zagađivanja životne sredine. Vrste aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola klasifikuju se prema nivou zagađivanja i riziku koji te aktivnosti mogu imati po zdravlje ljudi i životnu sredinu, uključujući i druge tehnički srodne aktivnosti koje mogu proizvesti emisije i zagađenje životne sredine.

Kao što je gore navedeno, KZ Crne Gore sadrži posebnu glavu 25 o krivičnim djelima protiv životne sredine i uređenja prostora, među kojima su krivična djela Zagađenje životne sredine (čl. 303), Nepreduzimanje mjera zaštite životne sredine (čl. 304), Protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu (čl. 305), Oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine (čl. 306), Oštećenje životne sredine (čl. 307), Zloupotreba genetički modifikovanih organizama (čl. 307a), Uništenje i oštećenje zaštićenog prirodnog dobra (čl. 310), Unošenje opasnih materija u Crnu Goru (čl. 313), Nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija (čl. 314), Nedozvoljena izgradnja nuklearnih postrojenja (čl. 315), Neizvršenje odluke o mjerama zaštite životne sredine (čl. 316), Povreda prava na informisanje o stanju životne sredine (čl. 317).

Pobačaj

Ni u PGP ni u EKPS ne definiše se početak života koji se štiti. Riječ „svako“ iz člana 2 EKPS ostavlja mesto tumačenjima da li je zaštićen i život fetusa, ali je Evropska komisija za ljudska prava zaključila da kontekst u kojem je korišćen termin „svako“ u članu 2 ne ukazuje da je postojala namera da se zaštititi i nerođeno dete (*X. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1980), a 2004. godine je i Evropski sud za ljudska prava doneo presudu u predmetu *Vo protiv Francuske*, gdje je stao na stanovište da je pitanje kada život počinje u nadležnosti svake države članice, jer u Evropi ne postoji konsenzus o naučnoj i pravnoj definiciji početka života. Evropski sud je potvrdio da embrion/fetus može imati status ljudskog bića u smislu zaštite ljudskog dostojanstva, ali ne status individue koja uživa zaštitu člana 2 EKPS.

Pobačaj je regulisan Zakonom o uslovima i postupku za prekid trudnoće (*Sl. list CG*, 53/09). Prema ovom zakonu prekid trudnoće se može izvršiti samo na pisani zahtjev trudnice, a prekid trudnoće maloljetnog lica odnosno lica pod starateljstvom samo uz saglasnost roditelja, usvojioca odnosno

staraoca. Zahtjev trudnice da prekine trudnoću dovoljan je uslov do desete nedelje gestacije (čl. 4), a izuzetno i posle 10, odnosno 20. nedelje. U prvih deset nedjelja trudnoće o pobačaju odlučuje ljekar, a posle toga, do navršene dvadesete nedelje trudnoće, komisija za prekid trudnoće. Posle dvadesete nedjelje, o prekidu trudnoće odlučuje Etički komitet Kliničkog centra Crne Gore.

Krivični zakonik (čl. 150) predviđa krivično djelo Nedozvoljeni prekid trudnoće, kojim je inkriminisan pobačaj izvršen, započet ili pomognut protivno propisima. Kazna za ovo djelo zavisi od toga da li je izvršeno sa ili bez pristanka trudnice, odnosno njenih roditelja ili staratelja, i da li je ona mlađa od osamnaest godina. Zapriječena kazna za ovo je veća ako nastupi smrtna posledica, teško narušavanje zdravlja ili druga teška tjelesna povreda žene nad kojom je vršen prekid trudnoće, i iznosi od šest mjeseci do šest godina, ako je djelo izvršeno uz pristanak trudnice, odnosno od dvije godine do dvanaest godina, ako je djelo izvršeno bez njenog pristanka.

Pravo na život u praksi

Lišavanje života od strane državnih službenika i smrt u pritvoru ili zatvoru

U 2010. godini nije bilo slučajeva lišavanja života od strane službenika policije i smrti u pritvoru ili zatvoru. Međutim, bilo je procesuiranja takvih slučajeva iz ranijih godina i donijete su tri presude.

Viši sud u Podgorici osudio je 5. oktobra 2010. četiri lica, trojicu bivših zatvorenika i djevojku jednog od njih, na kazne zatvora od dvije do šest i po godina zbog prodaje, posredovanja i omogućavanja upotrebe heroina u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS) u Spužu kod Podgorice, od čega je u oktobru 2009. godine preminuo pritvorenik Alen Harović (25).²³⁹ Zbog sumnji da imaju veze sa unosom narkotika u spuški zatvor pod istragom je bila i nekolicina službenika ZIKS-a.²⁴⁰ Jednog od službenika je privodila i policija, ali je na kraju pušten iz pritvora jer je postupak obustavljen zbog nedovoljno dokaza.²⁴¹ Protiv petorice službenika ZIKS-a pokrenut je disciplinski postupak zbog propusta u proceduri koji su doveli do toga da službenici ne primjete da se svi zatvorenici u sobi drogiraju u danu koji je prethodio noći u kojoj je Harović preminuo, a drugi cimer se otrovao heroinom.²⁴² Protiv jednog službenika je podnijeta krivična prijava zbog krivičnog djela Nesavjesan rad u službi jer prilikom prijema Harovića u njegovom predmetu nije primjetio izrečenu

²³⁹ „Petnaest godina za smrt Harovića“, *Vijesti*, 6. oktobar 2010.

²⁴⁰ „Službenike testira na drogu“, *Dan*, 4. februar 2010.

²⁴¹ Isto; „Čelije čiste“, *Dan*, 21. novembar 2009.

²⁴² „Stražari nisu vidjeli heroin ni da se cimeri satima drogiraju“, *Vijesti*, 4. novembar 2009.

mjeru obaveznog liječenja od narkomanije, što je dovelo do toga da on ne bude podvrgnut odgovarajućem tretmanu u Specijalnoj bolnici i da umjesto toga bude smješten u poluotvorenom odjeljenju zatvora i u sobi sa drugim zatvorenicima koji su skloni uživanju droge, kako je saopćilo ministarstvo pravde.²⁴³ Nije objavljen rezultat disciplinskih postupaka i krivičnog postupka pokrenutih protiv državnih službenika zbog smrti zatvorenika Harovića.

Osnovni sud u Danilovgradu u martu 2010. donio je prvostepenu presudu za naknadu štete kojom je utvrđeno da su nadležni u ZIKS-u odgovorni za smrt zatvorenika Dragana Kastratovića, koji je 2007. stradao od posljedica strujnog udara dok je namjeravao da uključi sijalicu u svojoj ćeliji, zbog loše izolacije i nepropisno postavljenog sijaličnog grla.²⁴⁴ Po ocjeni suda, u ovom slučaju nijesu postojali uslovi za oslobađanje od odgovornosti, jer ZIKS u toku postupka nije dokazao da je uzrok smrti bila okolnost „čije se dejstvo nije moglo predvidjeti, izbjeći ili otkloniti“. Utvrđeno je da električne instalacije koje pripadaju „stacionu D 2“, gdje je boravio Kastratović, nijesu zadovoljavale ni minimum tehničkih propisa sa aspekta provedenih mjera bezbjednosti, što je i uzrok smrti. Kastratović je u kritičnom trenutku zbog neispravnosti i loše izvedenih improvizovanih električnih veza doživio strujni udar, navedeno je u prvostepenoj odluci. Jedan od saslušanih svjedoka je naveo da u vrijeme kada se desila nesreća Pravilnikom ZIKS-a nije bila predviđena upotreba električnih uređaja u ćelijama, osim tranzistora, a tokom uviđaja je utvrđeno da su se u vrijeme smrti u prostoriji nalazili i televizor, kuvala za kafu i više improvizovanih kablova i utičnica.

Apelacioni sud Crne Gore potvrdio je 15. decembra 2010. godine presudu policijskom službeniku Radu Popoviću na šest godina zatvora, nakon što ga je 29. juna 2010. Viši sud osudio jer je 2009. Danijelu Dedejiću nanio teške tjelesne povrede koje su dovele do njegove smrti.²⁴⁵ Mladić je teško je povrijeđen u incidentu 9. juna 2009, na magistrali kod Mojkovca kada ga je Popović udario pesnicom, nakon čega je Dedejić od siline udarca pao na asfalt, a kasnije i umro. Popović u to vrijeme nije bio na dužnosti, a povod incidenta bila je svađa u vezi ponašanja u saobraćaju.

Krajem maja 2011. u Podgorici je ubijen Aleksandar Saša Pejanović, žrtva policijske torture iz 2008.²⁴⁶ Njega je hicem u grudi usmrtio komšija, policajac Zoran Bulatović, koji je, prema tvrdnjama komšija, bio u svađi sa Pejanovićem. Sudija za istragu Višeg suda u Podgorici Radomir Ivanović izjavio je da je video nadzor sa lokala u blizini kafe bara gdje se ubistvo dogodilo snimio događaj.²⁴⁷ Bulatović je pripadnik Specijalne antiterorističke

²⁴³ „Krivci poznati“, *Pobjeda*, 7. novembar 2009.

²⁴⁴ „Ubila ga struja u zatvoru“, *Dan*, 18. mart, 2010.

²⁴⁵ *Vijesti*, *Vijesti*, 25. decembar, 2010; „Pritvor za Popovića“, *Vijesti*, 21. jun 2009.

²⁴⁶ Vidi poglavlje *Zabrana mučenja*, str. 146.

²⁴⁷ „Ubijen Aleksandar Saša Pejanović, kamera snimila ubistvo“, *Vijesti*, 30. maj 2011, dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/ubijen-aleksandar-sasa-pejanovic-kamera-snimila-ubistvo-clanak-22076>.

jedinice (SAJ), i u trenutku ubistva nije bio na dužnosti, ali je Pejanovića ubio iz službenog pištolja.²⁴⁸ Nakon što je pucao, Bulatović je Pejanovića unio u automobil i odvezao u Urgentni centar, gdje je i uhapšen.²⁴⁹

Prethodno opisani slučajevi, u kojima se kao ubice javljaju aktivni policijski službenici, navode na zaključak da bi Uprava policije morala da sprovedi ozbiljnu psihijatrijsku procjenu službenika od kojih se očekuje da u svom radu koriste sredstva prinude, posebno vatreno oružje, u cilju prevencije ovakvih i sličnih tragičnih događaja.

Početkom februara 2011, osumnjičeni za ubistvo T. B, Batrić Jovićević (71), izvršio je samoubistvo u zatvorskoj bolnici u Spužu. Iz ZIKS-a je tim povodom saopšteno da je Jovićević samoubistvo izvršio u vrijeme dok su ostala pritvorena lica smještena s njim u kolektivnoj sobi spavala, kao i da je sebi oduzeo život tako što je jedan kraj prethodno pripremljenog komada platna svoje garderobe fiksirao za rešetke na prozoru. Njegov branilac, advokat Dobroslav Raičević, izjavio je nakon tog događaja da Jovićević nije mogao da se pomiri sa krivičnim djelom koje je počinio, te da je bio narušenog zdravlja. Prema izjavama očevidaca, on je prvi put pokušao sebi da oduzme život odmah nakon ubistva T.B. ali je bio spriječen.

U junu 2011, u Kliničkom centru Crne Gore (KBC), umro je osuđenik Radojko Jurišević, nakon što je u lošem zdravstvenom stanju prebačen iz zatvora u Podgorici, gdje je izdržavao kaznu. Prema zvaničnom saopštenju uprave ZIKS, Jurišević je preminuo nakon što mu je prethodne večeri pozlilo dok je gledao TV program u svojoj sobi. U saopštenju je ukazano na to da je Jurišević bio srčani bolesnik, zbog čega je nekoliko puta pregledan i primao terapiju. Ipak, porodica pok. Juriševića je, na osnovu saznanja dobijenih od medicinskog osoblja, doktora i komandira prisutnih u KBC-u, izrazila sumnju da se Jurišević otrovao tako što je popio 60 tableta-antidepresiva, kao i da je ostavio pisani trag o tome u sobi. Kasnije je uprava ZIKS potvrdila da takvo pismo postoji, ali da porodica ne može da potvrdi Juriševićev rukopis, i da će pismo poslati na vještačenje grafologu nakon dobijanja obdukcioni nalaza. Obdukcioni nalaz nije bio gotov do završetka rada na izvještaju.

Kontrola naoružanja privatnih lica

Svaki šesti građanin Crne Gore posjeduje bar jedan komad oružja, od kojih mnogi nezakonito. Prema informacijama MUP-a ukupno je registrovano 105.000 komada vatranog oružja, a tome treba dodati i veliki broj ne-

²⁴⁸ „Ubijen Aleksandar Saša Pejanović, kamera snimila ubistvo“, *Vijesti*, 30. maj 2011, dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/ubijen-aleksandar-sasa-pejanovic-kamera-snimila-ubistvo-clanak-22076>.

²⁴⁹ „Aleksandra Pejanovića ubio komšija – policajac“, *Pobjeda*, 31. maj 2011, dostupno na: <http://www.pobjeda.me/citanje.php?datum=2011-05-31&id=210234>.

zakonitog oružja.²⁵⁰ Memorandumom o saradnji, koji su potpisali ministar unutrašnjih poslova i javne uprave Ivan Brajović, predstavnik UNDP-a Aleksandar Avanesov i šef Misije OSCE-a Šarunas Adomavičius, predviđeno je unapređenje službi za sprovođenje zakona, kontrola lakog i malokalibarskog naoružanja i podrška kampanji za podizanje svijesti građana o potrebi registracije oružja i oduzimanja neregistrovanog lakog i malokalibarskog naoružanja. UNDP je osnovao poseban fond za stavljanje pod kontrolu ove vrste naoružanja u Crnoj Gori.

Neriješena ubistva u Crnoj Gori

Crna Gora, prema informacijama policije, ima trideset neriješenih ubistava.²⁵¹ Neka od najpoznatijih su ubistva tri visoka funkcionera crnogorskih organa bezbjednosti Gorana Žugića, Darka Belog Raspopovića i Slavoljuba Ščekića, ubistvo novinara i vlasnika lista *Dan* Duška Jovanovića, i ubistvo pratioca književnika Jevrema Brkovića, Srđana Vojičića, koji je ubijen prilikom napada na Brkovića.

Ubistva Gorana Žugića i Darka Raspopovića. – Ubistva Gorana Žugića, šefa podgoričke policije i savjetnika za bezbjednost tadašnjeg premijera Mila Đukanovića, i Darka Belog Raspopovića, visokog funkcionera službe državne bezbjednosti iz 2000. i 2001. godine, Ratko Knežević, bivši šef Trgovinske misije Crne Gore u SAD, objasnio je 2009. godine kao posljedicu svađe oko profita iz posla šverca cigareta, na kome su najviši državni funkcioneri Crne Gore navodno sarađivali sa mafijom u Italiji i kriminalcima u regionu. Iako je Vrhovna državna tužiteljka Ranka Čarapić objavila da će zahtijevati saslušanje Kneževića povodom ovih navoda još 2009. godine, on do kraja 2010. nije bio saslušan, jer hrvatske vlasti nisu uspjele da mu uruče sudski poziv na saslušanje.²⁵² Tužilaštvo je zahtijevalo od istražnog sudije Višeg suda u Podgorici da sasluša tadašnjeg premijera Mila Đukanovića i biznismena Stanka Subotića u okviru istrage ubistava Žugića i Raspopovića, ali je predsjednik Višeg suda Mušika Dujović odbio taj zahtjev.²⁵³ Tužilaštvo se žalilo Vrhovnom sudu, koji je djelimično usvojio žalbu i odredio „kompromisno“ rješenje – da se prvo sasluša Knežević, a poslije toga, ukoliko bude potrebno, i ostali.²⁵⁴ Do maja 2011. nije objavljeno bilo što o napretku istrage u ovom slučaju.

Ubistvo Duška Jovanovića. – Slučaj ubistva urednika dnevnog lista *Dan*, Duška Jovanovića, za policiju je „riješen“ i, kako je medijima pri kraju 2010. godine nezvanično rečeno u Upravi policije, ničeg novog u istrazi nije bilo

²⁵⁰ „Oružje kontrolisati ili uništiti“, *Pobjeda*, 30. novembar 2010.

²⁵¹ „Prioritet rasvijetliti neriješena ubistva“, *Pobjeda*, 29. mart 2011.

²⁵² „Ratku ne znaju adresu“, *Dan*, 20. decembar 2010.

²⁵³ „Mušika odbio da sasluša Mila i Caneta“, *Dan*, 20. januar 2010.

²⁵⁴ Isto.

skoro dvije godine.²⁵⁵ Jovanović je ubijen 27. maja 2004, a još uvijek nijesu identifikovani izvršioci, saučesnici koji su sa osuđenim Damirom Mandićem učestvovali u ubistvu Jovanovića, kao ni nalogodavci tog ubistva. Vrhovni sud je potvrdio kaznu od 18 godina zatvora za Mandića, na koliko je Apelacioni sud preinačio prvostepenu presudu kojom je bio osuđen na maksimalnih 30 godina. Prvom prvostepenom presudom Mandić je bio oslobođen zbog nedostatka dokaza.

U tužilaštvu nikada nijesu objasnili zašto se čekalo pune četiri godine prije nego što je 2008. konačno poslata na vještačenje DNK Vuka Vulevića i Muše Osmanagića, koje su visoki policijski funkcioneri još u prvim danima istrage javno osumnjičili za ovaj zločin, ali koji nikada nisu za njega optuženi.

Nadležni ne samo da nisu proširili krug direktnih izvršilaca, nego ni nakon šest godina nije poznat motiv za ubistvo Jovanovića, niti je utvrđeno ko su mogući nalogodavci ovog zločina, za koji crnogorski policijski funkcioneri tvrde da nema političku pozadinu. Početkom aprila 2011, crnogorska štampa je prenijela navode beogradskog Blica, koji je u seriji tekstova opisivao organizovano učešće kriminalaca iz Srbije u sakrivanju ubica Duška Jovanovića 2004. godine, i, godinu dana kasnije, inspektora policije Slavoljuba Ščekića, a koji navodi da je oba ubistva naložila služba državne bezbjednosti Crne Gore.²⁵⁶

Branilac Damira Mandića tvrdi da je on osuđen „na osnovu indicija“ i da je vlastima bilo važno da osude nekoga, a da se pri tom ne otkriju ni nalogodavci ni direktni izvršioci.²⁵⁷ Vrhovni sud je u 2010. odbio zahtjev za zaštitu zakonitosti koji je Mandić podnio protiv presude Apelacionog suda, a još uvijek se očekuje stav Ustavnog suda po njegovoj ustavnoj žalbi, podnijetoj zbog povrede prava na pravično suđenje.²⁵⁸

U aprilu 2011. *Dan* je objavio službenu zabilješku koju je navodno sačinio bivši specijalni savjetnik pomoćnika ministra unutrašnjih poslova i tadašnjeg šefa Službe državne bezbjednosti Duška Markovića, Vasilije Mijović, 30. maja 2004, u kojoj se navodi izjava svjedoka, takođe bivšeg službenika Službe državne bezbjednosti (SDB), prema kojoj je svjedok sa terase svog stana u noći kada se ubistvo dogodilo vidio kako iz automobila izlaze Vuk Vulević i Damir Mandić.²⁵⁹ Prema istoj zabilješci, sa brojem i pečatom MUP-a, koja je nastala na osnovu neformalnog razgovora Vasilija Mijovića i svjedoka čije ime nije objavljeno, svjedok navodi da iz straha za bezbjednost svoje porodice nije smio da prijavi svoja saznanja: „Nijesam lud, da mi pobiju djecu,

²⁵⁵ „Policija odavno ne traži napadače na Softića i Stojovića“, *Vijesti*, 3. decembar 2010.

²⁵⁶ „Duškove ubice štitili iz crnogorskog DB-a“, *Vijesti*, „Vuk i Čila bili u Golfu“, *Dan* 5. april 2011.

²⁵⁷ „Mandić se sprema i za Strazbur“, *Vijesti*, 23. novembar 2010, „U februaru o presudi Damiru Mandiću“, *Dan*, 24. januar 2011.

²⁵⁸ Isto.

²⁵⁹ „Svjedok vidio Vulevića kako izlazi iz „golfa ubice“, *Dan*, 16. april 2011.

znaš li ti ko je Vuk Vulević i Damir Mandić. Oni su službini ljudi, zvijeri. Znaš li da je Vuk ubio u po dana, u Ulici slobode, Belog Raspopovića 2000. godine²⁶⁰, i to je vidio Ranko Krivokapić²⁶¹, pa nije prijavio. Pa na istom mjestu, 2001. godine Miška Krstovića²⁶². To svako zna. Niko im ništa ne može. Što će mi to.“²⁶³ Ministar pravde Duško Marković je izjavio da nikada nije vidio ovakvu zabilješku, te da je prvi put primio od redakcije *Dana*, nakon čega je dostavio tužilaštvu²⁶⁴, te da službena zabilješka Vasilija Mijovića ne postoji u dokumentacionom fondu SDB-a, niti je zavedena u djelovodniku SDB za 2004. godinu. Kako je tužilaštvo pokrenulo postupak ovim povodom, saslušan je svjedok iz zabilješke koji je negirao da je navedenu izjavu dao Vasiliju Mijoviću, kao i da se tog datuma, kad je zabilješka navodno sačinjena, nalazio u Beogradu. Izjavio je i da je sa Mijovićem bio u dobrim odnosima i da mu nije jasno zašto je nakon 7 godina izašao u javnost sa svojim tvrdnjama.²⁶⁵ Prilikom saslušavanja Mijović je ponovio navode iz zabilješke i rekao da ministar Marković pokušava da ga ubije, jer je, prema njegovim riječima, početkom aprila 2010. poslao ubice da ga učutkaju, što je Marković odbacio kao izmišljotinu.²⁶⁶ Iako je navodno, odmah nakon hapšenja, osuđeni Mandić Vulevića naveo kao Jovanovićevog ubicu, o tome ne postoji službena zabilješka, dok se kasnije na suđenju branio ćutanjem.²⁶⁷ Do zaključenja rada na izvještaju tužilaštvo nije završilo istražne radnje u vezi zabilješke.

Iako je Vrhovno državno tužilaštvo dva puta odbilo da pruži informacije o tome ima li napretka u istarazi saizvršilaca i nalogodavaca ubistva Duška Jovanovića, Upravni sud je krajem maja 2011. usvojio tužbu Akcije za ljudska prava, poništio rješenje kojim je Ministarstvo pravde (kao drugostepeni organ) potvrdilo ovakvu odluku VDT, i u svojoj presudi naložio donošenje novog rješenja.²⁶⁸

Ubistvo Slavoljuba Šćekića. – Slavoljub Šćekić, inspektor crnogorske policije i načelnik za suzbijanje opšteg kriminaliteta, ubijen je 30. avgusta 2005. nadomak svoje kuće u Podgorici. Optužnicom je obuhvaćeno više pripadnika kriminalne grupe, od kojih su Ljubo Vujadinović i Milan Čila Šćekić okrivljeni da su izvršili ubistvo, a Saša Boreta i Ljubo Bigović da su organizovali grupu koja je pokušala da izvrši iznudu, tj. „reketira“ preduzeće „Montenegrostars

²⁶⁰ Funkcioner Državne bezbjednosti Crne Gore Darko Raspopović Beli, ubijen je u januaru 2001.

²⁶¹ Predsjednik Skupštine Crne Gore

²⁶² Privatni preduzetnik, ubijen u aprilu 2001.

²⁶³ „Ne smijem da svjedočim, Vuka je SDB zaštitila kada je ubio Belog“, *Dan*, 17. april 2011.

²⁶⁴ „Marković zabilješku prosljedio tužilaštvu“, *Dan*, 30. april 2011.

²⁶⁵ „Svjedok saslušan zbog službene zabilješke“, *Dan*, 7. maj 2011.

²⁶⁶ „Mijović: Duško šalje ubice da me učutkaju Marković: Vaso ponovo izmišlja“, *Dan*, 02. jun 2011.

²⁶⁷ „Režim vraća krvavi dug“, *Dan*, 21. jul 2010.

²⁶⁸ Saopštenje Akcije za ljudska prava tim povodom dostupno na: <http://www.hracion.org/?p=867>.

grup“, tako što je tri puta podmetnut eksploziv na gradilište hotela „Splendid“ u vlasništvu reketiranog preduzeća. Kada je policijska istraga, kojom je rukovodio inspektor Šćekić, otkrila pripadnika grupe Alana Kožara da je podmetnuo eksploziv, grupa je organizovala Šćekićevo ubistvo. Za zločinačko udruživanje optuženi su i Vuk Vulević, njegov otac Radoslav, Danica Vuković, Goran Živković i Dušanka Vujović. U odsustvu je suđeno samo Milanu Čili Šćekiću, koji je do kraja suđenja bio u bjekstvu.

Posle prvog trogodišnjeg suđenja, prvostepenom presudom u avgustu 2009, Saša Boreta, Ljubo Bigović i Ljubo Vujadinović osuđeni su kao organizatori ubistva na po 30 godina zatvora, dok je Milan Čila Šćekić oslobođen optužbe da je pucao na Šćekića zbog nedostatka dokaza. On je prvostepenom presudom osuđen zbog zločinačkog udruživanja na tri godine zatvora, Alan Kožar na dvadeset, a Dušanka Vujović na dvije godine zbog neovlašćenog držanja oružja. Vuk Vulević i njegov otac Radoslav, Danica Vuković i Goran Živković oslobođeni su optužbi za zločinačko udruživanje i falsifikovanje isprava.

Apelacioni sud je početkom marta 2010. ukinuo ovu presudu i predmet vratio na ponovno suđenje zbog više povreda procesnih pravila izvršenih prilikom izrade presude, što je dovelo do toga da presuda bude neutemeljena u izmijenjenoj optužnici, nepotpuna i kontradiktorna.²⁶⁹

Na petogodišnjicu od ubistva 2010. godine, sestra inspektora Šćekića ponovila je da smatra da ubistvo njenog brata nije u potpunosti rasvijetljeno, jer na optuženičkoj klupi nema nekih pripadnika policije i svih nalogodavaca.²⁷⁰

Dosadašnja prvostepena suđenja u ovom slučaju pratio je niz kontroverzi. Državna tužiteljka Stojanka Radović, zamjenica Vrhovnog državnog tužioca, optužnicu je temeljila i na iskazu zaštićenog svjedoka, Zorana Vlaovića, koji je svjedočio o tome da mu je optuženi Boreta prilikom zajedničkog boravka u zatvoru priznao da je organizovao ubistvo. Sud u prvostepenoj presudi nije povjerovao njegovom iskazu. Vlaović je poslije svjedočenja prestao da bude zaštićen, jer je njegov identitet otkriven, a onda ga je i sam otkrio i obustavio saradnju. Advokati optuženih su insistirali na nepouzdanosti ovog svjedoka, koji je 2001. u Beogradu osuđen, pored ostalog, i za silovanje, falsifikovanje i prevaru, zbog čega se sada nalazi u Srbiji na izdržavanju kazne. Tvrdili su i da je za vrijeme dok je uživao zaštitu kao svjedok u Crnoj Gori izvršio nekoliko krivičnih djela, čije je procesuiranje navodno spriječila državna tužiteljka Radović.²⁷¹ Zbog svega toga, kontroverzno je i pitanje visokih troškova koje je zahtijevala zaštita ovog svjedoka. Advokati optuženih

²⁶⁹ „Aković promašio i optužnicu“, *Vijesti*, 5. mart 2010.

²⁷⁰ „Država krije nalogodavce“, *Dan*, 31. avgust 2010; „Suđenje na početku, a nit raga od naručilaca“, *Vijesti*, 30. avgust 2010.

²⁷¹ „Majk neće svjedočiti o Ljubu Bigoviću“, *Vijesti*, „Krivična prijava zbog fabrikovanja dokaza“, *Dan*, 18. decembar 2010. „Vlaović varao trgovce kao ‘Stojankin tjelohranitelj’“, *Vijesti*, 23. novembar 2010.

optužili su tužiteljku i da podmeće dokaze. Oni od početka tvrde da njihovi branioci nemaju veze sa ubistvom Šćekića, već da je optužnica konstrukcija koja pažnju skreće s pravih motiva ubistva, za koje su odgovorni „policijski krugovi“.²⁷² U aprilu 2011. beogradska novina „Blic“ objavila je informacije iz „nezvaničnih policijskih izvora“ o saradnji crnogorske službe državne bezbjednosti sa kriminalcima iz Crne Gore i Srbije povodom ubistava Duška Jovanovića i Slavoljuba Šćekića, te da je Šćekić ubijen kako bi se spriječila dalja istraga Jovanovićevog ubistva.²⁷³

U martu 2011. godine završeno je ponovljeno prvostepeno suđenje. Drugom po redu prvostepenom presudom, 12. maja 2011, zbog ubistva inspektora Šćekića, na po 30 godina zatvora osuđeni su Ljubo Vujadinović i Milan-Čila Šćekić, kojeg je krajem maja 2011. Holandija izručila crnogorskoj policiji.²⁷⁴ Zbog podstrekavanja na ubistvo inspektora, na istu kaznu su osuđeni Saša Boreta i Ljubo Bigović.²⁷⁵ Alan Kožar je zbog pokušaja reketiranja i podmetanja eksplozivnih naprava osuđen na šest godina i 10 mjeseci zatvora. Boreta, Bigović, Kožar, Vujadinović, Šćekić, Vuk Vulević, Goran Živković, Dušanka Vujović, Radoslav Vulević i Danica Vuković, u nedostatku dokaza oslobođeni su od optužbe da su počinili krivično djelo zločinačko udruživanje na organizovan način.

Ubistvo Srđana Vojičića i napad na Jevrema Brkovića. – U istrazi ubistva Srđana Vojičića iz 2006. godine, za koje još niko nije okrivljen, prema nezvaničnim policijskim izvorima, posljednja službena radnja obavljena je u prvoj polovini 2010. godine.²⁷⁶ Stric ubijenog Vojičića optužio je istražne organe da zataškavaju zločin i da su napadom na književnika Brkovića, u kome je Vojičić bio samo „kolateralna šteta“ komandovala dvojica službenika Agencije za nacionalnu bezbjednost (ANB).²⁷⁷ Bivši direktor ANB, potpredsjednik Vlade i ministar pravde Duško Marković izjavio je da postoje operativna saznanja o tome ko je odgovoran za ubistvo, ali da nedostaju materijalni dokazi.²⁷⁸ U aprilu 2011, predsjednik političke partije Pokret za promjene, Nebojša Medojević, saopštio je kako, navodno, postoji više svjedoka koji mogu pouzdano svjedočiti o vezama direktora policije Veselina Veljovića sa takozvanim zagoričkim kriminalnim klanom, koji je odgovoran i za napad na Brkovića i ubistvo Vojičića.²⁷⁹ Brković je ranije rekao da vjeruje da je uzrok napada na njega i ubistvo Vojičića, njegova knjiga, „Ljubavnik Duklje“, objavljena

²⁷² Isto.

²⁷³ „Duškove ubice štitili iz crnogorskog DB-a“, *Vijesti*, „Vuk i Čila bili u Golfu“, *Dan* 5. april 2011.

²⁷⁴ „Čila doletio u Spuž“, *Vijesti*, 28. maj 2011.

²⁷⁵ „Za ubistvo Šćekića, reket i bombe 120 godina robije“, *Vijesti*, 10. maj 2011.

²⁷⁶ „Policija odavno ne traži napadače na Softića i Stojovića“, *Vijesti*, 3. decembar 2010.

²⁷⁷ „Akcijom rukovodili službenici ANB-a“, *Dan*, 25. oktobar 2010.

²⁷⁸ „Ono što je u mojoj glavi ostaće tajna za sva vremena“, *Vijesti*, 25. februar 2011.

²⁷⁹ „Vojičićeve ubice častile Veljovićevu suprugu“, *Vijesti*, 9. april 2011.

neposredno prije napada, u kojoj je opisao vezu između najviših predstavnika vlasti Crne Gore i kriminala.²⁸⁰

Neriješena pogibija lica na brodu Mis Pat. – Čamac „Mis Pat“, registovan za prevoz šest osoba i dva člana posade, u koji je ukrvano oko 70 Roma među kojima i djeca, poslije nekoliko sati plovidbe u avgustu 1999. godine potonuo je na putu od Crne Gore za Italiju. U brodolomu je stradalo 37 odraslih i djece, dok su ostali nestali. Osnovni tužilac u Baru otužio je krajem 2002. godine 7 lica za krivična djela Nedoizvoljen prelazak državne granice u vezi sa Teškim djelom protiv opšte sigurnosti i Izazivanje opšte opasnosti. Suđenje je počelo u januaru 2003, ali je više od godinu dana (do februara 2004.) odlagano ukupno 18 puta, zbog nedolaska svjedoka i neobezbjedivanja kvalifikovanog prevodioca za romski jezik.²⁸¹ Nakon što je na suđenju održanom u aprilu 2004. državno tužilaštvo izmijenilo optužnicu predmet je prešao u nadležnost Višeg suda, a rasprava odložena na neodređeno vrijeme.²⁸² Viši državni tužilac u Podgorici podnio je krajem maja 2004. zahtjev za sprovođenje istrage.²⁸³ Predmet je bio u istrazi više od dvije godine (sve do novembra 2006.) kada je optužnica izmjenjena i treći put.²⁸⁴ Suđenje, koje je ponovo trebalo da počne u septembru 2010, više puta je odlagano, najprije zbog prevođenja optužnice na romski jezik²⁸⁵, a zatim i zbog toga što nije obezbijeđen prevodilac za romski jezik, pa je nastavak zakazan za 20. jul 2011. godine.²⁸⁶ Dakle, u postupku koji je započeo 2002. godine, za utvrđivanje odgovornosti za slučaj u kome je život izgubilo najmanje 37 ljudi, posle punih osam godina suđenja nije donijeta prvostepena presuda. Na ovaj način, i državno tužilaštvo i sud pokazali su krajnje neodgovoran stav prema zaštiti prava na život u Crnoj Gori. Opravdano se postavlja pitanje da li je ovoliko odugovlačenje posljedica diskriminacije, jer su žrtve Romi.

Ubistva kao posljedica domaćeg nasilja i neodgovarajućeg tretmana duševno oboljelih

Tokom 2010. godine u Crnoj Gori dogodilo se devet teških ubistava, koja su rasvijetljena.²⁸⁷ Zabrinjavajući broj ubistava u 2010. godini, kao i ranijih godina, desio se kao posljedica prethodnih slučajeva domaćeg nasilja koji, po pravilu, nisu procesuirani, odnosno, kao posljedica neodgovarajućeg tretmana duševno oboljelih lica.

²⁸⁰ „U pokušaju atentata na poznatog pisca stradao njegov pratilac“, *Vijesti*, 25. oktobar 2006.

²⁸¹ „Glavni pretres zakazivan čak 18 puta“, *Vijesti*, 24. februar 2004.

²⁸² „Proces se seli u Podgoricu“, *Vijesti*, 23. april 2004.

²⁸³ „Očekujem da će krivce stići pravda“, *Vijesti*, 05. septembar 2004.

²⁸⁴ „Nova optužnica protiv osam osoba zbog potapanja broda „Mis Pat“, „*Vijesti*, 24. novembar 2004.

²⁸⁵ „Prevode optužnicu na romski jezik“, *Vijesti* 29. septembar 2009..

²⁸⁶ „Nema prevodioca za romski jezik“, *Vijesti*, 16. jun 2010.

²⁸⁷ „Majke najčešće žrtve“, *Dan*, 31. decembar 2010.

Psihijatrijska vještačenja izvršena 2009. godine pokazala su da su od 40 slučajeva, pet ubistava izvršili registrovani duševni bolesnici.²⁸⁸ Doktori specijalisti kažu da je rizik od agresivnog ponašanja i nasilnog ponašanja psihijatrijskih bolesnika moguće prilično objektivno predvidjeti i pratiti, ali i da u Crnoj Gori ne postoji timski rad porodice, primarne zdravstvene ustanove (doma zdravlja), centra za socijalni rad i policije, odnosno ljudi različitih struka koji bi bili edukovani za rad sa mentalno oboljelima u zajednici.²⁸⁹

Simo Žižić iz Šavnika optužen je da je u junu 2010, poslije učestalih svađa, s umišljajem i na svirep način ubio suprugu Zlatiju i zakopao je u dvorištu.²⁹⁰ Žižić je priznao djelo koje mu je optužnicom stavljeno na teret i rekao da je sve uradio zbog navodno višegodišnjeg maltretiranja od strane supruge. On je u novembru 2010. upućen na psihijatrijsko posmatranje.²⁹¹

Sredinom avgusta 2010. u vikendici na Veruši, Tomica Milačić je ubio svoju suprugu Svjetlanu nanijevši joj više uboda nožem, poslije višednevne svađe. Suđenje je nastavljeno u 2011. godini.²⁹²

Za ubistvo Danice Bošković u septembru 2010. godine, optužen je njen sin Radenko Bošković, koji je, prema optužnici, ispred porodične kuće majci drvenim kolcem zadao više udaraca u predjelu glave, ruku i nogu, nanoseći joj teške tjelesne povrede.²⁹³ Nakon toga nije joj dozvoljavao da uđe u kuću, zbog čega je ona dva dana boravila na livadi u blizini kuće dok nije preminula. Članovi porodice su saopštili da je Bošković posljednjih godina tri puta brutalno pretukao majku, da su slučajeve prijavljivali policiji, ali da „ništa nije pomoglo ... hapsili bi ga i odmah potom puštali na slobodu“.²⁹⁴

Za ubistvo majke i sestre Mileve i Ljiljane Saveljić, koje su sredinom decembra 2010. pronađene mrtve u njihovom stanu u Podgorici, tereti se njihov sin i brat Aleksandar Saveljić.²⁹⁵ Mediji su prenijeli da su komšije uoči ubistva čule svađe Saveljića sa majkom i sestrom, kao i da je on dvije godine ranije pokušao da ubije majku, da je pokušavao i samoubistvo i da je patio od psihičkog poremećaja kao posljedice boravka u logoru u okolini Vukovara za vrijeme rata.²⁹⁶ Udruženje boraca ratova o 1990. godine reagovalo je podsjećanjem da i država snosi odgovornost za tragediju, jer je Crna Gora jedina od država sa skorašnjim ratovima zahvaćenih prostora koja se nije organizovano bavila problemom posttraumatskog stresnog sindroma (PTSS) kod ratnih

²⁸⁸ „Terapija spašava razum od sumraka“, *Pobjeda*, 21. februar 2011.

²⁸⁹ Isto (izjave dr Željka Golubovića i dr Tanje Mijatović – Papić).

²⁹⁰ „Ženu zadavio kanapom“, *Dan*, 20. jul 2010.

²⁹¹ „Zbog davljenja supruge upućen u Dobrotu“, *Dan*, 9. novembar 2010.

²⁹² „Ženi prerezao vrat“, *Vijesti*, 12. januar 2011.

²⁹³ „Optužen za ubistvo majke“, *Dan*, 27. novembar 2010.

²⁹⁴ „Policija i sud nijesu htjeli da vide muke naše majke“, *Vijesti*, „Upozoravale smo da će nam brat ubiti majku“, *Dan*, 15. septembar 2010.

²⁹⁵ „Ubio majku i sestru“, *Pobjeda*, „Zaklane majka i sestra“, *Dan*, 15. decembar 2010.

²⁹⁶ „Nervni bolesnik radio u Vladi“, *Dan*, 18. decembar 2010.

veterana, odnosno evidencijom i adekvatnim tretmanom tih ljudi.²⁹⁷ Oni su naglasili da ne samo što nadležni državni organi nijesu prihvatili inicijativu Udruženja da se naprave socijalni i zdravstveni kartoni svih ranjenih i oboljelih boraca, kao osnovu za pružanje raznih vidova pomoći, uključujući liječenje ugroženih, već su sprječili i Udruženje da se time dalje bavi.²⁹⁸

Država je propustila da odgovarajućim liječenjem i praćenjem registrovanog duševnog bolesnika Feriza Sijarića spriječi da on u oktobru 2010. nožem teško povrijedi jedanaestogodišnju komšinicu na putu za školu.²⁹⁹ Sigurne smrti djevojčicu je spasila školska torba koja je usporila sječivo i onemogućila da posječe vitalne organe (detaljnije o tretmanu Feriza Sijarića u pritvoru, vidi na str. 212).

U septembru 2010. Muharem Škrijelj iz Rožaja nanio je nožem teške tjelesne povrede svojoj bivšoj ženi i njihovoj nerođenoj bebi koja je neposredno posle događaja prevremeno rođena.³⁰⁰ Prije toga, Škrijelj je dva puta pretukao suprugu, u maju 2010, kada je ona bila u šestom mjesecu trudnoće, zbog čega je prvostepeno bio osuđen na dva mjeseca zatvora, i ponovo u junu 2010, zbog čega je u septembru takođe prvostepenom presudom osuđen na godinu dana zatvora za krivično djelo Nasilje u porodici.³⁰¹

U novembru 2010. Viši sud u Bijelom Polju osudio je na dvije godine zatvora Enisu Kurpejović zbog pokušaja ubistva svog supruga Envera u martu 2010, kada ga je nožem udarila više puta nanijevši mu teške tjelesne povrede opasne po život. Enver je istovremeno oslobođen optužbe za nasilje u porodici, koja ga je teretila da je istog dana povrijedio tjelesni i duševni integritet svoje supruge i tašte i nanio im tjelesne povrede.³⁰²

U februaru 2010. je Viši sud u Podgorici na pet godina zatvora osudio Nikšićanina koji je 2006. pokušao da ubije svoju suprugu zadavši joj više uboda nožem u predjelu grudnog koša, stomaka i ramena.³⁰³ Prema navodima medija iz 2007. godine, okrivljeni je bio hronični duševni bolesnik, obolio od psihoze, tj. patološke ljubomore.³⁰⁴

U decembru 2010. krivično vijeće sudije Zorana Šćepanovića u Višem sudu u Podgorici osudilo je, prvostepenom presudom, na četiri godine zatvora Tivčanku Suzanu Vučinović zbog ubistva Vaselja Camaja u maju iste godine. U obrazloženju presude sudija je kazao da nijesu prihvaćeni navodi odbrane okrivljene da je ubistvo počinila u nužnoj odbrani. Vučinovićeva je

²⁹⁷ „I država snosi krivicu“, *Dan*, 19. decembar 2010.

²⁹⁸ Isto.

²⁹⁹ „Tužicu državu jer mi je umalo stradalo dijete“, *Vijesti*, 14. oktobar 2010.

³⁰⁰ „Tvrdi da je ženu ranio iz straha“, *Dan*, 16. septembar 2010.

³⁰¹ „Godina zatvora za nasilje koje je prethodilo pokušaju ubistva“, *Pobjeda*, 29. septembar 2010.

³⁰² „Žena u zatvoru, muž na slobodi“, *Dan*, 23. novembar 2010.

³⁰³ „Pet godina za pokušaj ubistva“, *Dan*, 10. februar 2010.

³⁰⁴ „Kriva patološka ljubomora“, *Dan*, 4. novembar 2007.

tvrdila da je Camaj, pošto se javila na oglas da održava njegov stan, dva dana držao zatvorenu u stanu, seksualno zlostavljao i mučio. Povrede na njenom tijelu konstatovane su i od strane ljekara specijalista, saopštila je tada policija.³⁰⁵ U korist optužene svjedočila je i S.J, koja je ranije Camaja prijavila policiji jer je na sličan način zlostavljao.³⁰⁶ U postupku su pribavljeni spisi dva druga predmeta koja su bila u toku pred istim sudom, a u kojima se Camaj teretio za nasilje u porodici i porodičnoj zajednici.³⁰⁷ Izvršna direktorka NVO Sigurna ženska kuća, Ljiljana Raičević, obavijestila je istražnog sudiju u ovom predmetu da su kod te organizacije sklonište potražile ukupno četiri žene koje su takođe tvrdile da ih je Camaj zlostavljao.³⁰⁸

Zaštita životne okoline i obavještavanje javnosti o rizicima po zdravlje

U vezi planova Vlade planira da potopi rijeku Moraču kako bi izgradila sistem hidroelektrana, u javnosti nema dovoljno podataka o ugrožavanju životne sredine ovim projektima. Nevladine organizacije (Green Home, Forum 2010, MANS) u više navrata skretale su pažnju da Vlada ne obavještava javnost o svojim planovima za rijeku Moraču dovoljno ažurno i precizno.³⁰⁹

Prema podacima Agencije za zaštitu životne sredine, crne ekološke tačke iz godine u godinu nižu se po istom redoslijedu, a pomaka gotovo da nema, osim u pogledu sanacije jalovišta u Mojkovcu.³¹⁰

U Crnoj Gori su već godinama iste ekološke crne tačke, od kojih su čak tri u Pljevljima³¹¹:

- Podgorica: Kombinat aluminijuma Podgorica (bazeni crvenog mulja i deponija industrijskog otpada);
- Nikšić: Željezara Nikšić (deponija industrijskog otpada);
- Bijela: Jadransko Brodogradilište Bijela (deponija industrijskog otpada grit);
- Mojkovac: nekadašnji mojkovački rudnik olova i cinka „Brskovo“;
- Pljevlja: Termoelektrana Pljevlja (deponija pepela i šljake „Maljevac“) i Gradac Pljevlja (flotacijsko jalovište nekadašnjeg rudnika „Šuplja Stijena“ Pljevlja); Rudnik uglja A.D. Pljevlja.

³⁰⁵ „Izboden nakon silovanja“, *Dan*, 18. maj 2010.

³⁰⁶ „Ispitati svjedoka iz SZK“, *Dan*, 12. oktobar 2010; „Svjedokinja bila žrtva napada“, *Dan*, 7. decembar 2010.

³⁰⁷ „Sposobnost okrivljene bitno smanjena“, *Dan*, 16. septembar 2010.

³⁰⁸ „U skloništu SZK bile četiri Camajeve žrtve“, *Vijesti*, 19. maj 2010.

³⁰⁹ „Od Podgorice do Brisela“, *Monitor*, 18. mart 2011; „Green Home, MANS i Forum 2010 pozvali Vladu i premijera Lukšića da ponište tender o davanju koncesija za gradnju elektrana na Morači“, *Vijesti*, 28. mart 2011;

³¹⁰ „Snijeg zaustavio radove na mojkovačkom jalovištu“, *Dan*, 5. februar 2011.

³¹¹ „Crna Gora puna crnih tačaka“, *Dan*, 28. novembar 2010; vidjeti i „Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori – 2005. godine“, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2006.

Sredinom maja 2011. najavljena je sanacija ovih ekoloških crnih tačaka u okviru projekta „Upravljanje industrijskim otpadom i čišćenje“ vrijednog oko 14 miliona eura, koji će sprovoditi Ministarstvo održivog razvoja i turizma u saradnji sa Svjetskom bankom, a završetak pripremne faze ovog projekta je planiran do 2012.³¹²

NVO Mladi zeleni podsetili su da su Pljevlja najzagađeniji grad u Crnoj Gori, a možda i u Evropi, i da Pljevljaci „mnogo više nego ostali ljudi piju, jednu i udišu fenol, fluorid, azotne okside, vodoniksulfid, teške metale, kadmijum, olovo, hrom, pa i radioaktivne torijum i uranijum“.³¹³

U Crnoj Gori su glavni izvori zagađenja vazduha industrijski i energetski kompleksi, koji koriste stare tehnologije i često ne primjenjuju mjere ublažavanja zagađenja, kao što su odgovarajući filteri. Zagađenje od saobraćaja je u porastu, posebno u gradskim centrima. Pored komunalnih otpadnih voda, koje se uglavnom direktno izlivaju u rijeke, jezera i more, zagađenju vodenih površina doprinose i nepročišćene industrijske otpadne vode i neadekvatno odlaganje otpada. Podaci o proizvedenim, prikupljenim, tretiranim i odloženim ukupnim količinama i specifičnim vrstama ili tokovima otpada su nepotpuni ili ih uopšte nema, tako da se planiranje upravljanja otpadom i dalje u velikoj mjeri zasniva na paušalnim procjenama.³¹⁴ Reciklaža komunalnog otpada je prisutna u malom obimu, a trenutno je u funkciji jedna sanitarna deponija (za opštine Podgoricu, Cetinje i Danilovgrad) – u opštini Podgorica, u kojoj je nedavno otvoren reciklažni centar za razvrstavanje otpada.

Neadekvatno odlaganje otpada, najčešće na običnim smetlištima, značajan je izvor zagađenja vazduha, zemljišta, površinskih i podzemnih voda. Pošto nema odgovarajućeg razdvajanja različitih vrsta otpada prije njihovog odlaganja, otpad koji ima karakteristike opasnog često se miješa sa drugim vrstama otpada, što pojačava rizike po zdravlje.³¹⁵

Agencija za zaštitu životne sredine naplaćuje takse zbog deponovanja opasnog otpada sa toksičnim supstancama, tako da Kombinat aluminijuma na ime eko-takse mjesečno treba da izdvoji 45.847,61 eura, nikšićka Željezara 1.135,13, a eura itd.³¹⁶ Novac od taksi sliva se u državni budžet, jer u Crnoj Gori, za razliku od nekih drugih evropskih zemalja, ne postoji ekološki fond, koji bi garantovao da se novac prikupljen od ekoloških taksi koristi za ekološku namjenu. S druge strane, za razliku od Crne Gore, mnoge države su izbacile postrojenja sa prljavom tehnologijom, jer su sve takse za zagađenje, kao i izvjesne tužbe i moguće naknade šteta, učinile takvo poslovanje neisplativim.

³¹² „Za crne tačke 14 miliona“, *Vijesti*, 17. maj 2011.

³¹³ „Čitav grad kao rudnik“, *Dan*, 30. mart 2011.

³¹⁴ Ocjena NVO Green home, Podgorica, razgovor sa Darkom Pajovićem, direktorom ove organizacije, april 2011.

³¹⁵ Isto.

³¹⁶ „KAP da plati pola miliona zbog trovanja“, *Dan*, 13. mart 2011.

U Crnoj Gori ne postoji aktivna i odgovarajuća kaznena politika kažnjavanja nezakonitog odnosa prema životnoj sredini. Prema tvrdnjama čelnih ljudi u Agenciji za zaštitu životne sredine, većina njihovih krivičnih i prekršajnih prijava protiv onih koji ugrožavaju životnu sredinu odbačena je zbog neznanja sudija i tužilaca, kao i nepreciznosti zakona.³¹⁷

Na osnovu Izvještaja o radu državnog tužilaštva za 2010. godinu, te godine je podnijeta samo po jedna krivična prijava za krivična djela Zagađivanje životne sredine (čl. 303 KZ) i Oštećenje životne sredine (čl. 307 KZ), dvije za Uništenje i oštećenje zaštićenog prirodnog dobra (čl. 310 KZ), dok uopšte nije bilo prijava za k.d. Nepreduzimanje mjera zaštite životne sredine (čl. 304 KZ) ili Protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata koji zagađuju životnu sredinu (čl. 305 KZ).³¹⁸ Za Zagađivanje životne sredine ima ukupno 6 neriješenih optužbi iz ranijih godina, dok ih je 6 riješeno, ali se iz izvještaja državnog tužilaštva ne vidi kako je riješeno. Za Nepreduzimanje mjera zaštite životne sredine podignuta je jedna optužnica, dok je iz ranijeg perioda jedna optužba riješena, na nepoznat način.³¹⁹

Tužilaštvo je nakon skoro dvije godine odbacilo krivičnu prijavu zbog Nepreduzimanja mjera zaštite životne sredine protiv KAP-a i predsjednika uprave te kompanije Vjačeslava Krilova, koju je Ekološka inspekcija podnijela zbog izlivanja skoro tone žive sode u Moraču.³²⁰

Tokom 2010. u državnim šumama u Crnoj Gori nelegalno je posječeno više od 6.760 kubnih metara drveta, dok je na privatnim posjedima u istom periodu mimo zakona eksploatisano više od 1.100 kubnih metara drveta. Zbog nelegalne sječe podnijete su 162 krivične prijave u 2010. godini. Protiv poznatih lica podneseno je i devet krivičnih prijava, dok su protiv nepoznatih počinioca, za ukupnu masu od preko 4.800 kubnih metara drva, podnijete 134 prijave.³²¹

Preduzeće DOO „Tudbenik“ iz Mojkovca probijanjem 11km puta kroz Dragišnicu 2009. godine devastiralo je Nacionalni park Durmitor, zbog čega Zavod za zaštitu prirode radi program sanacije tog prostora. Vlasnik tog preduzeća Vuksan Radonjić u dva predmeta prvostepenim presudama osuđen je zbog devastacije nacionalnog parka i izgradnje puta kroz zaštićeno područje na ukupno 15 mjeseci zatvora, dok je njegovo preduzeće obavezano da plati ukupno 40.000 eura novčanih kazni.³²² Međutim, nijedna presuda nije postala pravosnažna.³²³

³¹⁷ „Smeće, tu, svuda oko nas“, dokumentarni film TV Vijesti, izjava Daliborke Pejović, direktorice Agencije za zaštitu životne sredine; vidi i „Krilov i KAP neće na sud“, *Dan*, 23. decembar 2010.

³¹⁸ Izvještaj o radu državnog tužilaštva za 2010. godinu,

³¹⁹ Isto.

³²⁰ „Krilov i KAP neće na sud“, *Dan*, 23. decembar 2010.

³²¹ „Prijave ne štite šume“, *Vijesti*, 21. mart 2011.

³²² „Deset hiljada i tri mjeseca zatvora“, *Vijesti*, 20. novembar 2010.

³²³ „Dragišnici unaprijed presuđeno“, *Dan*, 11. april 2011; Informacije NVO Green Home.

Uništavanje viška naoružanja, na osnovu vojno-tehničkog sporazuma vlada Crne Gore i SAD, u opštini Nikšić, na području planine Golija, izazvalo je od početka avgusta 2010. kontinuirane proteste mještana koji su strahovali za svoje zdravlje i životnu sredinu. Fizičko-hemijske analize uzoraka površinskih voda, zemljišta i vegetacije, koje su krajem avgusta i u oktobru 2010. uradili Centar za ekotoksikološka ispitivanja (CETI) iz Podgorice, na zahtjev Ministarstva odbrane, odnosno Institut „Vinča“ iz Beograda, koga je angažovao Odbor mještana za zaštitu Golije, pokazale su različite rezultate.³²⁴ Analize CETI-ja, rađene mjesec dana od početka uništavanja oružja, pokazale su da je na ispitivanim lokalitetima sve u okviru propisanih granica. Donekle povećanu koncentraciju teških metala u zemljištu CETI je objasnio sastavom zemljišta i blizinom Željezare, Termoelektrane iz Gacka i magistralnog puta. Nalazi „Vinče“, rađeni u oktobru, pokazali su povećan sadržaj teških metala u zemljištu na više lokaliteta, kao i da jedan od uzroka takvog stanja može biti uništavanje viška municije. Institut u Vinči nije mogao da dođe do konkretnijih zaključaka jer prije početka uništavanja oružja nijesu rađene analize koje bi poslužile kao osnova za poređenje.³²⁵

Skupštinski odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje zaključio je u februaru 2011. da Ministarstvo odbrane treba da objavi najvažnije podatke o uništavanju viška municije i uradi procjene uticaja na životnu sredinu i zdravlje mještana.³²⁶ Tokom rasprave na sjednici skupštinskog odbora, koju je u ime mještana krajem 2010. godine inicirala Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), pomoćnik ministra odbrane Rafet Kosovac je objasnio da za uništavanje municije na lokalitetu Prage nije rađena procjena uticaja na životnu sredinu jer se Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu „ne odnosi na aktivnosti za potrebe odbrane“, ali i da ubuduće takva procjena ne bi bila suvišna.³²⁷

Povrede na radu

Tokom prvih 11 mjeseci 2010. godine u Rudniku uglja u Pljevljima desilo se trideset povreda na radu, od čega 26 lakših i četiri teže.³²⁸

Iz Unije slobodnih sindikata Pljevlja upozorili su da je veliki broj povreda na poslu radnika vezan za nepostojanje opreme za zaštitu, kao i to što se ne vodi dovoljno računa da se oprema upotrebi. Međutim, iz uprave Rudnika su to negirali.³²⁹

³²⁴ „Manje oružja, a više otrova“, *Vijesti*, 3. januar 2011; „Truju nas i hoće da otjeraju sa ognjišta“, *Vijesti*, 22. februar 2011.

³²⁵ „Manje oružja, a više otrova“, *Vijesti*, 3. januar 2011.

³²⁶ „Objaviti podatke o uništavanju municije u mjestu Praga“, *Pobjeda*, 10. februar 2011.

³²⁷ Isto.

³²⁸ „Zarađuju, ali i rizikuju“, *Dan*, 5. decembar 2010.

³²⁹ Isto.

Ekološka inspekcija u februaru 2011. nije imala povratnu informaciju iz tužilaštva o sudbini njihove krivične prijave protiv KAP-a i odgovornih lica u kompaniji zbog izazivanja opasnosti po zdravlje radnika prilikom uklanjanja radioaktivnih gromobrana.³³⁰

U prvih deset mjeseci prošle godine obavljeno je 48 uviđaja nesreća na radu, od čega su četiri imale smrtni ishod, a jedna je bila kolektivna.³³¹ Teških povreda na radu bilo je 43. Nadzorom je konstatovano da je najčešći uzrok povreda na radu angažovanje osoba koje nijesu stručno osposobljene za poslove koje obavljaju, neprovjerena zdravstvena sposobnost radnika, dotrajalo sredstava rada i njihova upotreba bez prethodno pribavljenih stručnih nalaza. Zaposleni koji su pretrpjeli povrede na radu uglavnom su bili u nezakonitom radnom odnosu, odnosno bili su angažovani na crno – navodi se u izvještaju Inspekcije za period od januara do oktobra. Samo u drugoj polovini oktobra, zabranjen je rad na 62 od ukupno kontrolisanih 92 gradilišta.

U Crnoj Gori je u drugoj polovini juna 2011. bilo 9 inspektora zaštite na radu, uprkos preporuci Evropske komisije da je neophodan jedan inspektor na 10.000 zaposlenih, prema čemu je Crnoj Gori neophodno 17 inspektora.³³² Inspekcija rada postupa i po anonimnim prijavama (mogu se podnijeti na brojeve telefona 020/655–513 i 655–514).³³³

³³⁰ „Radnike izložili zračenju“, *Dan*, 15. februar 2011.

³³¹ „Stradala četiri radnika“, *Dan*, 10. novembar 2010.

³³² „Godišnje strada 11 radnika“, *Dan*, 19. jun 2011.

³³³ Provjereni 18. maja 2011.

Zabrana mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja i postupanje s licima lišenim slobode

Član 7 PGP:

Niko ne može biti podvrgnut mučenju ili svirepim, nečovječnim ili ponižavajućim kaznama ili postupcima. Posebno je zabranjeno da se neko lice podvrgne medicinskom ili naučnom eksperimentu bez njegovog slobodnog pristanka.

Član 10 PGP:

1. Sa svakim licem koje je lišeno slobode postupa se humano i sa poštovanjem dostojanstva neodvojivog od čovječije ličnosti.
2. a) Okrivljena lica su, osim u izuzetnim slučajevima, odvojena od osuđenih lica i podvrgnuta posebnom režimu koji odgovara njihovom statusu neosuđivanih lica;
b) mladi okrivljeni su odvojeni od odraslih i o njihovim slučajevima se rješava što je moguće prije.
3. Kazneni režim obuhvata postupak s osuđenicima čiji je glavni cilj njihovo popravljavanje i socijalna rehabilitacija. Mladi prestupnici su odvojeni od odraslih i podvrgnuti režimu koji odgovara njihovim godinama i njihovom zakonskom statusu.

Član 3 EKPS:

Niko ne smije biti podvrgnut mučenju, ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju.

Opšte

Pored obaveze da zabrani mučenje koju ima prema članu 7 PGP, Crnu Goru obavezuje i Konvencija UN protiv mučenja i drugih svirepih, nečovjećnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka (nadalje: Konvencija protiv mučenja).³³⁴ Konvencija je za nadzor nad njenom primjenom predvidjela osnivanje Komiteta protiv mučenja, a Crna Gora je priznala nadležnost ovog Komiteta i u odnosu na prijem i razmatranje međudržavnih i pojedinačnih predstavi protiv Crne Gore.³³⁵

³³⁴ Ovu Konvenciju ratifikovala je još SFRJ 1991. godine (*Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 9/91).

³³⁵ Ovu nadležnost je SFRJ priznala prilikom ratifikacije Konvencije, a Crna Gora potvrdila 23. oktobra 2006, posle proglašenja nezavisnosti.

Opcioni protokol uz Konvenciju protiv mučenja, kojim je ustanovljen sistem nadgledanja zatvorskih i pritvorskih jedinica od strane Podkomiteta za sprečavanje mučenja (čl. 2) i predviđeno uspostavljanje nacionalnih mehanizama za sprečavanje mučenja (čl. 3 i 17), takođe obavezuje Crnu Goru.³³⁶ Predlogom (novog) Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda iz novembra 2010. predviđeno je uspostavljanje nacionalnog mehanizma pod okriljem Zaštitnika. Iako se očekivalo usvajanje ovog Zakona do kraja 2010. godine, to je prvo odloženo za prolećno zasijedanje Skupštine 2011, a onda i do daljnjeg (detaljnije na str. 74), zbog čega je prekoračen rok za osnivanje nacionalnog mehanizma, na osnovu Opcionog protokola, koji je istekao 6. marta 2011.³³⁷

U okviru Savjeta Evrope, osim EKPS, Crnu Goru obavezuje i Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i nečovjećnih ili ponižavajućih kazni ili postupaka³³⁸ koja predviđa efikasan sistem nadgledanja sprovođenja obaveza u odnosu na lica lišena slobode u vidu Evropskog komiteta za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT).³³⁹

Pored toga, Crna Gora je ratifikovala i Statut Međunarodnog krivičnog suda, koji mučenje određuje kao zločin protiv čovječnosti³⁴⁰.

Ustav Crne Gore garantuje nepovrjedivost fizičkog i psihičkog integriteta čovjeka (čl. 28, st. 2) i zabranjuje, kao kažnjivo, svako nasilje, nečovječno i ponižavajuće postupanje nad licem lišenim slobode, odnosno kojem je sloboda ograničena, kao i svako iznuđivanje priznanja ili izjava (čl. 31, st. 2). Ustav predviđa zabranu mučenja i nečovječnog i ponižavajućeg postupanja (čl. 28, st. 3) ali, za razliku od PGP i EKPS, izostavlja zabranu nečovječnog ili ponižavajućeg *kažnjavanja*, pa bi ovu formulaciju trebalo upotpuniti.³⁴¹ Sličan propust postoji i u formulaciji zabrane vršenja medicinskih i drugih eksperimenata bez *dozvole* pojedinca (čl. 27, st. 3). Ustav ne zahtijeva izričito da ta dozvola, odnosno pristanak, bude „slobodan“, iako je upravo to ključna riječ zabrane vršenja eksperimenata u drugoj rečenici člana 7 PGP. Nedostatak slobodne volje već ukazuje na ponižavajuće i nečovječno postupanje.³⁴²

³³⁶ Zakon o ratifikaciji Opcionog protokola uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 16/2005 i 2/2006.

³³⁷ Isto, čl. 17 i 24.

³³⁸ *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/03.

³³⁹ *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 9/03. Za više informacija: <http://www.cpt.coe.int/serbian.htm>

³⁴⁰ MKS, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 5/01.

³⁴¹ Tako i Venecijanska komisija u Mišljenju o Ustavu Crne Gore od 20. decembra 2007, tačka 26.

³⁴² Komitet za ljudska prava je naglasio da posebnu pažnju treba posvetiti eksperimentima na osobama koje nemaju poslovnu sposobnost, naročito ako su lišene slobode (Opšti komentar 7/16 i 20/44).

Zabrana mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja je apsolutno zaštićeno ljudsko pravo, jer ga nije dozvoljeno ograničiti pod bilo kojim uslovima, čak ni za vrijeme rata. Ustav predviđa mogućnost ograničenja ljudskih prava u vanrednim okolnostima, i pritom navodi listu prava od kojih se ni tada ne može odstupiti (čl. 25). Iako se zabrana mučenja ne navodi izričito među zabranama od kojih nema odstupanja (čl. 25, st. 3), zabranjeno je ograničavanje prava na „dostojanstvo i poštovanje ličnosti“, što je naziv člana u okviru koga se nalazi zabrana mučenja, pa bi u praksi ovu odredbu tako trebalo tumačiti, kako to nalažu i čl. 4, st. 2 PGP i čl. 15, st. 2 EKPS.

Imajući u vidu da se Ustavom garantuje kontroverzno pravo na naknadu štete zbog objavljivanja neistinite informacije,³⁴³ što nije obaveza Crne Gore prema međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima, neopravdano je propušteno da se Ustavom garantuje i pravo na naknadu štete zbog pretrpljenog mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, što jeste obaveza prema čl. 14 i 16 Konvencije protiv mučenja. Ovo je posebno važno za Crnu Goru, jer je Komitet protiv mučenja 2002. godine u slučaju *Hajrizi protiv SR Jugoslavije* utvrdio da je Savezna Republika Jugoslavija (odnosno, organi Republike Crne Gore u njenom sastavu) prekršila Konvenciju jer, između ostalog, nije obezbijedila djelotvoran pravni lijek u vidu pravične i odgovarajuće naknade žrtvama svirepog, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja službenika RCG u ovom slučaju uništavanja romskog naselja u Danilovgradu 1995. godine.³⁴⁴

Ustavom, kao ni zakonom, nije posebno predviđena obaveza da se o prijavama mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja sprovede brza, djelotvorna i nepristrasna istraga, što predstavlja jedan od najvažnijih segmenata zabrane mučenja, na osnovu čl. 12 Konvencije protiv mučenja.³⁴⁵ Evropski sud za ljudska prava u svojoj praksi na osnovu čl. 3 EKPS takođe je utvrdio obavezu države da sprovede nezavisnu, efikasnu i djelotvoru istragu po prijavama mučenja. Sud je pojasnio da ova obaveza podrazumijeva da državni organi, nezavisni od onih koji se sumnjiče za mučenje ili drugo zlostavljanje, preduzmu sve razumne korake koje imaju na raspolaganju da osiguraju dokaze i da pritom postupaju hitno i ekspeditivno.³⁴⁶

³⁴³ Vidi kritiku ove odredbe u okviru poglavlja Sloboda izražavanja, str. 294.

³⁴⁴ Danilovgrad: Odluka Komiteta protiv torture u predmetu *Hajrizi Džemajl i drugi protiv SRJ*, Edicija: Dokumenta, Fond za humanitarno pravo, Beograd, 2003. Internet izdanje: <http://www.hlc-rdc.org/uploads/editor/Danilovgrad-srp.pdf>. Ovo je prvi slučaj u praksi Komiteta u kome je utvrđeno da država može biti odgovorna za kršenje Konvencije zbog nečinjenja – propuštanja da zaštiti žrtve nečovječnog i ponižavajućeg postupanja.

³⁴⁵ „Svaka država članica se stara da nadležni organi neodložno izvrše nepristrasnu istragu svaki put kad postoje opravdani razlozi da se posumnja da je akt torture izvršen na nekoj teritoriji pod njenom jurisdikcijom“. (Član 12) Article 12: Each State Party shall ensure that its competent authorities proceed to a prompt and impartial investigation, wherever there is reasonable ground to believe that an act of torture has been committed in any territory under its jurisdiction.

³⁴⁶ Vidi slučaj *Šečić protiv Hrvatske*, 2007.

Krivična djela

Konvencija protiv mučenja predviđa obavezu države da inkriminiše akte mučenja, pokušaj izvršenja mučenja i sve druge postupke bilo kog lica koji predstavljaju saučesništvo u nekom činu mučenja, kao i da propiše odgovarajuće kazne srazmjerne težini djela³⁴⁷.

Crna Gora je Zakonom o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika 2010. godine (*Sl. list CG* 25/2010), Zlostavljanje (čl. 166a) i Mučenje (čl. 167) predvidjela kao posebna krivična djela.³⁴⁸ Mučenje je određeno posledično, tako da je inkriminisano svako ponašanje koje dovodi do zabranjene posledice, bez razlike između dozvoljenih i nedozvoljenih načina izvršenja, što je bliže definiciji mučenja iz člana 1 Konvencije protiv mučenja koja koristi pojam *svaki akt*.³⁴⁹ Zakon izostavlja jedan važan cilj iz Konvencije protiv mučenja koji mučenje može da ima – da se neko kazni za neko djelo koje je to ili neko treće lice počinilo ili se sumnja da ga je počinilo. Ovo bi bilo važno propisati, imajući u vidu da i ustavna odredba propušta da zabrani nečovječno ili ponižavajuće *kažnjavanje*. S druge strane, zakonska odredba sadrži širu definiciju mučenja od Konvencije protiv mučenja, jer predviđa da mučenje može počiniti i privatno lice. Ovo je u skladu sa tumačenjem člana 3 EKPS Evropskog suda za ljudska prava, koji je utvrdio da su države dužne da sankcionišu akte mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja koja jedni drugima čine privatna lica, kao i da ih od toga odgovarajuće zaštite.³⁵⁰ Onaj ko zlostavlja drugog ili prema njemu postupa na način kojim se vrijeđa ljudsko dostojanstvo kažnjava se zatvorom do jedne godine, dok kvalifikovan oblik ovog djela čini službeno lice, za koje je propisana zatvorska kazna od tri mjeseca do tri godine (čl. 166a KZ). Zavisno od okolnosti, teži oblici zlostavljanja mogli bi se podvesti pod nečovječno ili ponižavajuće postupanje, u skladu sa praksom međunarodnih tijela.

Domaće krivično zakonodavstvo inkriminiše i druge akte zlostavljanja koji predstavljaju djelovanje privatnih subjekata, kroz krivična djela: Izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje, razdora ili netrpeljivosti³⁵¹, Genocid³⁵², ratni zločini³⁵³, surovo postupanje s ranjenicima, bolesnicima i ratnim

³⁴⁷ Čl. 4 Konvencije protiv mučenja.

³⁴⁸ Čl. 43 Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika, *Sl. list CG* 25/2010.

³⁴⁹ Ko drugom nanese veliki bol ili teške patnje, bilo da si tjelesne ili duševne, sa ciljem da od njega ili trećeg lica dobije priznanje ili drugo obavještenje, ili da ga nezakonito kazni ili da ga zastraši, ili da na njega izvrši pritisak, ili da zastraši ili izvrši pritisak na neko treće lice, ili iz nekog drugog razloga koji se zasniva na diskriminaciji, kazniće se zatvorom od šest mjeseci do pet godina.

³⁵⁰ Vidjeti npr. *Sandra protiv Hrvatske*, 2007.

³⁵¹ Čl. 370 KZ.

³⁵² Čl. 426 KZ.

³⁵³ Čl. 427–430 KZ.

zarobljenicima³⁵⁴, Teška tjelesna povreda³⁵⁵, Laka tjelesna povreda³⁵⁶, Prinuda³⁵⁷, Otmica³⁵⁸, krivična djela protiv dostojanstva ličnosti i morala³⁵⁹, krivična djela protiv polne slobode³⁶⁰, Trgovina ljudima³⁶¹, Zapuštanje i zlostavljanje maloljetnog lica³⁶², Nasilje u porodici³⁶³, Nasilničko ponašanje³⁶⁴ itd.

Kao krivično djelo predviđeno je i Protivpravno lišenje slobode (čl. 162 KZ), a teži oblik ovog krivičnog djela nastupa ako je djelo izvršeno na svirep način ili je licu koje je protivpravno lišeno slobode usljed toga teško narušeno zdravlje ili su nastupile druge teške posljedice (čl. 162, st. 3). Predviđena kazna zatvora je od jedne do osam godina.

Iznuđivanje iskaza, krivično djelo koje može da izvrši samo službeno lice, predviđeno je u članu 166 KZ. Pod osnovni oblik ovog krivičnog djela u praksi će najčešće biti podvedeni nečovječni ili ponižavajući postupci kod kojih intenzitet sile i ozbiljnost prijetnje nijesu takvi da za posljedicu imaju teške fizičke ili duševne patnje. Ako bi iznuđivanje iskaza bilo praćeno teškim nasiljem, onda bi to bili akti mučenja koji odgovaraju pojmu mučenja iz člana 1 Konvencije protiv mučenja. Za ovakav, teži oblik krivičnog djela predviđena je kazna zatvora od dvije do deset godina (čl. 166, st. 2 KZ). Zabrana iznuđivanja iskaza „drugim nedopuštenim sredstvom ili nedopuštenim načinom“ iz čl. 1 Konvencije odnosi se prvenstveno na zabranu podvrgavanja nekog lica medicinskim ili naučnim eksperimentima.

Konvencija protiv mučenja zabranjuje ne samo akte mučenja izvršene od strane službenog lica ili nekog drugog lica koje djeluje po službenoj dužnosti, već i sve oblike zlostavljanja izvršene na osnovu izričitog naloga ili pristanka službenog lica.³⁶⁵ U tom smislu, KZ propisuje da za mučenje odgovara i ono službeno lice koje je izričito ili prećutno pristalo na izvršenje djela ili je podstrekavalo drugo lice na izvršenje mučenja (čl. 167, st. 2). Izričit nalog

³⁵⁴ Čl. 437 KZ.

³⁵⁵ Čl. 151 KZ.

³⁵⁶ Čl. 152 KZ.

³⁵⁷ Čl. 165 KZ.

³⁵⁸ Čl. 164 KZ.

³⁵⁹ Čl. 204–208 KZ.

³⁶⁰ Čl. 204–212 KZ.

³⁶¹ Čl. 444 KZ.

³⁶² Čl. 219 KZ.

³⁶³ Čl. 220 KZ.

³⁶⁴ Čl. 399 KZ.

³⁶⁵ U predmetu *Hajrizi i drugi protiv Jugoslavije*, u kojem je Komitet protiv mučenja 2002. godine utvrdio kršenje Konvencije protiv mučenja, 1995. godine uništeno je i raseljeno romsko naselje u Danilovgradu kao odmazda za silovanje neromske djevojčice koje je navodno počinio jedan maloljetnik, dok su policajci posmatrali paljenje kuća nepreduzimajući nikakve mjere zaštite stanovnika romskog naselja. U ovom predmetu, Komitet protiv mučenja je po prvi put utvrdio odgovornost države za kršenje Konvencije zbog nečinjenja – nesprečavanja nečovječnog i ponižavajućeg postupanja.

službenog lica u domaćem krivičnom zakonodavstvu kažnjava se i kao umišljajno podstrekavanje,³⁶⁶ a za odgovornost službenog lica koje je pristalo da se izvrše druga krivična djela koja zabranjuju oblike mučenja ili nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i zlostavljanja osnov se može naći u nekom od sledećih krivičnih djela: Zloupotreba službenog položaja,³⁶⁷ Nesavjestan rad u službi,³⁶⁸ Neprijavljivanje krivičnog djela i učinioca³⁶⁹ – ako se za takvo djelo po zakonu može izreći pet godina zatvora ili teža kazna. U skladu s obavezom iz člana 4 Konvencije protiv mučenja, prema našem krivičnom zakonodavstvu kažnjivi su svi oblici saučesništva u nekom činu mučenja. Osim toga, kod krivičnih djela Protivpravno lišenje slobode, Iznudivanje iskaza i Zlostavljanje kažnjava se i za pokušaj izvršenja ovih djela.

S obzirom na ozbiljnost akata mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, čini se da zaprijećeni minimalni iznosi kazni za službena lica koja izvrše krivična djela: Iznudivanje iskaza, od tri mjeseca, Zlostavljanje, takođe tri mjeseca, i Mučenje, od godinu dana, nisu adekvatni, posebno imajući u vidu tolerantnu sudsku kaznenu politiku, po kojoj sudovi najčešće ublažavaju kaznu tako što izriču kaznu ispod granice propisane zakonom, što nije u skladu s obavezama države prema Konvenciji protiv mučenja.³⁷⁰

Pravo na djelotvornu istragu, zaštita okrivljenog i postupanje sa licima lišenim slobode

Pravo na djelotvornu istragu

Konvencija protiv mučenja u članu 13 obavezuje državu da žrtvi zlostavljanja omogući pravo na krivičnu prijavu, kako bi bio pokrenut krivični postupak, kao i da pruži zaštitu podnosiocu krivične prijave i svjedocima od maltretiranja i zastrašivanja.

EKPS na osnovu čl. 3 obavezuje državu da sprovede djelotvornu istragu prijava zlostavljanja. Da bi se smatrala „djelotovornom“, istraga mora biti ekspeditivna, nadležni istražni organi moraju da budu nezavisni od onih koji se sumnjiče za zlostavljanje, moraju da postupaju nepristrasno i preduzmu

³⁶⁶ Čl. 24 KZ.

³⁶⁷ Čl. 416 KZ.

³⁶⁸ Čl. 417 KZ.

³⁶⁹ Čl. 386 KZ.

³⁷⁰ Primjer su presude protiv službenika policije za pomaganje u mučenju Aleksandra Pejanovića na 3, odnosno 5 mjeseci zatvora (Osnovni sud u Podgorici, K. br. 09/1172, od 08.06.2010. godine) i službenica ZIKS za mučenje Vladane Kljajić od četiri mjeseca zatvora, za krivično djelo za koje je propisan raspon kazne od jedne do osam godina zatvora. Vidi detaljniji opis ovih slučajeva na strani 169..

sve što je potrebno i razumno da osiguraju dokaze koji se odnose na krivično djelo i njegove počiniocje.³⁷¹ Treba da postoji i dovoljan element javnog nadzora nad istragom i njenim rezultatima, što obuhvata i uključivanje navodnih oštećenih u postupak i obavještanje javnosti o statusu istraga koje su u toku „da bi se osigurala odgovornost u praksi, kao i u teoriji“.³⁷² U slučaju u kome je državni tužilac pokazao očiglednu nezainteresovanost da sprovede istragu koja bi mogla da dovede do utvrđivanja odgovornosti državnih službenika za teško kršenje ljudskih prava (prinudni nestanak), Evropski sud je državu proglasio odgovornom i za nečovječno i ponižavajuće postupanje prema članovima porodice žrtve.³⁷³

Na osnovu KZ, krivični postupak za krivična djela Protivpravno lišenje slobode, Iznudivanje iskaza, Zlostavljanje i Mučenje pokreće državni tužilac po službenoj dužnosti (čl. 183), na osnovu krivične prijave policije, oštećenog ili na osnovu saznanja na drugi način, dok se za krivično djelo Laka tjelesna povreda krivično gonjenje preduzima po privatnoj tužbi (čl. 152, st. 4), osim u slučaju kvalifikovanog oblika, „ako je takva povreda nanesena oružjem, opasnim oruđem ili drugim sredstvom podobnim da tijelo teško povrijedi ili zdravlje teško naruši“ (čl. 152, st. 2).³⁷⁴ Gonjenje po službenoj dužnosti za krivična djela mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja u skladu je i sa zahtjevima čl. 3 EKPS.

Oštećenom će biti uskraćeno pravo da inicira krivični postupak samo u slučaju nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja djela koje je predmet prijave. Međutim, i u slučajevima kada ne nastupi zastarelost krivičnog gonjenja, oštećenom može biti uskraćeno pravo na djelotvorni pravni lijek, ako bi on *de facto* bio onemogućen da od državnog tužioca preuzme krivično gonjenje. Do ovakve situacije dolazi kada državni tužilac uopšte ne donese odluku o podnijetoj krivičnoj prijavi, ili ako odbaci krivičnu prijavu ali o tome ne obavijesti oštećenog, koji onda protekom roka od tri mjeseca (6 mjeseci po novom ZKP, čl. 59, st. 5) od dana odbačaja prijave gubi pravo da preuzme gonjenje.³⁷⁵ Iste posljedice nastupaju i kada sud ne obavijesti oštećenog da je istraga obustavljena usled odustanka državnog tužioca od gonjenja ili kada ne dostavi presudu oštećenom koji nije bio pozvan na glavni pretres na kom je donijeta presuda kojom se optužba odbija zbog odustanka javnog tužioca od gonjenja.

³⁷¹ Vidi npr. presudu *Matko protiv Slovenije*, 2006, st. 90–93, gdje je utvrđeno da je istraga koja nije dovela do optužnice bila nedjelotvorna jer se državni tužilac oslonio isključivo na izvještaje službenika policije koji su hijerarhijski bili u istom komandnom lancu kao i službenici u odnosu na koje su postojali osnovi sumnje da su izvršili zlostavljanje lica lišenog slobode, i nije preduzeo ni jednu nezavisnu istražnu radnju. Takođe, vidi presudu *Šečić protiv Hrvatske*, 2007, st. 53–54.

³⁷² Vidi Izvještaj Evropskog Komiteta za prevenciju torture i nehumanog i ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja (CPT) o posjeti Crnoj Gori od 15. do 22. septembra 2008, objavljen u martu 2010, str. 16.

³⁷³ Presuda u predmetu *Kurt protiv Turske*, 1998.

³⁷⁴ Državno tužilaštvo Crne Gore smatra da je takvo sredstvo i mobilni telefon. Detaljnije, vidi na str. 319.

³⁷⁵ Za ovakve pojave u praksi, vidi u nastavku.

CPT je u svom izvještaju o posjeti Crnoj Gori 2008,³⁷⁶ imajući u vidu stanje u praksi, preporučio da se obezbijedi da, kada se osumnjičeni za krivično djelo izvede pred istražnog sudiju ili državnog tužioca posle zadržavanja u policiji, a tvrdi da je zlostavljan od strane policije, sudija ili tužilac unesu te navode na zapisnik, da odmah narede pregled od strane vještaka sudske medicine i preduzmu sve što je neophodno da se ti navodi na odgovarajući način istraže. Takav pristup bi trebalo slijediti bez obzira na to da li to lice na sebi ima vidljive spoljašnje povrede ili ne. Čak i u odsustvu izričitih navoda o zlostavljanju, sudija ili tužilac treba da nalože pregled od strane stručnjaka sudske medicine uvijek kada postoje drugi razlozi za sumnju da je lice koje je pred njih izvedeno možda žrtva zlostavljanja (npr. vidljive povrede). Dalje, kada ljekar evidentira povrede koje su u saglasnosti sa navodima o zlostavljanju pritvorenog lica, takve izvještaje odmah treba dostaviti nadležnom tužiocu. Osim toga, rezultate pregleda, uključujući prethodno pomenute izjave i zaključke ljekara, treba dati na uvid pritvorenom licu i njegovom zastupniku na njihov zahtjev. Preporučuje se da se za lica koja su u pritvoru, ili su bila u pritvoru, obezbijedi pravo da neposredno zatraže ljekarski pregled/uvjerenje od strane ljekara koji je prošao priznatu obuku na polju sudske medicine.

Analizirajući istrage nekoliko slučajeva zlostavljanja od strane policijskih i zatvorskih službenika, koje su bile u toku u Crnoj Gori 2008, CPT je u svom Izvještaju³⁷⁷ kritikovao nepostupanje državnog tužilaštva, kao i nepostupanje policije po zahtjevima državnog tužioca (detaljnije u dijelu Praksa, str. 169).

Akcija za ljudska prava je u 2010. i 2011. vodila upravni postupak protiv odluka Vrhovnog državnog tužilaštva i ministarstva pravde da uskrate pristup informacijama o tome da li je uopšte pokrenut bilo kakav istražni postupak u nekoliko slučajeva zlostavljanja koji su poznati široj javnosti, kao i kakav je status tih istraga. Stav VDT i ministarstva pravde bio je da bi saopštavanje tih informacija moglo negativno uticati na predistražni postupak. Upravni sud Crne Gore bio je suprotnog stanovišta, uvažio je tužbu Akcije za ljudska prava i poništio rješenje Ministarstva pravde.³⁷⁸

Zaštita okrivljenog u krivičnom postupku

Odredbe o poštovanju ličnosti osumnjičenog i okrivljenog sadržane su u Zakoniku o krivičnom postupku (ZKP)³⁷⁹. U krivičnom postupku je zabranjeno „prijetiti ili vršiti nasilje nad osumnjičenim, okrivljenim ili drugim

³⁷⁶ Izvještaj o posjeti Crnoj Gori Evropskog komiteta za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), od 15. do 22. septembra 2008, objavljen je 9. marta 2010. godine, a prevod izvještaja 6. maja iste godine (dostupno na: <http://www.cpt.coe.int/documents/mne/2010-03-inf-eng.htm>, <http://www.cpt.coe.int/documents/mne/2010-03-inf-eng.htm>).

³⁷⁷ Isto.

³⁷⁸ Detaljnije vidi: <http://www.hraction.org/?p=858>

³⁷⁹ ZKP, Sl. list CG 57/2009 i 49/2010.

licem koje učestvuje u postupku, kao i iznuđivanje priznanja ili druge izjave od tih lica.³⁸⁰ Okrivljeni se saslušava uz puno uvažavanje njegove ličnosti,³⁸¹ a prema njemu se ne smije upotrijebiti sila, prijetnja, obmana, iznuda, iznurljvanje, medicinske intervencije ili sredstva kojima bi se uticalo na njegovu svijest i volju, da bi se došlo do njegove izjave, priznanja ili činjenja koje bi se protiv njega moglo upotrijebiti kao dokaz.³⁸² Pretresanje lica vrši lice istog pola, a za svjedoka, koji po pravilu treba da bude prisutan prilikom pretresanja, uzima se punoljetno lice istog pola.³⁸³

ZKP predviđa zabranu primjenjivanja prema osumnjičenom, okrivljenom ili svjedoku medicinske intervencije ili takvih sredstava kojima bi se uticalo na njihovu svijest i volju pri davanju iskaza³⁸⁴. *Međutim, dozvoljeno je da se tjelesni pregled osumnjičenog ili okrivljenog preduzme i bez njegovog pristanka, ako je to potrebno radi utvrđivanja činjenica važnih za krivični postupak. Tjelesni pregled drugih lica može se bez njihovog pristanka preduzeti, samo onda ako se mora utvrditi da li se na njihovom tijelu nalazi određen trag ili posljedica krivičnog djela.*³⁸⁵ Ovakva zakonska rješenja nisu zabrinjavajuća sa stanovišta zabrane mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja jer se svode samo na određivanje tjelesnog pregleda koji vrši ljekar po pravilima medicinske nauke i koji sam po sebi ne doseže najniži nivo zlostavljanja. Uzimanju uzorka krvi, DNK i preduzimanju „drugih medicinskih radnji koje su po pravilu medicinske nauke neophodne radi analize i utvrđivanja drugih činjenica važnih za krivični postupak“, može se pristupiti i bez pristanka lica koje se pregleda, izuzev ako bi zbog toga nastupila kakva šteta po njegovo zdravlje.³⁸⁶ Dodat je novi stav 3, čl. 154 koji se odnosi na uzimanje uzoraka pljuvačke radi sprovođenja DNK analize, u kome je naglašeno da se ta radnja ne smatra opasnom po zdravlje. Uzimanje uzorka krvi predviđeno je na ovom mjestu prvenstveno radi utvrđivanja alkoholisanosti učesnika u saobraćaju pa kao dijagnostička mjera ne predstavlja eksperiment u smislu člana 7 PGP. Međutim, do problema u praksi može dovesti suviše neodređen pojam „druge medicinske radnje“. U svakom slučaju, u slučaju protivljenja okrivljenog uzimanju krvi i „drugim medicinskim radnjama“, one se mogu sprovesti samo po naredbi nadležnog suda (čl. 154, st. 4).

Prema ZKP sudske odluke se ne mogu zasnivati na dokazima koji su pribavljeni povredama ljudskih prava, ili na dokazima koji su pribavljeni povredama odredaba krivičnog postupka, kao i drugim dokazima za koje se iz njih saznalo, niti se takvi dokazi mogu koristiti u postupku.³⁸⁷

³⁸⁰ Čl. 11, st. 1 ZKP.

³⁸¹ Čl. 100, st. 7 ZKP.

³⁸² Čl. 100, st. 8 ZKP.

³⁸³ Čl. 81, st. 3 ZKP.

³⁸⁴ Čl. 154, st. 5 ZKP.

³⁸⁵ Čl. 154, st. 1 ZKP (Tjelesni pregled i druge radnje).

³⁸⁶ Čl. 154, st. 2 ZKP.

³⁸⁷ Čl. 17, st. 2 ZKP.

Postupanje s licima lišenim slobode

Navedeni član 10 PGP dopunjava član 7 PGP, koji sadrži opštu zabranu mučenja, surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Prvi stav se odnosi na sve osobe lišene slobode na bilo koji način, drugi stav se odnosi na osobe u pritvoru, a treći na osuđenike. Postupanje prema osobama lišenim slobode mora biti čovječno; uslovi u kojima se nalaze moraju biti takvi da poštuju dostojanstvo ličnosti i moraju biti jednaki za sve, bez diskriminacije u odnosu na rasu, boju kože, pol, jezik, vjeru, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno porijeklo, siromaštvo, status stečen rođenjem ili bilo koji drugi status.³⁸⁸ Osobama u pritvoru i zatvoru je ograničena sloboda, ali im zbog toga, po pravilu, ne mogu biti ograničena druga ljudska prava.³⁸⁹

Ustav jamči poštovanje ljudske ličnosti i dostojanstva „u krivičnom ili drugom postupku, u slučaju lišenja ili ograničenja slobode i za vrijeme izvršavanja kazne“ (čl. 31, st. 1).

Prava pritvorenika

ZKP sadrži posebne odredbe o postupanju sa pritvorenicima.³⁹⁰ U toku pritvora ne smije se vrijeđati ličnost i dostojanstvo pritvorenika i prema njima se mogu primjenjivati samo ona ograničenja koja su potrebna da se spriječi bjekstvo i obezbijedi nesmetano vođenje krivičnog postupka³⁹¹. Pritvoreniku se obezbjeđuju, uz odobrenje sudije za istragu, posjete branioca, bliskih srodnika, a po njegovom zahtjevu – ljekara i drugih lica, diplomatskih i konzularnih predstavnika. Dozvoljena je prepiska pritvorenika sa licima van zatvora pod nadzorom sudije, ako nije štetna za vođenje postupka³⁹². Obavezan je obilazak pritvorenika najmanje jedanput nedjeljno radi provjere uslova u pritvoru i načina na koji se sa pritvorenicima postupa.

ZKP propisuje da se „po pravilu, u istu prostoriju ne mogu ... smještati lica koja su na izdržavanju kazne s licima u pritvoru“, dok ZIKS predviđa, bez izuzetka, odvajanje pritvorenika od osuđenika, što je u potpunosti u skladu s međunarodnim standardima. Takođe, ZIKS posebno određuje i da lica osuđena na kaznu zatvora od 30 godina kaznu izdržavaju, po pravilu, odvojeno od ostalih.³⁹³

³⁸⁸ Komitet za ljudska prava, Opšti komentar br. 21 kojim je zamijenjen opšti komentar broj 9 u vezi sa čovječnim postupanjem prema osobama lišenim slobode, stav 4 (*General Comment No. 21: Replaces general comment 9 concerning humane treatment of persons deprived of liberty (Art. 10): 04/10/1992*).

³⁸⁹ *Ibid*, stav 4: „Osobe lišene slobode uživaju sva prava predviđena Paktom, osim kada je riječ o ograničenjima koja su neizbježna u zatvorenoj sredini.“

³⁹⁰ Čl. 181–186 ZKP, *Sl. list CG*, 57/2009, 49/2010 (čl. 154–159 ZKP, *Sl. list RCG*, 71/2003, 7/2004, 47/2006).

³⁹¹ Čl. 181, st. 2 ZKP.

³⁹² Čl. 183, st. 4 ZKP.

³⁹³ Čl. 16, st. 3 ZIKS.

Nadzor nad izvršenjem pritvora vrši predsjednik suda koji je za to ovlašten, odnosno sudija koga on ovlasti. Predsjednik suda može lica u pritvoru da obilazi u svako doba i da od njih dobija pritužbe, a mora da ih obiđe najmanje dva puta godišnje, prema novom ZKP (čl. 185), odnosno najmanje jednom mjesečno prema još uvijek važećem ZKP (čl. 158).³⁹⁴ Direktor Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija dužan je da obavijesti predsjednika suda o upotrebi sredstava prinude prema pritvorenom licu.³⁹⁵

Prava lica na izdržavanju kazni

Položaj osuđenih lica regulisan je Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija Crne Gore (ZIKS),³⁹⁶ koji previda da se sankcija izvršava na način kojim se jamči poštovanje dostojanstva lica prema kome se ona izvršava³⁹⁷ i propisuje izričitu zabranu i kažnjavanje za postupke kojima se lice prema kome se izvršava sankcija podvrgava bilo kakvom obliku mučenja, zlostavljanja, ponižavanja ili eksperimentisanja.³⁹⁸ Predviđena je zabrana diskriminacije osuđenih lica³⁹⁹ i njihovo pravo na zaštitu osnovnih prava propisanih Ustavom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i tim zakonom⁴⁰⁰.

Izmjenama ZIKS⁴⁰¹ upotpunjena je garancija osuđenom licu da mu mogu biti oduzeta ili ograničena određena prava samo u mjeri koja odgovara prirodi i sadržini izrečene sankcije i na način kojim se obezbjeđuje poštovanje ličnosti učinioca i njegovog ljudskog dostojanstva.⁴⁰²

ZIKS je poboljšao u dijelu koji se odnosi na pravo žalbe osuđenika. Naime, član 5, stav 1 sada glasi: „Protiv pojedinačnih akata kojima se po odredbama ovog zakona rješava o pravima i obavezama lica prema kojima se izvršava sankcija obezbijeđena je sudska zaštita, u skladu sa ovim zakonom“. Zaštita prava ostvaruje se u upravnom sporu (čl. 64). Nadležni sud odlučuje po tužbi u roku od pet dana od dana prijema. Starješina organizacije po pritužbi mora da odgovori u roku od 8 dana.

Nema podataka o tome koliko se ovo pravo žalbe koristi u praksi i koliko je djelotvorno. Analizirajući odluke Upravnog suda iz 2010. i do kraja juna 2011⁴⁰³, zaključuje se da je u tom periodu zaštita prava u upravnom sporu

³⁹⁴ Sl. list RCG, 71/2003, 7/2004 i 47/2006.

³⁹⁵ Član 57, stav 5 Pravilnika o načinu vršenja službe obezbjeđenja, naoružanju i opremi službenika obezbjeđenja u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (Sl. list RCG 68/06).

³⁹⁶ Sl. list RCG, 25/94, 29/94, 69/2003 i 65/2004.

³⁹⁷ Član 14a ZIKS CG.

³⁹⁸ Član 14b, ZIKS CG.

³⁹⁹ Član 14v, ZIKS CG.

⁴⁰⁰ Član 64a, ZIKS CG.

⁴⁰¹ Sl. list RCG, 25/94, 69/03 i 65/04.

⁴⁰² Čl. 14, st. 2 ZIKS.

⁴⁰³ Dostupne na internet stranici Upravnog suda: <http://www.upravnisudcg.org>

iskorištena samo jednom, u predmetu u kojem je taj sud poništio odluku Ministarstva pravde kojom je odbijena molba tužioca za prekid izvršenja kazne zatvora.⁴⁰⁴ S obzirom da je od rješenja ministarstva pravde do presude Upravnog suda prošlo više od četiri mjeseca, očigledno ili ministarstvo nije ažurno dostavilo rješenje tužiocu ili nadležni sud nije postupio po tužbi u propisanom roku od 5 dana od prijema tužbe. Ovo je posebno važno jer se predmet ticao zahtjeva za prekid izdržavanja kazne zbog zdravstvenog stanja zatvorenika.

Zabranjeni su i kažnjivi postupci kojima se osuđeno lice podvrgava bilo kom obliku mučenja, zlostavljanja i ponižavanja, ljekarskim i naučnim eksperimentima.⁴⁰⁵ Precizirano je da će se takvim postupcima smatrati oni koji su „nesrazmjerni održavanju reda i discipline u organizaciji, odnosno organizacionoj jedinici ili su nezakoniti, pa mogu proizvesti trpljenje ili neprimjereno ograničenje osnovnih prava osuđenog lica“.⁴⁰⁶ Slična odredba postoji i u vezi sa maloljetnicima koji izdržavaju vaspitne mjere, s tim što se tu još i naglašava da sa njima treba postupati „na način koji odgovara njihovom psiho-fizičkom razvoju“.⁴⁰⁷

ZIKS i Pravilnik o načinu vršenja službe obezbjeđenja, naoružanju i opremi službenika obezbjeđenja u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (*Sl. list RCG* 68/06) propisuju da je o upotrebi sredstava prinude službenik obezbjeđenja dužan da sačini izvještaj koji zajedno sa mišljenjem rukovodioca službe obezbjeđenja i mišljenjem načelnika dostavlja direktoru Zavoda. Direktor je dužan da u roku od tri dana od dobijanja izvještaja izvesti Ministarstvo pravde o upotrebi gumene palice, vatrenog oružja, hemijskih sredstava, šmrkova sa vodom, specijalno obučenih pasa, sa utvrđenim činjenicama i ocjenom o pravilnosti upotrebe sredstava prinude. O upotrebi fizičke snage direktor obavještava Ministarstvo samo ako je nastupila teška tjelesna povreda lica nad kojim je fizička snaga upotrijebljena (čl. 57 Pravilnika). Međutim, ni ZIKS ni Pravilnik ne predviđaju obavezu direktora Zavoda da o primjeni sredstava prinude obavijesti državnog tužioca, koji bi, u slučaju sumnje da je prinuda primijenjena nezakonito, trebalo da pokrene istragu, odnosno krivično gonjenje. CPT je preporučio da se tužioci sistematski obavještavaju o svakoj primjeni sile od strane zatvorskih službenika, kao i da se u cilju sprječavanja nasilja i među zatvorenicima izradi posebna strategija.⁴⁰⁸

CPT je predložio da se izmijene i propisi o disciplinskom kažnjavanju, da se maksimum kazne od 30, odnosno 45 dana u samici (disciplinskoj ćeliji)

⁴⁰⁴ Presuda Upravnog suda, U. broj 1974/09, od 24.03.2010.

⁴⁰⁵ Čl. 14b, st. 1 ZIKS.

⁴⁰⁶ Čl. 14b, st. 1 i 2 ZIKS.

⁴⁰⁷ Čl. 107, st. 2 ZIKS.

⁴⁰⁸ Izvještaj o posjeti Crnoj Gori Evropskog komiteta za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT), od 15. do 22. septembra 2008, objavljen je 9. marta 2010. godine, a prevod izvještaja 6. maja iste godine (dostupno na: <http://www.cpt.coe.int/documents/mne/2010-03-inf-eng.htm>, <http://www.cpt.coe.int/documents/mne/2010-03-inf-eng.htm>).

snizi, da njihov tretman u samici treba poboljšati i da ne treba potpuno zabraniti kontakt s porodicom za vrijeme kazne.

Prema PGP (član 10, stav 2b) optužena maloljetna lica moraju se, bez izuzetka, odvojiti od punoljetnih, uz zahtjev da se o njihovom slučaju odluči što je moguće prije.⁴⁰⁹ Odredba člana 16, stav 4 ZIKS propisuje da punoljetna i maloljetna lica izdržavaju kaznu zatvora i maloljetničkog zatvora, po pravilu, odvojeno. Ova odredba je suprotna članu 10, st. 2b PGP koji propisuje da se maloljetna lica moraju, bez izuzetka, odvojiti od punoljetnih.

Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, koji je posljednji put izmjenjen 2003, kao i Pravilnik o kućnom redu za izdržavanje pritvora (*Sl. list SRCG* br. 15/86), Pravilnik o kućnom redu osuđenih lica i Pravilnik o načinu vršenja službe obezbjeđenja, naoružanju i opremi službenika obezbjeđenja u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (*Sl. list RCG*, 68/2006) potrebno je usaglasiti sa Preporukom Komiteta ministara Savjeta Evrope iz 2006. o evropskim zatvorskim pravilima,⁴¹⁰ kojom su detaljno propisani uslovi boravka u pritvoru i zatvoru počev od prijema, preko pravne pomoći, kontakata sa spoljnim svijetom, ishrane, higijene, rada, obrazovanja, prava na imovinu, vježbe i rekreaciju itd. Pravilnik o kućnom redu pritvorenih lica je iz 1986. i sadrži brojna posebno zastarjela rješenja koja će, kako se očekuje, biti otklonjena novim pravilnikom, čiji je nacrt izrađen i nalazio se u Ministarstvu pravde radi usaglašavanja u junu 2011.

Kontrolu zakonitosti izvršenja kazne zatvora, maloljetničkog zatvora i mjere bezbjednosti obaveznog psihijatrijskog liječenja vrši Ministarstvo pravde⁴¹¹. Nadzor nad izvršavanjem vaspitne mjere vrši organ starateljstva, dok sud koji ju je izrekao kontroliše zakonitost izvršenja⁴¹².

Zabrana izručenja (ekstradicije) i protjerivanja (deportacije) koja bi omogućila mučenje

Država ne smije da vrati u drugu državu lica ako postoji ozbiljan rizik da ona tamo mogu biti izložena smrtnoj kazni ili zlostavljanju (*pravo non-refoulement*). Ta zabrana se odnosi i na protjerivanje (deportaciju) i postupak izručenja (ekstradicije). Obaveza proizlazi iz PGP⁴¹³ i EKPS, a eksplicitno je

⁴⁰⁹ Komitet za ljudska prava, Opšti komentar br. 21 kojim je zamjenjen opšti komentar broj 9 u vezi sa čovječnim postupanjem prema osobama lišenim slobode, stav 13 (*General Comment No. 21: Replaces general comment 9 concerning humane treatment of persons deprived of liberty (Art. 10): 04/10/1992.*

⁴¹⁰ *Recommendation Rec (2006) of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules*

⁴¹¹ Čl. 21, 69, 82 ZIKS.

⁴¹² Čl. 113 ZIKS.

⁴¹³ Komitet za ljudska prava naglašava ovu obavezu i u Opštem komentaru, *General Comment No. 20 (44)*, stav 9.

predviđa i čl. 3 Konvencije protiv mučenja.⁴¹⁴ Sličnu odredbu sadrži i član 33 UN Konvencije o statusu izbjeglica.⁴¹⁵ Ovo pravilo je više puta potvrđeno i u praksi Evropskog suda za ljudska prava. U predmetu *HLR protiv Francuske*, 1998, utvrđeno je da se država koja proteruje ili vrši ekstradiciju smatra odgovornom za očekivani tretman u drugoj državi, bez obzira da li rizik prijeti od državnih organa ili privatnih lica i organizacija, a vlasti u državi prijema nisu spremne ili sposobne da obezbijede adekvatnu zaštitu. U predmetu *Soring protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1989, utvrđeno je da bi država prekršila čl. 3 EKPS ako bi dozvolila deportaciju u SAD, gdje postoji rizik da će mu biti izrečena smrtna kazna jer se *death row phenomenon* (dugo čekanje na izvršenje smrtne kazne) može smatrati suprotnim članu 3 EKPS. Isti princip je Evropski sud za ljudska prava izveo i za protjerivanje (deportaciju).⁴¹⁶

Kako se izručenje okrivljenih i osuđenih lica sprovodi po odredbama međunarodnih ugovora, vlasti su obavezne da prilikom zaključivanja ovakvih ugovora poštuju navedeno pravilo. U slučaju da međunarodni ugovor ne postoji ili ako njime određena pitanja nisu regulisana, postupak izručenja se sprovodi na osnovu Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima (*Sl. list CG*, 4/2008).

Ovaj Zakon predviđa zabranu izručenja lica u državu u kojoj bi mu mogla biti izrečena ili izvršena smrtna kazna, u skladu sa zahtjevima čl. 2 EKPS. Međutim, u pogledu zaštite od mučenja i drugog zlostavljanja, Zakon ne obezbjeđuje dovoljnu zaštitu. Iako je predviđena dvostepena nadležnost suda da odlučuje u postupku izručenja, nije propisano da sud ispituje i odlučuje o tome da li u zemlji koja zahtijeva izručenje postoji opasnost od zlostavljanja.⁴¹⁷ Kada se postupak pred sudom okonča i spisi dostave ministru pravde, on je nadležan da ne dozvoli izručenje samo ako bi lice čije se izručenje traži bilo izloženo progonu ili kažnjavanju zbog njegove rase, vjere, državljanstva, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili zbog političkih uvjerenja ili bi mu položaj zbog toga bio otežan (čl. 22, st. 3). Međutim, zaštita od mučenja i drugog zlostavljanja ne podrazumijeva samo zaštitu od zlostavljanja po osnovu diskriminacije, već u svakom slučaju.⁴¹⁸ Zakon bi zbog svega toga morao biti dopunjen.

⁴¹⁴ Konvencija protiv mučenja nameće ovu obavezu državi samo ako postoji prijetnja da će osoba biti izložena mučenju, ali ne i blažim oblicima zlostavljanja.

⁴¹⁵ *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 7/60.

⁴¹⁶ Država koja bi pojedinca protjerala iz svoje zemlje, bez obzira koliko je on nepoželjan ili opasan, krši član 3 EKPS, ako sam čin protjerivanja predstavlja kariku u lancu događaja koji vode do mučenja ili nehumanog ili nečovječnog postupanja u državi u koju se pojedinac vraća (*Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1996).

⁴¹⁷ Vidi uslove za izručenje propisane Zakonom u čl. 11–14.

⁴¹⁸ Primjera radi, u odnosu na Kazahstan, EKLJP je zaključio, na osnovu informacija i nevladinih organizacija, da je u toj zemlji bilo koji okrivljeni u pritvoru izložen riziku da bude podvrgnut mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju, često i bez bilo kakvog cilja, te da ta okolnost predstavlja dovoljan osnov za zaključak o ozbiljnom riziku da se u toj zemlji bude podvrgnut postupanju suprotnom članu 3 EKPS (*Kaboulov v. Ukraine*, 2009, st. 112).

Ustav Crne Gore predviđa da se stranac ne može *protjerati* iz Crne Gore tamo gdje mu, zbog rase, vjere, jezika ili nacionalne pripadnosti, prijeti osuda na smrtnu kaznu, mučenje, neljudsko ponižavanje, progon ili ozbiljno kršenje prava koja jemči ovaj Ustav (čl. 44, st. 2).

Krivični zakonik propisuje mogućnost izricanja mjere bezbjednosti „Protjerivanje stranca iz zemlje“ (čl. 76) u trajanju od jedne do deset godina ili i trajno, uz svaku sankciju koja je strancu izrečena u krivičnom postupku.⁴¹⁹ Bitnu novinu predstavlja stav 4 ovog člana koji predviđa da se ova mera ne može izreći učinocu koji uživa zaštitu u skladu sa ratifikovanim međunarodnim ugovorima. Međutim, iako bi stav 4 trebalo tumačiti tako da omogućiti primjenu zaštite na sva lica, u skladu sa zahtjevima člana 3 EKPS, a ne npr. samo na izbjeglice, on to ne obezbjeđuje dovoljno jasno, pa bi bilo korisno da se on precizira.

Konačno, protiv pravosnažne odluke o protjerivanju ili izručenju u državu u kojoj mu/joj prijeti opasnost od zlostavljanja, lice može podnijeti ustavnu žalbu Ustavnom sudu, sa zahtjevom da se zaustavi izvršenje odluke do odluke Ustavnog suda, a ukoliko se to pokaže nedjelotvornim, onda se može obratiti i Evropskom sudu za ljudska prava sa zahtjevom da hitno odredi privremenu mjeru kojom će od Crne Gore zahtijevati sa zaustavi postupak u skladu sa čl. 39 Sudskog poslovnika (*Rules of Court*).⁴²⁰

Prava mentalno oboljelih lica

Zakon o zaštiti i ostvarivanju prava mentalno oboljelih lica (*Sl. list RCG*, 32/2005) u članu 4 kaže da mentalno oboljela lica imaju pravo na zaštitu od svakog oblika zlostavljanja, ponižavajućeg postupanja i drugog tretmana kojim se vrijeđa lično dostojanstvo i koje stvara neugodno, agresivno, ponižavajuće ili uvredljivo stanje. Mentalno oboljela lica imaju pravo na zaštitu od zlostavljanja i od strane drugih pacijenata.⁴²¹ Psihijatri i drugi zdravstveni radnici dužni su da sprovedu liječenje mentalno oboljelih lica tako da u najmanjoj mogućoj mjeri ograničavaju njihove slobode i prava, kao i da ne prouzrokuju fizičke i psihičke neugodnosti koje vrijeđaju njihovu ličnost i ljudsko dostojanstvo.⁴²² Radi staranja o zaštiti prava mentalno oboljelih lica u psihijatrijskoj ustanovi obrazuje se nezavisno multidisciplinarno tijelo,⁴²³ koje nadgleda poštovanje ljudskih prava i sloboda i dostojanstva pacijenata.⁴²⁴ Pri likom smještaja mentalno oboljelog lica u psihijatrijsku ustanovu, mora se obezbijediti pravo na zaštitu njegovog ljudskog dostojanstva, fizičkog i psihič-

⁴¹⁹ Čl. 76 KZ.

⁴²⁰ Ovaj zahtjev se dostavlja na poseban broj faksa ESLJP: + 33 (0) 3 88 413 900 (više informacija vidi na: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Interim+measures/Practical+information>)

⁴²¹ Čl. 12 Zakona o zaštiti i ostvarivanju prava mentalno oboljelih lica.

⁴²² Čl. 5 Zakona o zaštiti i ostvarivanju prava mentalno oboljelih lica.

⁴²³ Čl. 49 Zakona o zaštiti i ostvarivanju prava mentalno oboljelih lica.

⁴²⁴ Čl. 50, st. 2 Zakona o zaštiti i ostvarivanju prava mentalno oboljelih lica.

kog integriteta uz poštovanje njegove ličnosti, privatnosti, moralnih i drugih uvjerenja.⁴²⁵ Detaljnije o prinudnom smještaju na liječenje, vidjeti na str. 211, a o Strategiji za unaprjeđenje mentalnog zdravlja na str. 519.

Uskraćivanje odgovarajućeg medicinskog tretmana pritvorenom licu za koje postoji ozbiljna sumnja da je mentalno oboljelo – Ferid Sijarić. – Jedanaestogodišnju djevojčicu na putu do škole nožem je napao i povredio Ferid Sijarić 7. oktobra 2010. godine, koji je, prema navodima komšija, prethodno liječen od mentalnog oboljenja. Poslije hapšenja, Sijarić je odveden u istražni zatvor ZIKS Spuž, gdje je 18 dana držan vezan, bez specijalističkog ljekarskog pregleda.⁴²⁶ Ovakvo postupanje protivno je Evropskim zatvorskim pravilima⁴²⁷, Preporuci Komiteta ministara Savjeta Evrope koja se tiče etičkih i organizacionih aspekata brige o zdravlju u zatvoru⁴²⁸, i predstavlja kršenje Zakona o zaštiti i ostvarivanja prava mentalno oboljelih lica (*Sl. list RCG*, 32/2005). Prema članu 33, st. 1 ovog Zakona, službenici policije su bili dužni da Sijarića, čim su posumnjali da se radi o mentalno oboljeloj osobi, odvedu u najbližu psihijatrijsku ustanovu radi pregleda⁴²⁹. Pri tom, prilikom smještaja u psihijatrijsku ustanovu, prema članu 45 Zakona o vanparničnom postupku (*Sl. list RCG*, 27/2006), mentalno oboljelo lice ima pravo na zaštitu dostojanstva, fizičkog i psihičkog integriteta uz poštovanje ličnosti⁴³⁰. Obavezan pregled po prijemu u zatvor i omogućavanje uslova za specijalističko liječenje nalaže i Savjet ministara Savjeta Evrope⁴³¹. Što se vezivanja tiče, takve mjere su

⁴²⁵ Čl. 45 Zakona o vanparničnom postupku, *Sl. list RCG*, 27/2006.

⁴²⁶ Akcija za ljudska prava je za slučaj Ferida Sijarića saznala iz dnevnih novina („Saslušan Ferid Sijarić, optužen za napad na djevojčicu i policajca“, *Vijesti*, 9. oktobar 2010; „Komšija probao učenicu“, *Novosti*, 8. oktobar 2010; „Uhapšena osoba za koju se sumnja da je napala jedanaestogodišnju djevojčicu“, *Vijesti*, 7. oktobar 2010.). Dana 13. januara 2011. HRA je dobila odgovor od direktora ZIKS-a, u kome stoji da je Ferid Sijarić primljen u ZIKS 08.12.2010. godine, kada ga je pregledao zatvorski ljekar Miraš Tomić, posle čega je fiksiran za krevet. Dana 11.10.2010. godine ponovo je izvršen pregled od strane zatvorskog ljekara, koji je predložio pregled psihijatra, Alme Radovanović. Ljekarski pregled psihijatra obavljen je tek 26.10.2010. godine, što znači da je očigledno mentalno oboljeli Ferid Sijarić bio 18 dana bez psihijatrijskog pregleda, fiksiran za krevet.

⁴²⁷ Dostupno na: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/prisons/EPR/EPRserbian.pdf>.

⁴²⁸ No. R (98) 7 Concerning the ethical and organisational aspects of health care in prison. Dostupno na <https://wcd.coe.int/wcd/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=530914&SecMode=1&DocId=463258&Usage=2>.

⁴²⁹ Čl. 33, st. 1 Zakona o zaštiti i ostvarivanju prava mentalno oboljelih lica: Kad službena lica organa prave nadležnog za unutrašnje poslove, u vršenju svojih ovlašćenja, posumnjaju da se radi o mentalno boljelom licu, dužna su da, bez odlaganja, to lice dovedu u najbližu zdravstvenu ustanovu radi pregleda.

⁴³⁰ Čl. 45 Zakona o vanparničnom postupku: Prilikom smještaja mentalno oboljelog lica u psihijatrijsku ustanovu, mora se obezbijediti pravo na zaštitu njegovog ljudskog dostojanstva, fizičkog i psihičkog integriteta uz poštovanje njegove ličnosti, privatnosti, moralnih i drugih uvjerenja.

⁴³¹ U prvom pravilu Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope koja se tiče etičkih i organizacionih aspekata brige o zdravlju u zatvoru se kaže da osoba koja bude primljena u zatvor ili pritvor mora da ima u svako doba pristup doktoru ili kvalifikovanom medi-

izuzetno dozvoljene, ali pod posebnim uslovima. Nakon dobijanja traženih informacija u vezi Sijarićevog slučaja od ZIKS-a, Akcija za ljudska prava je obavijestila Zaštitnika o mogućem nečovječnom i ponižavajućem postupanju prema mentalno oboljelom licu. Zaštitnik nas je, sredinom februara informisao da je pokrenuo ispitni postupak u ovom slučaju,⁴³² a kasnije i da je Sijarić smješten u psihijatrijsku bolnicu u Dobroti.⁴³³

Upotreba prinude od strane policije

Zakon o policiji Crne Gore (*Sl. list CG*, 88/2009) pod sredstvima prinude propisuje: fizičku snagu, palicu, sredstva za vezivanje lica, uređaje za prinudno zaustavljanje motornih vozila, službene pse, hemijska sredstva za privremeno onesposobljavanje, specijalna vozila, posebne vrste oružja, eksplozivna sredstva i vatreno oružje.⁴³⁴ Prinuda se može upotrebiti radi: 1) sprečavanja bjekstva lica lišenog slobode ili zatečenog u izvršenju krivičnog djela za koje se goni po službenoj dužnosti; 2) savladavanja otpora lica koje narušava javni red i mir ili koje treba dovesti ili lišiti slobode u zakonom utvrđenim slučajevima; 3) odbijanja napada od sebe, drugog lica ili objekta koji se obezbjeđuje.⁴³⁵ Policijski službenik mora upotrijebiti sredstvo prinude tako da službenu radnju obavi srazmerno opasnosti koju treba otkloniti i sa najmanje štetnih posledica. Takođe, dužan je da prije upotrebe sredstava prinude na to upozori, osim ako bi to dovelo u pitanje izvršenje službene radnje. Bitno ograničenje u primjeni sredstava prinude sadržano je u zahtjevu da se ova sredstva mogu upotrijebiti samo po naređenju službenika koji rukovodi izvršenjem službenog zadatka.⁴³⁶ Policijski službenik koji je upotrijebio ili naredio upotrebu vatrenog oružja i drugih sredstava prinude obavezan je da o tome odmah obavijesti starješinu policije, koji je obavezan da u roku od 3 dana preduzme mjere za utvrđivanje odgovornosti ako ocijeni da je prinuda nezakonito upotrijebljena.⁴³⁷

cinskom tehničaru, bez obzira na razlog zbog kojeg se tu nalazi, ako tako zahtijeva njeno zdravstveno stanje, a poseban naglasak se stavlja na mentalno oboljela lica, koja kao i ostali zatvorenici moraju biti pregledana odmah po prijemu. (*When entering prison and later on while in custody, prisoners should be able at any time to have access to a doctor or a fully qualified nurse, irrespective of their detention regime and without undue delay, if required by their state of health. All detainees should benefit from appropriate medical examinations on admission. Special emphasis should be put on the screening of mental disorders, of psychological adaptation to prison, of withdrawal symptoms resulting from use of drugs, medication or alcohol, and of contagious and chronic conditions*). Pravilo 46 kaže da će se bolesni zatvorenici kojima je potrebno specijalističko liječenje premjestiti u specijalne institucije ili civilne bolnice ukoliko takvo liječenje nije moguće obezbijediti u zatvoru.

⁴³² Dopis Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, br. 77/11 od 14. februara 2011.

⁴³³ Dopis Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, br. 77/11 od 13. juna 2011.

⁴³⁴ Čl. 30, st. 1 Zakona o policiji.

⁴³⁵ Čl. 30, st. 2 Zakona o policiji.

⁴³⁶ Čl. 47 Zakona o policiji.

⁴³⁷ Čl. 48 Zakona o policiji.

Zakon predviđa i obavezu policije da pruži besplatnu pravnu pomoć svom službeniku protiv koga se pokrene krivični postupak zbog prekoračenja policijskih ovlaštenja u pogledu primjene prinude.⁴³⁸ Zabrinjavajuće je ovo rješenje, koje na nivou zakona propisuje obaveznu solidarnost države sa službenikom za koga postoji osnovana sumnja da je prekršio zakon, a sve još na teret poreskih obveznika. Ovakvo rješenje se može doživjeti i kao ohrabrenje za „slobodniju“ primjenu ovlaštenja, ako se ima u vidu da je policija dužna da zloupotrebu ovlaštenja u svojim redovima sama istraži i disciplinski kazni, odnosno prijavi nadležnom tužiocu radi krivičnog procesuiranja.

Zakon o policiji pored unutrašnje kontrole po prvi put predviđa parlamentarnu i građansku kontrolu rada policije. Građansku kontrolu vrši Savjet za građansku kontrolu rada policije koji se sastoji od pet članova koje imenuju: Advokatska komora, Ljekarska komora, Udruženje pravnika, Univerzitet i nevladine organizacije koje se bave ljudskim pravima.⁴³⁹ Mandat članova Savjeta traje pet godina. Savjetu se mogu obraćati građani i policijski službenici radi ocjene primjene policijskih ovlaštenja radi zaštite ljudskih prava i sloboda pri čemu je policija dužna da, na zahtjev Savjeta, pruži potrebne informacije i obavještenja.⁴⁴⁰ Savjet daje ocjene i preporuke koje se dostavljaju starješini policije koji je dužan da o preduzetim mjerama obavijesti Savjet. O Savjetu u praksi, vidi u nastavku.

Parlamentarnu kontrolu policije vrši Skupština Crne Gore preko nadležnog radnog tijela,⁴⁴¹ kojem starešina policije najmanje jednom godišnje podnosi izvještaj o radu policije. Ovaj izvještaj se može podnositi i po potrebi ili na zahtjev radnog tijela. Dalje procedure i nadležnosti radnog tijela i parlamenta nisu propisane.

Unutrašnju kontrolu policije vrši Ministarstvo unutrašnjih poslova.⁴⁴² Poslovi unutrašnje kontrole su: kontrola zakonitosti vršenja policijskih poslova, a naročito u pogledu poštovanja i zaštite ljudskih prava pri izvršavanju policijskih zadataka i primjeni policijskih ovlaštenja; sprovođenje postupka kontra-obavještajne zaštite i druge kontrole od značaja za efikasan i zakonit rad, a oblike i način vršenja unutrašnje kontrole propisuje Ministarstvo.⁴⁴³ Unutrašnju kontrolu rada vrši službeno lice, koje u vršenju kontrole ima ista prava, dužnosti i ovlaštenja kao i policijski službenik.⁴⁴⁴ Ovlašćeno službeno lice u vršenju poslova unutrašnje kontrole postupa: po sopstvenoj inicijativi; na osnovu prikupljenih obavještenja i drugih saznanja; na osnovu predloga, pritužbi i predstavki fizičkih lica i policijskih službenika; na osnovu predloga

⁴³⁸ Čl. 50 Zakona o policiji.

⁴³⁹ Čl. 93 Zakona o policiji.

⁴⁴⁰ Savjetu se pritužbe podnose na arhivu Skupštine Crne Gore.

⁴⁴¹ Čl. 89 Zakona o policiji.

⁴⁴² Čl. 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o policiji, *Sl. list CG*, 88/2009. Ovim izmjenama i dopunama Zakona o policiji nadležnost za unutrašnju kontrolu policije prešla je sa posebne organizacione jedinice policije na Ministarstvo unutrašnjih poslova.

⁴⁴³ Čl. 95a Zakona o policiji.

⁴⁴⁴ Čl. 95b Zakona o policiji.

i zaključka nadležnog odbora Skupštine CG; na osnovu preporuke Zaštitnika ljudskih prava i sloboda; na osnovu analize i ocjena i preporuka Savjeta. O svim slučajevima preduzimanja ili propuštanja akcija policije za koje se u postupku unutrašnje kontrole utvrdi da su suprotne zakonu blagovremeno se, u pisanom obliku, obavještava ministar.⁴⁴⁵ Policijski službenik je dužan da ovlaštenom službenom licu omogućiti vršenje kontrole i da mu pri tom pruži potrebnu stručnu pomoć.⁴⁴⁶ Ovlašćeno službeno lice preduzima potrebne radnje, utvrđuje činjenično stanje i prikuplja dokaze i o tome sačinjava pisani nalaz, koji sadrži i predlog za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, kao i predlog za pokretanje odgovarajućih postupaka radi utvrđivanja odgovornosti.⁴⁴⁷ Kontrolu rada ovlašćenih službenih lica vrši ministar.⁴⁴⁸

Rad Unutrašnje kontrole potrebno je odgovarajuće precizirati podzakonskim aktom, kako bi se spriječilo da, primjera radi, upravo onaj policijski službenik na koga se pritužba odnosi, bude zadužen i da provjerava navode, što jasno dovodi u pitanje objektivnost kontrole.⁴⁴⁹

Praksa

Opšte

Poštovanje zabrane mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih oblika ponašanja ili kažnjavanja u Crnoj Gori donekle se popravilo u pogledu uslova života u ustanovama u kojima borave lica lišena slobode. Pretrpanost zatvora je kontinuiran problem koji lančano izaziva kršenja prava zatvorenika. Međutim, još uvijek ostaju problemi nedjelotvornih istraga prijava zlostavljanja protiv policijskih ili zatvorskih službenika, nekažnjivosti i blage kaznene politike, što ukazuje na zabrinjavajuću toleranciju državnog tužilaštva i sudova prema kršenju ovog apsolutno zaštićenog ljudskog prava.⁴⁵⁰

Prema Izvještaju Vrhovnog državnog tužioca o radu državnog tužilaštva za 2010. godinu, te godine su za krivično djelo Iznuđivanje iskaza (čl. 166 KZ) podnijete četiri prijave. Neriješenih prijava iz ranijeg perioda bilo je tri,

⁴⁴⁵ Čl. 96 Zakona o policiji.

⁴⁴⁶ Čl. 96a Zakona o policiji.

⁴⁴⁷ Čl. 96b Zakona o policiji.

⁴⁴⁸ Čl. 96c Zakona o policiji.

⁴⁴⁹ Takav slučaj iz prakse opisao je istraživač kršenja ljudskih prava u Crnoj Gori, Aleksandar Zeković, u inicijativi podnijetoj Savjetu za građansku kontrolu rada policije 11. februara 2011.

⁴⁵⁰ Ovaj zaključak izvodimo na osnovu upoređivanja nekoliko izvještaja o poštovanju ljudskih prava u Crnoj Gori (CPT izvještaj povodom posjete Crnoj Gori 2008, izvještaj YIHR o stanju ljudskih prava u CG za 2009. i 2010. godinu, izvještaj Američke ambasade u CG o stanju ljudskih prava u CG za 2006, 2007, 2008. i 2009. godinu; izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore, Izvještaj o radu Savjeta za građansku kontrolu policije 2009. i 2010. godine) i monitoringa poštovanja ljudskih prava od strane HRA od 2005. do 2011. godine.

pa se ukupno radilo na sedam prijava. U dva slučaja je došlo do optuženja, a ostale su i tri neriješene optužnice iz ranijeg perioda.

Za krivično djelo Zlostavljanje i mučenje (čl. 167 KZ) u 2010. godini bilo je ukupno 55 prijava, ali državno tužilaštvo, iznenađujuće, ne raspolaže podatkom o tome koliko je prijava podnijeto protiv službenih lica, tj. za stav 3, čl. 167.⁴⁵¹ Tako nije dostupan ni podatak koliko je državnih službenika državno tužilaštvo optužilo 2010. godine za ovo krivično djelo, kao ni proteklih godina, odnosno koliko je optužnica riješeno, pa se ne može ni pratiti da li je optuženja ili presuda bilo više ili manje u odnosu na prethodne godine.

Unutrašnja kontrola MUP-a saopštila je da 2010. godine nije pokrenut nijedan krivični postupak protiv službenika policije zbog krivičnih djela Zlostavljanje i Mučenje.⁴⁵² U toku te godine Disciplinska komisija Uprave policije utvrđivala je disciplinsku odgovornost za 18 službenika Uprave policije zbog počinjenih disciplinskih prekršaja zloupotrebe službenog položaja ili prekoračenja ovlašćenja,⁴⁵³ pri čemu je desetorici službenika izrečena disciplinska mjera u vidu novčane kazne u iznosu od 30%, 25%, odnosno 20% jednomjesečne zarade, a mjera u vidu prestanka radnog odnosa ni jednom nije izrečena. Osmam službenika je oslobođeno odgovornosti, jer u sprovedenom disciplinskom postupku nije utvrđeno da su počinili disciplinske prekršaje.⁴⁵⁴

Međutim, prema izvještaju Inicijative mladih za ljudska prava (YIHR), u toku 2010. godine prijavljeno je 27 slučajeva policijske torture.⁴⁵⁵ YIHR je zaključila i da je viktimizacija žrtava i dalje prisutna, koja se ogleda u donošenju presuda protiv građana zbog napada na službeno lice, dok po prijavi tih građana protiv policijskih službenika za zlostavljanje ni istrage nijesu završene.⁴⁵⁶

Prema podacima YIHR, najviše prijava građana zbog zlostavljanja od strane policijskih službenika bilo je u Beranama,⁴⁵⁷ pa su u toj Područnoj jedinici Policije uslijedile kadrovske promjene. YIHR u svom izvještaju navodi da je nakon njihove zajedničke akcije sa NVO „35 mm“ (TV emisija

⁴⁵¹ Odgovor VDT na zahtjev za pristup informacijama od 27. maja 2011.

⁴⁵² Izvještaj Unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova 01/4 broj: 051/11-4159, od 04.03.2011. godine na osnovu Zahtjeva za pristup informacijama 01/4-051/11-3691/1 od 10.02.2011. godine.

⁴⁵³ Član 59 st.1 t.4 Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

⁴⁵⁴ Izvještaj Unutrašnje kontrole Ministarstva unutrašnjih poslova 01/4 broj: 051/11-4159, od 04.03.2011. godine na osnovu Zahtjeva za pristup informacijama 01/4-051/11-3691/1 od 10.02.2011. godine.

⁴⁵⁵ Izvještaj Inicijative mladih za ljudska prava o stanju ljudskih prava u CG za 2010. godinu, str. 21, dostupan na: http://www.yihr.me/wp-content/uploads/2010/02/Ljudska_prava_u_Crnoj_Gori-2010.pdf.

⁴⁵⁶ *Ibid.*

⁴⁵⁷ U Izvještaju Evropskog Komiteta za prevenciju torture i nehumanog i ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja (CPT) Područna jedinica Berane istaknuta je kao urgentan problem.

„Robin Hood“) smijenjen rukovodilac PJ Berane Novo Veljić, a na njegovo mjesto postavljen Miodrag Božović.⁴⁵⁸ S druge strane, Uprava policije nije saopštila da je došlo do smjene rukovodioca u Beranama zbog njegovog ne-profesionalnog rada, već da je on preraspoređen na drugu dužnost u Podgoricu na lični zahtjev.⁴⁵⁹

Crna Gora je imala obavezu da do 6. marta 2011. godine formira nacionalni mehanizam za sprečavanje torture, ali kako Zakon o zaštitniku ljudskih prava, koji treba da propiše takav mehanizam u nadležnosti Zaštitnika, do tada nije bio donijet,⁴⁶⁰ ta obaveza nije ispunjena na vrijeme.

Direktor Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS), Milan Radović, pokazao je spremnost za saradnju sa NVO, kojima je omogućeno i da posjete zatvore i razgovaraju sa zatvorenici bez prisustva stražara.⁴⁶¹

Uslovi života u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS)

Prema podacima uprave ZIKS, smještajni kapaciteti ZIKS i u Podgorici i Bijelom Polju, na kraju 2010. godine omogućavaju smještaj ukupno 1100 osuđenih i pritvorenih lica, dok se u njima nalazi 1672 osoba. Najgora situacija je u Istražnom zatvoru Podgorica, gdje je smješteno 600 lica, a kapacitet Zatvora je 400 lica.⁴⁶² Zaštitnik ljudskih prava i sloboda vidi prenaseljenost kao suštinski problem, koji se onda negativno odražava na sve ostalo: uslove smještaja, higijenu, bezbjednost, kao i druge segmente života osuđenih i pritvorenih lica, a time i na njihova ljudska prava.⁴⁶³

⁴⁵⁸ „U Beranama biju i bez Vlajka“, *Vijesti*, 25. april 2010. godine.

⁴⁵⁹ Izvještaj o radu Savjeta za građansku kontrolu policije za 2009. i 2010. godine (Materijal prezentovan u dokumentu sastavni je dio sveobuhvatnog izvještaja i publikacije pod nazivom „Efekti građanske kontrole rada policije u Crnoj Gori 2005–2010“).

⁴⁶⁰ Skupština je odlučivanje o novom Zakonu o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, odložila za prolječno zasijedanje, što je dovelo do prekoračenja roka za stvaranje nacionalnog mehanizma za prevenciju torture na osnovu čl. 17 Opcionog protokola uz konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka.

⁴⁶¹ Iako redovne i nenajavljene „monitoring“ posjete predstavnika NVO objektima ZIKS-a i licima koja tamo borave nису bile moguće, uprava ZIKS-a se na sastanku koji je 16. februara 2010. godine održala sa predstavnicima 4 nevladine organizacije (NVO Akcija za ljudska prava, Centar za građansko obrazovanje, Sigurna ženska kuća i Preporod) izjasnila da se nada da će se predstojećim izmjenama Zakona o izvršenju krivičnih sankcija ta mogućnost izričito predvidjeti, a da i u međuvremenu postoji spremnost za saradnju na takvim i sličnim projektima, o čemu svjedoči višegodišnja saradnja sa NVO Juventas, čiji aktivisti već šest godina imaju neposredan kontakt sa osuđenim i pritvorenim licima u okviru projekta „Otvoreno sa zatvorenici“. YIHR je potpisala sa Upravom ZIKS-a Memorandum o saradnji, kojim su ovoj organizaciji omogućene posjete i drugi oblici neposrednog istraživanja kršenja ljudskih prava u ZIKS-u. U februaru 2011. godine, aktivistkinjama Sigurne ženske kuće i Akcije za ljudska prava omogućen je susret sa zatvorenici u njihovim prostorijama u ženskom zatvoru u Podgorici.

⁴⁶² Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2010, Podgorica, mart 2011, str. 51–52.

⁴⁶³ Isto.

Stanje u zatvoru u Bijelom Polju daleko je ispod standarda. Iako Akcioni plan za razvoj zatvorskog sistema usvojen je 2007. u okviru nacionalne Strategije reforme pravosuđa (2007–2012) podrazumijeva izgradnju nove zatvorske ustanove u Bijelom Polju do kraja 2009. godine, novi zatvor nije izgrađen, već se radi na rekonstrukciji postojećeg. Tadašnji ministar pravde Miraš Radović najavio je sredinom 2010. da će se uskoro ili izgraditi nova zatvorska zgrada ili će za te potrebe biti adaptiran neki drugi objekat.⁴⁶⁴

Prostorije za zadržavanje u policiji

Stanje pritvorskih jedinica u područnim jedinicama Uprave policije, u odnosu na stanje opisano u izvještaju CPT iz septembra 2008. godine, promjenjeno je na bolje. Rekonstrukcija ćelija koja je počela još za vrijeme posjete Komiteta za prevenciju torture⁴⁶⁵ sprovedena je u Podgorici, Cetinju, Baru, Nikšiću. Završen je projekat opremanja ovih prostorija u svim policijskim stanicama opremom za video nadzor, u cilju sprječavanja zloupotreba ovlašćenja od strane policijskih službenika.⁴⁶⁶

Zapažanja Savjeta za građansku kontrolu rada policije

Savjet za građansku kontrolu rada policije nadležan je da razmatra žalbe građana na zloupotrebu ovlašćenja policije i daje preporuke. Uprava policije nije uvažila preporuke Savjeta u 10 od 34 slučaja koja su obrađena u Izvještaju o radu Savjeta za građansku kontrolu za 2009. i 2010. godinu⁴⁶⁷ objavljenom septembra 2010. godine,⁴⁶⁸ u kojem je Savjet registrovao nekoliko profesionalnih propusta i ozbiljnih kršenja ljudskih prava.⁴⁶⁹ Komunikacija

⁴⁶⁴ „Nova zgrada neophodna“, *Pobjeda*, 22. jun 2010. godine.

⁴⁶⁵ Izvještaj Evropskog Komiteta za prevenciju torture i nehumanog i ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja (CPT) o njegovoj posjeti Crnoj Gori od 15. do 22. septembra 2008. godine, str. 25.

⁴⁶⁶ „U betonjerkama 2.500 gostiju“, *Dan*, 15 oktobar 2010. godine.

⁴⁶⁷ Izvještaj o radu Savjeta za građansku kontrolu policije 2009. i 2010. godine (Materijal prezentovan u dokumentu sastavni je dio sveobuhvatnog izvještaja i publikacije pod nazivom „Efekti građanske kontrole rada policije u Crnoj Gori 2005–2010“).

⁴⁶⁸ Predmeti i aktivnosti Savjeta za građansku kontrolu rada policije predstavljeni u izvještaju odnose se na 2009. i 2010. godinu (zaključno sa oktobrom 2010. kada ističe petogodišnji mandat prvog saziva Savjeta za građansku kontrolu rada policije) sa napomenom da su neki od njih pokrenuti ili inicirani i ranije ali je rad na njima nastavljen i zaključen u predstavljenom periodu.

⁴⁶⁹ Među opisanim slučajevima profesionalnih propusta u Izvještaju o radu Savjeta za građansku kontrolu policije za 2009. i 2010. godinu ističu se slučaj A.L. u kojem je policija nad pritvorenim licem vršila torturu, što kasnije nije priznala uprkos postojanju relevantnih dokaza u vidu medicinskih nalaza iz Kliničkog centra CG, te slučaj Lj.D. u kojem je policija propustila da preduzme radnje kako bi ga zaštitila od grupe pojedinaca koja mu je upala u kuću i, prema medicinskim nalazima, nanijela teške tjelesne povrede u cilju pribavljanja informacija. Iako su Lj.D. u policijskoj stanici uz

Savjeta sa Upravom policije u odnosu na ranije godine je poboljšana, iako, i dalje ima slučajeva da Savjet ne dobija jasne i precizne odgovore na postavljena pitanja.⁴⁷⁰

Komunikacija Savjeta sa Državnim tužilaštvom nije odgovarajuća. Tužilaštvo je uzelo u razmatranje 17 slučajeva na koja mu je skrenuo pažnju Savjet, a od 17 razmatranih slučajeva pokrenuta su samo 4 krivična postupka.⁴⁷¹ Savjet neke predmete nije mogao da zaključi jer od državnog tužilaštva nije dobio potrebne informacije. Tako je, primjera radi, u razmatranju slučaja prebijanja Aleksandra Pejanovića, Savjet imao višemesečni problem u komunikaciji sa Osnovnim državnim tužiocem u Podgorici.⁴⁷²

Jedan od opštih zaključaka Savjeta je da medicinska dokumentacija o povredama često nije precizna i ne obezbjeđuje jasne informacije ni kada ukazuje na postojanje povreda,⁴⁷³ što posebno zabrinjava jer su upravo medicinski nalazi osnovni dokaz za torturu.

Zabrinjava to što tzv. insajderi u policijskoj organizaciji nisu zaštićeni, ni ohrabreni da prijavljuju različite nepravilnosti i zloupotrebe, što se pokazalo u slučaju Gorana Stankovića, policajca koji je svjedočio o torturi nad Aleksandrom Pejanovićem.⁴⁷⁴

Takodje zabrinjava činjenica da u policijskoj organizaciji nastavljaju da rade, bez suspenzije, oni policijski službenici protiv kojih se vodi i po nekoliko krivičnih i sudskih postupaka po službenoj dužnosti. Savjet je u 2009. i 2010. godini registrovao više takvih primjera.⁴⁷⁵

prijetnje oružjem primoravali da promijeni izjavu, rad policije je iz Unutrašnje kontrole rada policije ocijenjen kao „zakonit i u okviru zakonskih ovlaštenja“. Dokaza da su ga primoravali nema, samo je njegova riječ protiv izjava ostalih koji su bili tu prisutni, međutim, Savjet za građansku kontrolu je konstatovao da policija nije preduzela potrebne mjere da zaštititi oštećenog.

⁴⁷⁰ Izjava člana Savjeta za građansku kontrolu rada policije, Aleksandra Saše Zekovića, data istraživačima Akcije za ljudska prava 2. marta 2011. godine.

⁴⁷¹ Izvještaj o radu Savjeta za građansku kontrolu policije 2009. i 2010. godine (Materijal prezentovan u dokumentu sastavni je dio sveobuhvatnog izvještaja i publikacije pod nazivom „Efekti građanske kontrole rada policije u Crnoj Gori 2005–2010“).

⁴⁷² U slučaju prebijanja Aleksandra Pejanovića Savjetu je, nakon više urgencija i nakon deset mjeseci od traženja, ODT početkom septembra 2009. dostavio nalaz sudsko medicinskog vještaka čime su se napokon stvorili uslovi za nastavak rada na ovom predmetu. (Iz izvještaja o radu Savjeta za građansku kontrolu policije za 2009. i 2010. godinu).

⁴⁷³ Može se vidjeti iz pojedinačnih slučajeva koji su se desili u toku 2010. godine, a koji su opisani u Izvještaju o radu Savjeta za građansku kontrolu policije 2009. i 2010. godine (npr. slučaj prebijanja Aleksandra Pejanovića, Slučaj Selimović Antona, Selimović Ljubiše i Selimović Konija), kao i u slučajevima Fikreta Čekića (Predmet Fikret Čekić broj 12–10) i Aleksandra Brnovića (Predmet Aleksandar Brnović broj 35–10), koji se ne nalaze u izvještaju, a u koje je Akcija za ljudska prava imala uvid.

⁴⁷⁴ „Otišao iz policije nakon savjeta kolege da noću ne izlazi iz kuće“, *Vijesti*, 1. april 2011. Takođe, Arhiva Akcije za ljudska prava.

⁴⁷⁵ Jedan od dokaza za to da policajci protiv kojih se vodi krivični postupak nisu suspendovani predstavlja slučaj Aleksandra Pejanovića.

Postoje navodi da građani ne prijavljuju nezakonito postupanje policijskih službenika i zbog prijetnji koje u najmanju ruku tolerišu pretpostavljeni u okviru same policije.⁴⁷⁶

Nedjelotvorno procesuiranje zlostavljanja od strane državnih službenika

Krivični postupci protiv policijskih službenika zbog iznuđivanja iskaza, maltretiranja, mučenja ili zloupotrebe položaja sprovode se rijetko i ne vode efikasno. Istrage su po pravilu nedjelotvorne, a kazne koje se izriču službenicima policije su neadekvatne.

Tri primjera nedjelotvorne istrage ozbiljnih prijava zlostavljanja opisana su i kritikovana u Izvještaju delegacije CPT o posjeti Crnoj Gori u septembru 2008. Ovi slučajevi ni do kraja maja 2011. godine nisu bili uopšte procesuirani ili nisu djelotvorno procesuirani. To je slučaj prebijanja Vladane Kljajić od strane dvije zatvorske službenice, slučaj zlostavljanja i iznuđivanja iskaza od strane pripadnika policije u odnosu na uhapšene u antiterorističkoj policijskoj operaciji „Orlov let“, i slučaj prebijanja 18 pritvorenika u ZIKS Spuž, 1. septembra 2005. godine.

Nezakonito kažnjavanje u pritvoru ZIKS – Vladana Kljajić. – O zlostavljanju od strane službenika Istražnog zatvora u Podgorici i neefikasnom procesuiranju govori i slučaj Vladane Kljajić iz 2008. godine, koji ni do kraja rada na izvještaju u junu 2011. godine nije bio pravosnažno okončan.

Vladana Kljajić pretučena je brutalno u samici Istražnog zatvora u Podgorici od strane dvije zatvorske službenice 5. septembra 2008. godine, pošto je prethodno, poslije verbalnog obračuna i šamara koji je navodno primila, ona udarila jednu od njih. Prema navodima Kljajićeve, stražarke su je odvele uATICU, ruke vezale liscama na leđima, i tukle šakama i palicama, od čega je njeno tijelo bilo prekriveno modricama.⁴⁷⁷ Pet dana je boravila u samici. Pošto je konačno saznala za događaj, i uspjela da vidi kćer, majka zatvorenice je 13. septembra podnijela krivičnu prijavu Osnovnom tužilaštvu u Podgorici.⁴⁷⁸ Vladana je pet dana bila u samici, a njena majka tvrdi da joj za to

⁴⁷⁶ Enis Kajević iz Rožaja optužio je policajca Dejana Devića da mu je nezakonito oduzeo džip. Policija je te navode demantovala. Kajević je kazao da su ga iz policije zvali i da mu mu kazali da ga dobronamjerno upozoravaju da se ne žali i da to nije dobro za njega. „Ovih dana sam putem mobilnog telefona dobijao pozive u kojima sam upozoren da mi ne valja to što radim, da to nije dobro za mene, te da o tome dobro razmislim“, „Upozoren da dobro razmisli“, *Dan*, 28. novembar 2010.

⁴⁷⁷ Direktorica NVO Sigurna ženska kuća Ljiljana Raičević je posjetila ZIKS i uvjerila se da je tijelo Kljajićeve u modricama, da zatvorenica zbog bolova u bubrežima otežano govori i mokri krv. Opis slučaja postoji i u izvještaju Komiteta a sprječavanje mučenja (CPT) o posjeti Crnoj Gori u septembru 2008, s obzirom da su članovi Komiteta imali prilike da razgovaraju sa Vladanom i da je pregledaju (vidi tačku 46 Izvještaja).

⁴⁷⁸ „Vladana mora u bolnicu“, *Vijesti*, 18. septembar 2008. godine; „Prebile je službenice ZIKS-a“, *Dan*, 18. septembar 2008.

vrijeme nije bilo dozvoljeno da ode na pregled u zatvorsku bolnicu, već je ljekar pregledao tek sedam dana nakon incidenta. Prema izvještaju Komiteta za spječavanje mučenja (CPT), medicinska evidencija u zatvoru sadržavala je detaljan opis povreda koje je konstatovao zatvorski ljekar koji je pregledao zatvorenicu 5. septembra 2008; međutim, nisu pominjani navodi zatvorenice o uzroku tih povreda.⁴⁷⁹ Naknadno imenovani direktor ZIKS, Milan Radović, obavijestio je predstavnike HRA na sastanku u februaru 2010, da u dokumentaciji Vladane Kljajić ovog medicinskog izvještaja nema.

Na osnovu krivične prijave majke, zatvorenice 13. septembra 2008, otvorena je preliminarne istraga pred Osnovnim sudom u Danilovgradu, koju je državni tužilac inicirao k.d. Laka tjelesna povreda, a ne k.d. Zlostavljanje i mučenje.⁴⁸⁰ Tek pošto je Komitet za spječavanje mučenja (CPT) pokazao Vladi interes za ovaj slučaj promjenjena je kvalifikacija i državni tužilac je preduzeo gonjenje za k.d. Zlostavljanje i mučenje,⁴⁸¹ pri čemu je ponašanje zatvorskih službenica prema Kljajićevoj kvalifikovao kao lakši oblik „zlostavljanje“, a ne „mučenje“ – koje podrazumijeva „veliki bol“ i „teške patnje“, što izgleda da je nesumnjivo zadesilo Kljajićevu, imajući u vidu opise njenih povreda. Uz to, pokrenut je krivični postupak protiv zatvorenice zbog napada na službenicu zatvora, u kojem je ona osuđena na kaznu od 7 mjeseci zatvora i nije uložila žalbu,⁴⁸² dok su pomenute službenice u prvostepenom postupku osuđene na po 4 mjeseca zatvora i uložile su žalbu na prvostepenu presudu.⁴⁸³ Postupak po žalbi je u toku.

⁴⁷⁹ U zapisu se kaže: „5/9/08: Pregledana zbog povreda. Lijeva podlaktica – crvenilo u vidu trake, koso, blizu članka 6x2,5cm. Lijeva podlaktica sa zadnje strane – 2 crvene trake, oblika 8 – 10x3cm. Desna nadlaktica – crvena linija, koso, otprilike 10x3cm. Grudni koš sa zadnje strane – 3 crvene trake, 1 u blizini ramene lopatice, 1 ispod lijeve lopatice, 1 iznad lijeve butine, 6 – 12x3cm, sve podužno. Spoljašnja strana desne butine, vidljive modrice, hematomi, nejasnih ivica, tamno plave boje u obliku trougla 15x10cm. Spoljašnja strana lijeve butine, lijevo glutei, 3 crvene trake, koso, 6 – 10x3cm. Dijagnoza: erythema mechanicum, antebrachia, višestruke modrice, hematomi.“

⁴⁸⁰ Kt.br.1542/08, odgovor Osnovnog državnog tužioca Đurđine Nine Ivanović Inicijativi mladih za ljudska prava 13.11.2008. godine, u kome se navodi kvalifikacija djela kao Laka tjelesna povreda.

⁴⁸¹ Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici je tek 6. aprila 2009. godine, Osnovnom sudu u Danilovgradu podnijelo optužni predlog protiv ovlašćenih službenih lica ZIKS-a Spuž, zbog krivičnog djela mučenje i zlostavljanje iz čl. 167, st. 3 u vezi st. 2 Krivičnog zakonika, u sticaju sa krivičnim djelom laka tjelesna

povreda iz čl. 152, st. 2 u vezi st. 1 Krivičnog zakonika izvršenog na štetu pritvorenog lica (Odgovor Vlade Crne Gore na Izvještaj Evropskog Komiteta za prevenciju torture i nehumanog i ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja (CPT) o posjeti Crnoj Gori od 15. do 22. septembra 2008).

⁴⁸² Saznali smo iz razgovora sa Vladanom Kljajić prilikom posjete predstavnice Akcije za ljudska prava 18. februara 2011.

⁴⁸³ Informacija koju je Akcija za ljudska prava dobila iz Osnovnog suda u Danilovgradu pozivajući se na Zakon o slobodnom pristupu informacijama (Rješenje od 16.02.2010, Posl.br. Su 35/11, na zahtjev za pristup informacijama od 14.02.2011).

Izrečena kazna zatvorskim službenicama u prvostepenoj presudi je minimalna, s obzirom da je za zlostavljanje učinjeno od strane službenog lica u vršenju službe predviđena kazna zatvora od tri mjeseca do tri godine, a za mučenje od jedne do osam godina.⁴⁸⁴

Akcija za ljudska prava je blagovremeno apelovala na Vrhovnu državnu tužiteljku da obezbijedi procesuiranje ovog slučaja, kao i drugih slučajeva mučenja i drugog nečovječnog i ponižavajućeg postupanja u skladu sa evropskim standardima.⁴⁸⁵

Zlostavljanje u antiterorističkoj operaciji „Orlov let“. – Još jedan značajan primjer nekažnjavanja policijskih službenika za akte torture predstavlja slučaj izvođenja „antiterorističke“ akcije „Orlov let“ u septembru 2006. godine, u kojoj je uhapšeno 17 lica osumnjičenih za planiranje terorističkih akcija, a od kojih je kasnije većina i osuđena za pripremanje oružane pobune u Crnoj Gori.

Prilikom pretresa kuće porodice Siništaj, petorica pripadnika Specijalne antiterorističke jedinice optužena su da su prekoračili ovlašćenja i ocu dvojice braće osumnjičenih za terorizam, Petru Siništaju, nanijeli lakše povrede, zbog čega su optuženi za k.d. Zlostavljanje i mučenje i prvostepenom presudom Osnovnog suda u Podgorici osuđeni na po tri mjeseca zatvora. Sud je odbacio navode tužilaštva da su okrivljeni Siništaja udarali kundacima, te da su mu „nanesene velike patnje“. U obrazloženju visine kazne sudija je tada naveo da okrivljeni od oštećenog „nijesu tražili obavještenje ili priznanje“⁴⁸⁶. Nakon presude Osnovnog suda, optuženi su uložili žalbu i Viši sud je 10. novembra 2010. godine donio presudu kojom su službenici policije oslobođeni zbog nedostatka dokaza.⁴⁸⁷

Osumnjičeni i pritvoreni u akciji „Orlov let“, tvrdili su da su šamarani, udarani pesnicama i pendrecima i držani u bolnom položaju u prostorijama za zadržavanje Višeg suda u Podgorici i dok su prevoženi radi istražnih radnji 11–15. septembra 2006. godine, o čemu postoji i medicinska dokumentacija.⁴⁸⁸ Oni su od 11–15.09.2006. godine podnijeli krivične prijave na zapisnik

⁴⁸⁴ Član 166a i 167 Krivičnog zakonika CG (*Sl. list RCG*, broj 70/2003, 13/2004, 47/2006 i *Sl. listu CG*, broj 40/2008 i 25/2010).

⁴⁸⁵ Dana 12. novembra 2009. godine, Tea Gorjanc Prelević, u ime Akcije za ljudska prava, i Ljiljana Raičević, u ime NVO Sigurna ženska kuća, uputile su pisma direktoru Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija u Podgorici (Spuž) Milanu Radoviću i Vrhovnoj državnoj tužiteljki, Ranki Čarapić, apelujući za sprovođenje djelotvorne istrage i odgovarajuće sankcionisanje slučajeva zlostavljanja pritvorenika u ZIKS Spuž (dostupno na: <http://www.hraction.org/?p=284>).

⁴⁸⁶ Što je dio bića krivičnog djela Mučenje predviđenog članom 167 Krivičnog zakonika CG.
⁴⁸⁷ „Nema dokaza za prebijanje“, *Dan*, 23. oktobar 2010. godine.

⁴⁸⁸ Istražni sudija Višeg suda u Podgorici Miroslav Bašović je u zapisniku o ispitivanju osumnjičenog Siništaj Antona od dana 11.09.2006. godine, zapisniku o ispitivanju osumnjičenog Ljekočević Nikole od dana 11.09.2006. godine, zapisniku o ispitivanju osumnjičenog Siništaj Viktora od dana 15.09.2006. i zapisniku o ispitivanju osumnjičenog Dedvukaj Roka od dana 12.09.2006.godine naveo njihove izjave da su bili izloženi torturi

Višeg suda u Podgorici protiv njima nepoznatih ovlašćenih službenika policije Crne Gore koji su učestvovali u policijskoj akciji „Orlov let“ zbog krivičnog djela Iznudivanje iskaza iz člana 166 KZ i krivičnog djela Zlostavljanje i mučenje iz člana 167 KZ. Posle podnošenja inicijalne krivične prijave, oštećeni su prijavu dopunjavali četiri puta, i na taj način u kontinuitetu urgirali kod državnog tužilaštva da pokrene postupak po krivičnoj prijavi.⁴⁸⁹

Prema izvještaju Komiteta za sprječavanje mučenja Savjeta Evrope (CPT), državni tužilac je tek 9 mjeseci kasnije tražio u pismenoj formi da policija izvrši identifikaciju umiješanih policijskih službenika,⁴⁹⁰ a policija je taj zahtjev ignorisala. Takođe, nikakva radnja nije preduzeta po dopisu predsjednika Višeg suda Podgorica od 23. novembra 2006, o svjedocima zlostavljanja pritvorenih lica od strane policijskih službenika i zatvorskih službenika zaduženih za pratnju u zgradi suda od 11. do 15. septembra 2006. godine. Uprkos tome, tužilaštvo nije primijenilo pravna sredstva koja za takav slučaj postoje u zakonu, kao što je obavješćavanje Vlade o nepostupanju policije po njihovom zahtjevu (čl. 44 st. 4 ZKP-a) ili razmatranje pitanja krivične odgovornosti za pomoć učinocima krivičnog djela (član 387 KZ-a).

Iako izgleda da državni tužilac nije preduzimao dalje radnje u cilju procesuiranja prijave, podnosioci prijave nikada nisu obaviješteni o odbacivanju prijave od strane tužioca.⁴⁹¹ Zbog nedjelotvorne istrage i kršenja člana 3 EKPS, četvorica oštećenih podnijeli su predstavku Evropskom sudu za ljudska prava.

u policiji i Istražnom zatvoru a isto tako konstatovao kod Ljekočević Nikole i Dedvukaj Roka povrede u vidu krvnih podliva i oguljotina koje su zadobili usljed prebijanja od strane službenika crnogorske policije. Za detalje o medicinskoj dokumentaciji i utvrđenim povredama vidjeti izvještaj Komiteta za sprječavanje mučenja Savjeta Evrope (CPT) o posjeti Crnoj Gori 2008. godine, tač. 24 i posebno FN 16.

⁴⁸⁹ Dana 13. oktobra 2006. godine osumnjičeni za planiranje terorističke akcije su dopunili navedenu krivičnu prijavu na način što su je podnijeli i u ime Dedvukaj Kolje, koji je bio takođe okrivljen u ovom predmetu, i na način što je proširena na policajce koji su privodili podnosiocima predstavke Siništaj Antona i Siništaj Viktora na saslušanje zbog toga što su ih dana 11.09. 2006. i 15.09.2006. fizički zlostavljali, tukli i vrijeđali prilikom privođenja na saslušanje kod istražnog sudije i u sudskoj prostoriji gdje su čekali na saslušanje. Prijava je dopunjena 30. oktobra 2007. godine, 14. januara 2008. godine i 16. juna 2008. godine na način što je proširena i protiv nepoznatih uniformisanih službenika ZIKS-a Spuž koji su dana 15.9.2006. godine prilikom sprovođenja na saslušanje u Viši sud u Podgorici tukli, psovali i vrijeđali Viktora Siništaja kao i navođenjem imena policajaca i službenika ZIKS-a koja su zlostavljala Viktora Siništaja.

⁴⁹⁰ Prevod izvještaja CPT o posjeti Crnoj Gori u septembru 2008. godine dostupan je na internet stranici Vlade: <http://www.gov.me/biblioteka?query=cpt&sortDirection=desc>, str. 18, tačke 24–26.

⁴⁹¹ Osnovno državno tužilaštvo je dana 14.05.2008. godine podiglo optužni predlog broj Kt. br. 732/08 protiv službenika policije Kalezić Marka, Šekularac Darka, Ščekić Nenada, Radičković Branka i Mitrović Milorada zbog krivičnog djela Mučenje i zlostavljanje iz člana 167 st. 3 u vezi stava 2 Krivičnog zakonika koje su izvršili na način što su prilikom hapšenja oštećenog Siništaj Petra, 9. septembra 2006. godine u gorepomenutoj akciji „Orlov let“, oštećenog tukli i na drugi način mučili i zlostavljali.

CPT je zaključio da istraga nije zadovoljila neophodan kriterijum djelotvornosti. Primjećeno je da nije bila temeljna i sveobuhvatna, što je bilo očigledno zbog propusta da se sprovede identifikacija umiješanih lica, da se ispituju sve žrtve navodnog zlostavljanja, kao i svjedoci i da se dužna pažnja posveti medicinskim nalazima koji su bili u skladu sa navodima o zlostavljanju. Drugo, istraga nije odmah pokrenuta i treće, nije obezbijeđena nezavisnost onih koji su nadležni za istragu od potencijalnih izvršilaca krivičnih djela. CPT je istakao i da žrtve i njihovi zastupnici nisu bili ni uključeni, ni obavješteni o istrazi, što nije zadovoljilo ni zahtjev za javnim nadzorom nad istražnim i proceduralnim radnjama.

Masovno prebijanje pritvorenika, ZIKS, 1. septembar 2005. – Za slučaj prebijanja 18 pritvorenika u ZIKS Spuž, 1. septembra 2005. godine, do juna 2011. niko nije kažnjen, dok je protiv samo jednog lica vođena istraga zbog krivičnog djela Nesavjestan rad u službi.⁴⁹² Vrhovno državno tužilaštvo je odbilo da na zahtjev Akcije za ljudska prava obavijesti javnost o tome što je preduzeto da se procesuiraju i kazne svi odgovorni pripadnici specijalne jedinice policije, odnosno Uprave policije, koji su ovu akciju naredili i sproveli.⁴⁹³ Istraga nije sprovedena i pored izričitog interesovanja EU za njeno djelotvorno sprovođenje.⁴⁹⁴

Prema izjavi direktora Istražnog zatvora u Spužu i postojećoj dokumentaciji, specijalci MUP-a, postupajući po nalogu za pretres Višeg suda u Podgorici, ušli su u zoru 1. septembra u spavaonice istražnog zatvora ZIKS Spuž, i pretukli trideset jednog pritvorenika. Izveštaj o ovom događaju, uključujući

⁴⁹² Prema informacijama Vrhovnog državnog tužioca od 17.12.2007. (Tu br. 654/07), spisi su od decembra 2005. bili kod Osnovnog tužioca, koji je u međuvremenu podnio istražnom sudiji predlog za preduzimanje istražnih radnji protiv (samo) jednog odgovornog lica u Upravi policije Crne Gore, zbog izvršenja k.d. Nesavjestan rad u službi, iz člana 417, stav 1 KZ, i ta istraga je još uvijek u toku.

⁴⁹³ Akcija za ljudska prava je dva puta zahtijevala od Vrhovnog državnog tužioca informacije o tome protiv kojih lica i u kojoj fazi se nalazi postupak procesuiranja odgovornih pripadnika specijalne jedinice MUP-a Crne Gore za fizičko zlostavljanje pritvorenika ZIKS Spuz 1. septembra 2005. godine. Zahtjevi Akcije od 12. maja 2010. godine i 30. jula 2010. godine dostupni su na sledećim linkovima: <http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/zahtjev-3007.pdf> i <http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/zahtjev-1205.pdf>. VDT je u oba slučaja donijelo rješenje kojima se odbija Akciji pristup ovim informacijama: <http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/rjesenje-vdt-0110.pdf> i <http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/rjesenje-vdt2-0110.pdf>. Po žalbi koju je Akcija podnijela Ministarstvu pravde prvobitno je donijeto rješenje kojim je poništeno rješenje VDT-a i predmet vraćen na ponovni postupak, međutim, Ministarstvo je potvrdilo naknadno donijeto rješenje Vrhovnog državnog tužioca o uskraćivanju informacije. Akcija za ljudska prava je povodom toga pokrenula spor pred Upravnim sudom koji je u toku.

⁴⁹⁴ Evropska komisija u godišnjem izvještaju o Crnoj Gori za 2005. naglasila je da „policijsko zlostavljanje u zatvoru u Spužu mora biti u potpunosti i transparentno istraženo“, Izvještaj EK o napretku Srbije i Crne Gore za 2005, 9.11.2005, str. 18 (Serbia and Montenegro 2005 Progress Report, November 2005, p. 18: „police ill-treatment in the prison in Spuz (September 2005) needs to be fully and transparently investigated“.

i ljekarske nalaze o povredama pritvorenika, predati su Ministarstvu pravde i državnom tužiocu, a kompletna dokumentacija dostavljena je i istražnom sudiji i predsjedniku Višeg suda. Specijalna komisija Ministarstva zdravlja, formirana na inicijativu crnogorskog premijera Mila Đukanovića, 5. septembra 2005. godine, potvrdila je da je 18 zatvorenika zadobilo ozbiljnije povrede (u vidu krvnih podliva i dr.)⁴⁹⁵.

Ovaj slučaj primijećen je i od strane Komiteta Savjeta Evrope za sprječavanje mučenja (CPT)⁴⁹⁶, koji ispitujući slučaj nije naišao na izvještaj o pružanju otpora od strane zatvorenika koji bi opravdao upotrebu sile od strane policijskih službenika. Iako je o ovom incidentu odmah izviješteno državno tužilaštvo, ono je tek 27. oktobra 2005. godine (gotovo dva mjeseca nakon intervencije) tražilo od policije da označe ko je bio zadužen za organizovanje i sprovođenje intervencije i da dostave relevantnu dokumentaciju. Tek 18. decembra 2006. godine (više od godinu dana nakon incidenta) tužilaštvo se obratilo istražnom sudiji da pokrene postupak protiv načelnika Uprave policije Podgorica na osnovu činjenice da je odgovoran za sprovođenje intervencije. Naknadno sprovedene istražne radnje uključivale su forenzičku procjenu medicinskih nalaza u pogledu povreda koje su zadobili policajci i ispitivanje načelnika Uprave policije Podgorica i nekoliko službenika policije uključenih u intervenciju.⁴⁹⁷ Od kraja 2007. godine nisu sprovedene dalje istražne radnje, a informacije o tome da li je od tada nešto preduzeto Vrhovni državni tužilac drži u tajnosti.

Komitet Savjeta Evrope utvrdio je da istražne radnje nisu obuhvatile ispitivanje uprave zatvora, zaposlenih i svih zatvorenika (i povrijeđenih i svjedoka), nisu preduzeti neophodni koraci da se pribave interni nalozi koji se odnose na organizaciju intervencije, niti propitani viši službenici iz Ministarstva unutrašnjih poslova koji su bili uključeni u njeno planiranje, kao ni policijski službenici koji su sastavili zapisnik sa pretresa i naknadnu rekonstrukciju događaja, a kao rezultat svega toga, istraga nije identifikovala službena lica odgovorna za organizovanje i izvršenje operacije.⁴⁹⁸

Poslije posjete delegacije CPT Crnoj Gori, u ZIKS-u su se 2009. i 2010. dogodila zlostavljanja tri lica u pritvoru ZIKS-a koja zaslužuju posebnu pažnju.

Prebijanje pritvorenika Igora Milića i Dalibora Nikezića. – U februaru 2010. godine državno tužilaštvo odbacilo je krivične prijave podnijete protiv službenika ZIKS zbog prebijanja pritvorenika Igora Milića i Dalibora Nikezića,

⁴⁹⁵ Monitor, 9. septembar 2007. godine, str. 12.

⁴⁹⁶ Izvještaj Evropskog Komiteta za prevenciju torture i nehumanog i ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja (CPT) o posjeti Crnoj Gori od 15. do 22. septembra 2008. godine, str. 17.

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ Izvještaj Evropskog Komiteta za prevenciju torture i nehumanog i ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja (CPT) o posjeti Crnoj Gori od 15. do 22. septembra 2008. godine, str. 17, tačka 23.

jer je ocijenilo da su državni službenici protiv pritvorenika primijenili silu „u neophodnoj mjeri“.⁴⁹⁹

Nikezić i Milić pretučeni su u ZIKS-u 27. oktobra 2009. godine u sukobu sa zatvorskim obezbjeđenjem, posle čega je majka Igora Milića podnijela krivičnu prijavu protiv službenika ZIKS. Posle odustajanja od krivičnog gonjenja nadležnog državnog tužioca, oštećeni su preuzeli gonjenje. Postupak je trenutno u toku pred Višim sudom u Podgorici, koji treba da odluči o žalbi Milića i Nikezića protiv rješenja Osnovnog suda u Danilovgradu o odbijanju njihovog zahtjeva za sprovođenje istrage protiv zatvorskih službenika.⁵⁰⁰

Uprava ZIKS tvrdi da su dvojica mladića napali pet pripadnika obezbjeđenja, zbog čega su ovi primijenili silu u skladu sa zakonom, međutim, mišljenje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, na osnovu uvida u medicinsku dokumentaciju o povredama i video zapis, je da je upotrijebljena nepotrebna, prekomjerna sila.⁵⁰¹ Zaštitnik je preporučio upravi ZIKS da sprovede disciplinski postupak protiv svih stražara koji su učestvovali u ovom događaju, ali je zaključeno da uprkos preporuci postupak nije sproveden protiv svih lica.⁵⁰² O ovom događaju javnosti je dostupan i video snimak događaja, koji je obezbijedila NVO Inicijativa mladih za ljudska prava, čiji su predstavnici objasnili da je „ono što je snimljeno samo mali dio onoga što se desilo toga dana“.⁵⁰³

Zbog ovog slučaja podnijeta je ustavna žalba i predstavka Evropskom sudu za ljudska prava zbog nedostatka djelotvornog pravnog lijeka i nedjelotvorne istrage prijave zlostavljanja.⁵⁰⁴

Igor Milić i Dalibor Nikezić, prijavili su nova zlostavljanja u januaru 2011. godine, zbog čega su podnijete krivične prijave protiv stražara u ZIKS-u, i upoznati pismenim putem direktor ZIKS-a, ministar pravde i predsjednik Višeg suda.⁵⁰⁵

Prebijanje Aleksandra Pejanovića u pritvorskoj jedinici policije u Podgorici. – Povodom prebijanja Aleksandra Pejanovića u pritvorskoj prostoriji Područne jedinice Uprave policije u Podgorici, tzv. „Betonjerci“, 31. oktobra 2008. godine, do kraja maja 2011. godine istraga nije bila proširena na policijske

⁴⁹⁹ „Pritvorenici zakonito tučeni“, *Vijesti*, 13. februar 2010.

⁵⁰⁰ Informacije dobijene 30. maja 2011. od advokatice Azre Jasavić koja zastupa Milića i Nikezića.

⁵⁰¹ Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2010. godinu, Podgorica, mart 2011, str. 54–55.

⁵⁰² Isto, str. 55.

⁵⁰³ „Radović brani stražare“, *Vijesti*, 14. novembar 2009. godine i „Sjednica odbora za ljudska prava i slobode“, *Vijesti*, 31. mart 2010. godine. Snimak incidenta od 27. oktobra 2010. godine dostupan je na web stranici: <http://www.youtube.com/watch?v=qcdJjed1aAc>, posjećen 25. maja 2011. godine.

⁵⁰⁴ Informacije dobijene 30. maja 2011. od advokatice Azre Jasavić koja zastupa Milića i Nikezića.

⁵⁰⁵ Iz prvog kvartalnog YIHR izvještaja za 2011. godinu, dostupan na <http://www.yihr.me/wp-content/uploads/2010/03/YIHR-I-kvartalni-izvjestaj-05.04.-ffinal.pdf>.

službenike koji su prebijanje neposredno izvršili, kao ni na više policijske službenike koji su prebijanje naredili i omogućili.⁵⁰⁶

Pejanović je u nekoliko navrata zlostavljan u policijskom pritvoru u Podgorici, gdje je priveden zbog sumnje na „nasilničko ponašanje“ i „napad na službeno lice“ na protestnom skupu opozicije održanom 13. oktobra 2008, povodom odluke Vlade Crne Gore da prizna nezavisnost Kosova. Prebijanje je počelo 31. oktobra u 10 sati i nastavilo se u narednih 48 sati. Brojne povrede na tijelu Pejanovića kvalifikovane su od strane sudskog vještaka kao teška tjelesna povreda.⁵⁰⁷

Posle gotovo godinu dana, 14. septembra 2009, zbog prebijanja Pejanovića, Osnovni državni tužilac u Podgorici podigao je optužnicu protiv šest policijskih službenika zbog pomaganja u izvršenju krivičnog djela Mučenje i zlostavljanje (čl. 167 st. 3 u vezi st. 2 u vezi sa čl. 25 KZ). Dana 15. decembra, tokom suđenja, jedan od optuženih policijskih službenika Goran Stanković naveo je da su nekoliko njegovih kolega, uglavnom višeg čina i sa nadzornom funkcijom, počinili niz povreda zakona vezanih za naređivanje, omogućavanje i prikrivanje mučenja Pejanovića, uključujući i falsifikovanje zvanične dokumentacije. Izjava Stankovića u potpunosti se podudarala s navodima Pejanovića, uključujući i tvrdnju da su ga maskirani muškarci u policijskim uniformama interventnog voda policije nekoliko puta pretukli u policijskom pritvoru. Stanković je izjavio da je prebijanje Pejanovića „naređeno odozgo“, kako su njemu rekli i vođa smjene Rondović Ratko i komandir Dušan Raičević. Policajac Goran Stanković je prvostepenom presudom Osnovnog suda u Podgorici 8. juna 2010. oslobođen krivice, jer su prethodno i državni tužilac i Pejanović odustali od krivičnog gonjenja protiv njega.⁵⁰⁸

Svi osumnjičeni službenici policije za krivično djelo zlostavljanja i mučenja, od trenutka pokretanja istrage, a pogotovo od podizanja optužnice, mo-

⁵⁰⁶ Akcija za ljudska prava je dva puta pisala Vrhovnom državnom tužilaštvu pozivajući se na Zakon o slobodnom pristupu informacijama, tražeći informaciju da li je učinjeno nešto po pitanju proširenja istrage na više policijske zvaničnike, ali nikada nije dobila odgovor. Zahtjevi Akcije od 12. maja 2010. i 30. jula 2010. dostupni su na sledećim linkovima: <http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/zahtjev-3007.pdf> i <http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/zahtjev-1205.pdf>. VDT je u oba slučaja donijelo rješenje kojima se odbija Akciji pristup ovim informacijama. Rješenja su dostupna na sledećim linkovima: <http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/rjesenje-vdt-0110.pdf> i <http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/rjesenje-vdt2-0110.pdf>. Akcija za ljudska prava je zajedno sa Centrom za građansko obrazovanje, Institutom alternativa i istraživačem kršenja ljudskih prava Aleksandrom Zekovićem, apelovala na Vrhovno državno tužilaštvo da se istraga proširi, međutim, to do kraja 2010. nije učinjeno. (18/12/2009 Zajednička izjava povodom javnog svjedočenja Gorana Stankovića, jednog od optuženih policajaca za zlostavljanje Aleksandra Pejanovića dostupna na linku: <http://www.hraccion.org/?p=309>).

⁵⁰⁷ Nalaz i mišljenje sudskomedicinskog vještaka prof. dr Dragane Čukić od 5.4.2010. i sa zapisnika K.br. 172/09 od 13.5.2010.

⁵⁰⁸ Presuda, Osnovni sud u Podgorici, K.br. 09/1172, u Podgorici, 8.6.2010.

rali su biti suspendovani i udaljeni od obavljanja dužnosti, međutim to se u ovom slučaju nije desilo.⁵⁰⁹

Od ukupno šestorice optuženih, prvostepenom presudom su oslobođena trojica (uključujući i Gorana Stankovića), jer je tužilac u odnosu na njih odustao od krivičnog gonjenja, jedan je osuđen na kaznu zatvora od tri mjeseca,⁵¹⁰ a preostala dvojica na kaznu zatvora od po pet mjeseci za pomaganje u mučenju i zlostavljanju. Izrečene kazne su minimalne, s obzirom da je za krivično djelo Mučenje i zlostavljanje kada ga izvrši službeno lice kao i za pomaganje predviđena kazna zatvora od tri mjeseca do tri godine. Viši sud je ukinuo ovu prvostepenu presudu i predmet vratio na ponovni postupak u aprilu 2011. U međuvremenu je Pejanović preuzeo gonjenje od državnog tužioca protiv dvojice oslobođenih policajaca.

Državni tužilac do kraja juna 2011. godine nije proširio istragu u ovom slučaju na neposredne izvršioce iz interventnog voda policije, niti na hijerarhijski nadređene službenike policije koji su po svemu sudeći naredili i omogućili zlostavljanje Pejanovića i uskratili mu pravo na ljekarsku pomoć.⁵¹¹ Istraga takođe nije pokrenuta ni u odnosu na falsifikovanje dokumenata o pritvoru Pejanovića, o čemu je takođe svjedočio Stanković.

Zbog toga je početkom marta 2011. godine, punomoćnik Aleksandra Pejanovića, advokat Dalibor Kavarić, podnio krivičnu prijavu protiv službenika Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici zbog nesprovođenja djelotvorne istrage, odnosno izvršenja krivičnih djela Nesavjestan rad u službi iz člana 417 KZ-a u sticaju sa krivičnim djelom Pomoć učiniocu poslije izvršenog krivičnog djela iz člana 387 KZ-a CG, kao i protiv vođe smjene Dušana Raičevića i komandira Ratka Rondovića. On je istakao da sumnja da državni tužilac ne postupa u očekivanju da krivično gonjenje u ovom slučaju bude onemogućeno uslijed nastupanja zastarjelosti.

Vrhovno državno tužilaštvo odbilo je da Akciji za ljudska prava da informaciju o tome da li je proširena istraga na bilo koje lice u ovom slučaju.

Važan aspekt ovog slučaja predstavlja i činjenica da Unutrašnja kontrola Uprave policije nije utvrdila da je u ovom slučaju bilo koji službenik

⁵⁰⁹ Prema Zakonu o policiji (*Sl. list RCG*, 28/2005 i *Sl. list CG*, 88/2009) službenik policije koji se goni za krivično djelo po službenoj dužnosti nedostojan je za vršenje službe (čl. 63, st. 3).

⁵¹⁰ U presudi (vidi prethodnu fus notu) stoji da su tri pripadnika policije okrivljena za krivično djelo mučenje i zlostavljanje putem pomaganja iz čl. 167 st. 3 u vezi st. 2 u vezi čl. 25 Krivičnog zakonika *Sl. list RCG*, 70/2003.

⁵¹¹ Dana 25.02.2011. godine advokat Dalibor Kavarić u ime Aleksandra Pejanovića podnio je krivičnu prijavu protiv Rondović Ratka (koji je bio vođa smjene te večeri kada je Pejanović prebijen) i Raičević Dušana (komandira ekspoziture za dežurstvo) i po toj prijavi do momenta zaključenja ovog izvještaja ništa nije urađeno. Raičević i Rondović su prijavljeni i da su odbili da povrijeđenom Pejanoviću pruže ljekarsku pomoć. Ni jedan od njih nije snosio bilo kakve posledice posle slučaja Pejanović, a Rondović Ratko je čak unaprijeđen.

Uprave policije prekoračio službeno ovlaštenje, pri čemu se za donošenje ovakvog zaključka oslonila isključivo na izjave kolega policajaca i službenu dokumentaciju.⁵¹²

Aleksandar Pejanović je ubijen krajem maja 2011. Njega je službenim pištoljem usmrtio komšija, policajac Zoran Bulatović, koji je, prema tvrdnjama komšija, bio u svađi sa Pejanovićem.⁵¹³ Nastavljeno je sa saslušavanjem svjedoka po prijavi koju je Pejanović podnio protiv Raičevića i Rondovića.⁵¹⁴ Svjedok Goran Stanković saopštio je da se osjeća posebno ugroženim poslije ubistva Pejanovića.⁵¹⁵

Zlostavljanje Milovana Jovanovića. – Krajem juna 2003. godine policajci Darko Delić, Darko Knežević, Dragan Krsmanović, Velimir Rajković i Slavko Minić su, kao pripadnici Interventne grupe PJ Podgorica, djelujući zajedno, u vršenju službe zlostavljali i vrijeđali Milovana Jovanovića i nanijeli mu lake tjelesne povrede tako što su ga više puta udarili po glavi i tijelu, rukama, nogama, kao i pendrekom.⁵¹⁶ Jovanović je zadobio laku tjelesnu povredu u vidu nagnječenja i krvnih podliva i druge detaljno opisane povrede, na temelju kojih je moguće zaključiti da je Jovanović prebijen.⁵¹⁷

Osnovni državni tužilac je optužnim predlogom Kt. Br. 1547–03 tek gotovo šest godina kasnije, 28.2.2009. godine, samo dva mjeseca pre nastupanja apsolutne zastarjelosti krivičnog gonjenja, stavio na teret navedena krivična djela grupi policajaca. Osnovni sud u Podgorici je potom zbog nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja donio oslobađajuću presudu za optužene policajce.

Nečovječno i ponižavajuće postupanje prema štíćenicima JU „Komanski most“. – Do juna 2011. godine nisu bili pokrenuti postupci za utvrđivanje odgovornosti državnih službenika za zlostavljanje štíćenika JU Zavoda za osobe sa posebnim potrebama „Komanski most“ i nestanak dvoje maloljetnih štíćenika 2000. i 2002. godine.⁵¹⁸

Delegacija Komiteta za sprječavanje mučenja Savjeta Evrope (CPT) posjetila je Crnu Goru i JU Komanski most u septembru 2008. godine, i tamo

⁵¹² Predstavnik Unutrašnje kontrole Uprave policije javno je priznao da prilikom ispitivanja slučaja Unutrašnja kontrola nije saslušala Aleksandra Pejanovića niti je izvršila uvid u njegovu medicinsku dokumentaciju, već se zadovoljila policijskim izvorima, Radio Antena M, emisija „Vruće stolice“, mart 2009. godine.

⁵¹³ „Ubijen Aleksandar Saša Pejanović, kamera snimila ubistvo“, *Vijesti*, 30. maj 2011

⁵¹⁴ „Rondović i Raičević znali za prebijanje pkojnog Pejanovića“, *Vijesti*, 16. jun 2011.

⁵¹⁵ Informacije Akcije za ljudska prava.

⁵¹⁶ Prema navodima iz optužnice.

⁵¹⁷ „Osnovni državni tužilac na tapetu“, *Dan*, 10. maj 2010.

⁵¹⁸ Javnost je ostala uskraćena za ovu informaciju i pored zalaganja Akcije za ljudska prava koja je dva puta zahtjevima za pristup informacijama (http://www.hraction.org/wp-content/uploads/vdt_02062010.pdf) tražila odgovor od Vrhovnog državnog tužilaštva, kao i zajedničkim naporima Sigurne ženske kuće i Centra za antidiskriminaciju EKVISTA, koji su zajedno sa Akcijom 3. juna 2010. uputili pismo Vrhovnoj državnoj tužiteljki na koje im nije odgovoreno.

zatekla „užasavajuće“ uslove života,⁵¹⁹ kao i postupanje prema štíćenicima, posebno u pogledu vezivanja lancima i kažnjavanja „izolacijom“, koje je delegacija ocijenila kao nečovječno i ponižavajuće postupanje.⁵²⁰ Izvještaj o posjeti CPT objavljen je na engleskom jeziku u martu 2010, a u prevodu na crnogorski jezik tek u septembru 2010. godine.⁵²¹ Od 2008. godine, uslovi života su poboljšani, mada ne u mjeri u kojoj se to moglo očekivati, imajući u vidu da je CPT odmah na kraju posjete u septembru 2008, vlastima skrenuo pažnju na teško stanje u toj ustanovi. Ni posle objavljivanja izvještaja 2010. godine higijenski uslovi još uvijek nisu bili na zadovoljavajućem nivou, muškarci nisu bili razdvojeni od žena i nije bilo dovoljno osoblja, što je sve, kao i CPT, konstatovao i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda u svojim preporukama upravi ustanove.⁵²² U prvoj polovini 2011. pristupilo se rekonstrukciji paviljona u ovoj ustanovi.⁵²³

CPT je savjetovao sveobuhvatnu reviziju situacije u Ustanovi, koja bi se na strateški način pozabavila svim problematičnim aspektima. Preporuke su 2010. godine ispoštovane u određenoj mjeri, ali stanje u toj ustanovi i dalje nije takvo da se može reći da njegovi štíćenici uživaju ljudska prava u punom obimu.⁵²⁴

U svom pismu od 14. novembra 2008, crnogorske vlasti su obavijestile CPT da su svi lanci i katanci uklonjeni i zamijenjeni kožnim priborom za vezivanje. Rekonstruisani paviljon A svečano je otvoren 12. novembra 2010. godine, kada je obilježen Dan JU Zavod „Komanski most“.⁵²⁵ Izgrađen je poseban paviljon za smještaj maloljetnika koji su se do 2010. godine nalazili u istom prostoru sa odraslim štíćenicima. U cilju poštovanja međunarodnih standarda, a uvažavajući preporuke međunarodnih organizacija i eksperata odlučeno je da se u ustanovu obustavi prijem štíćenika mlađih od 18 godina.⁵²⁶

Direktor ustanove, Vuk Mirković, koji je tu funkciju obavljao posljednjih dvadesetak godina, u vrijeme nestanka dvoje djece iz ustanove 2000. i 2002, kao i 2008, kada je CPT konstatovao „užasavajuće“ stanje, 2010. godine premješten je na mjesto zamjenika direktora Centra za socijalni rad Podgorice.⁵²⁷ Državni tužilac nije obavjestio javnost da je protiv Mirkovića ili drugog službenika ustanove Komanski most pokrenut bilo kakav krivični postupak.

⁵¹⁹ Izvještaj Evropskog Komiteta za prevenciju torture i nehumanog i ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja (CPT) objavljen od 15. do 22. septembra 2008, tačka 114.

⁵²⁰ Isto, tačka 127.

⁵²¹ Zahtjevi HRA za objavljivanjem ovih izvještaja nadležnim vlastima objavljeni su na www.hraction.org

⁵²² Saopštenje Akcije za ljudska prava, Centra za antidiskriminaciju EKVISTA i Sigurne ženske kuće tim povodom od 6. maja 2010, dostupno je na: <http://www.hraction.org/?p=348>.

⁵²³ „Traže utočišta zbog krivičnih djela“, *Dan*, 12. februar 2011.

⁵²⁴ Zaključci doneseni na osnovu posjeta koje su predstavnici Akcije za ljudska prava obavili u toku 2010. godine.

⁵²⁵ „Bolji uslovi u zavodu“, *Vijesti*, 13. novembar 2010.

⁵²⁶ „U Komanskom mostu nema mjesta za djecu“, *Dan*, 21. januar 2011.

⁵²⁷ „Mirković dobio unapređenje umjesto kazne“, *Vijesti*, 26. januar 2011.

Zabrana ropstva i prinudnog rada

PGP, čl. 8:

1. Niko se ne može držati u ropstvu; ropstvo i trgovina robljem zabranjeni su u svim svojim oblicima.
2. Niko se neće držati u zavisnom položaju.
3. a) Niko se ne može primorati na obavljanje prinudnog ili obaveznog rada.
 - b) Tačka (a) ovog stava ne može se tumačiti kao da zabranjuje izvršenje kazne prinudnog rada, izrečene od strane nadležnog suda, u zemljama gde se za neki zločin može izreći kazna lišenja slobode s prinudnim radom.
 - c) Ne smatra se kao „prinudan ili obavezan rad“ u smislu ovog stava:
 - i) svaki rad ili služba, na koji se odnosi tačka (b), a koji se normalno traže od lica lišenog slobode na osnovu redovne sudske odluke ili koje se na osnovu takve odluke nalazi na uslovnom otpustu,
 - ii) svaka služba vojne prirode, u zemljama gdje je dozvoljen prigovor savjesti, svaka nacionalna služba koja se traži na osnovu zakona od takvih prigovarača,
 - iii) svaka služba koja se traži u slučaju više sile ili nesreće koje ugrožavaju život ili blagostanje zajednice,
 - iv) svaki rad ili služba koje čine dio normalnih građanskih obaveza.

EKPS, čl. 4:

1. Niko se ne smije držati u ropstvu ili ropskom položaju.
2. Ni od koga se ne može zahtijevati da obavlja prinudni ili obavezni rad.
3. Za svrhe ovog člana izraz „prinudni ili obavezni rad“ ne obuhvata:
 - a) rad uobičajen u sklopu lišenja slobode određenog u skladu sa odredbama člana 5 ove Konvencije ili tokom uslovnog otpusta;
 - b) službu vojne prirode ili, u zemljama u kojima se priznaje prigovor savjesti, službu koja se zahtijeva umjesto odsluženja vojne obaveze;
 - c) rad koji se iziskuje u slučaju kakve krize ili nesreće koja prijeti opstanku ili dobrobiti zajednice; (d) rad ili službu koji čine sastavni dio uobičajenih građanskih dužnosti.

Protokol br. 4 uz EKPS, čl. 1

Niko se ne može lišiti slobode zato što nije u stanju da ispuní ugovornu obavezu.

Opšte

U pogledu zabrane ropstva i prinudnog rada, Crnu Goru obavezuje, osim PGP i EKPS, i veliki broj međunarodnih ugovora o zabrani ropstva i držanja u ropском položaju.⁵²⁸ Ratifikacijom ovih ugovora Crna Gora je preuzela i obavezu suzbijanja i kažnjavanja svih oblika ropstva, položaja sličnih ropstvu, prevoza lica u ropском položaju, trgovine ljudskim bićima i prisilnog rada. Od 2008. godine Crnu Goru obavezuje još jedan međunarodni ugovor iz ove oblasti, Konvencija Savjeta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima.⁵²⁹

Ustav u članu 28, stav 4, propisuje da se niko ne smije držati u ropstvu ili ropском položaju. Ustav zabranjuje prinudni rad u članu 63 (*Zabrana prinudnog rada*), tako što pored načelne zabrane prinudnog rada, u stavu 2 navodi i koji rad se ne smatra prinudnim radom. Za razliku od PGP i EKPS koji kažu da se prinudnim radom ne smatra „svaki rad ili služba koje čine dio uobičajenih građanskih dužnosti“,⁵³⁰ Ustav daje i više slobode, propisujući da se prinudnim radom ne smatra samo: „rad uobičajen u sklopu izdržavanja kazne lišenja slobode; obavljanje službe vojne prirode ili službe koja se zahtijeva umjesto nje; rad koji se zahtijeva u slučaju krize ili nesreće koja prijeti ljudskim životima ili imovini“ (čl. 63, st. 2).

Za razliku od PGP i EKPS, koji izričito zabranjuju derogaciju prava na zabranu držanja u ropstvu ili ropском položaju, Ustav u članu 25 (*Privremeno ograničenje prava i sloboda*) zabranjuje ograničavanje prava na „dostojanstvo i poštovanje ličnosti“, što bi trebalo tumačiti tako da obuhvata čitav član 28 (*Dostojanstvo i nepovredivost ličnosti*), uključujući zabranu ropstva, iako zabrana ropstva kao takva nije navedena među zabranama koje se ne mogu ukidati (čl. 25, st. 4).

⁵²⁸ Nakon sticanja nezavisnosti, Crna Gora se obavezala na primjenu svih međunarodnih dokumenata koji su, do sticanja nezavisnosti, obavezivali SiCG (Konvencija o ropstvu (*Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, br. 234/29), Konvencija MOR br. 29 o prinudnom radu (*Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, br. 297/32), Konvencija o suzbijanju trgovine odraslim ženama („Sl. list FNRJ“, br. 41/50), Konvencija o suzbijanju i ukidanju trgovine licima i eksploataciji drugih („Sl. list FNRJ“, br. 2/51), Dopunska Konvencija o ukidanju ropstva, trgovine robljem i ustanova i prakse sličnih ropstvu („Sl. list FNRJ (Dodatak)“, br. 7/58), Međunarodni pakt o ekonomskim i socijalnim pravima („Sl. list SFRJ“, br. 7/71), Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena („Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)“, br. 11/81), Konvencija o pravu mora, (*Sl. list SFRJ (Dodatak)*, br. 1/86), Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i dopunski protokoli („Sl. list SRJ“ (Međunarodni ugovori), br. 6/01), Konvencija o pranju, traženju, zaplijeni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom („Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori), 7/02, 18/05), Fakultativni protokol o prodaji djece, dječjoj prostituciji i dječjoj pornografiji, uz Konvenciju o pravima djeteta („Sl. list SRJ „ (Međunarodni ugovori), br. 7/02), Konvencija MOR br. 105 koja se odnosi na ukidanje prinudnog rada („Sl. list SRJ“ (Međunarodni ugovori), br. 13/02), Opcioni protokol uz Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena („Sl. list SRJ“ (Međunarodni ugovori), 13/02), Konvencija MOR br. 182 o najgorim oblicima dječjeg rada („Sl. list SRJ“ (Međunarodni ugovori), br. 2/03).

⁵²⁹ *Službeni list CG – Međunarodni ugovori*, br. 4/2008.

⁵³⁰ Vidjeti član 8, stav 2, tačka c (IV) PGP i član 4, stav 3, tačku (d) EKLJP.

Trgovina ljudskim bićima i krijumčarenje ljudi

Držanje u ropskom položaju u savremeno doba ponovo postaje predmet interesovanja jer se masovno javlja u vidu trgovine ljudskim bićima (engl. trafficking in human beings). Ključni međunarodni standard u ovoj oblasti predstavlja Konvencija Ujedinjenih nacija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala i prateći Protokoli, koja Crnu Goru obavezuje od 2001. godine.⁵³¹ Prvi prateći protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i djecom (Prvi protokol) uz Konvenciju definiše trgovinu ljudskim bićima⁵³², a Drugi prateći protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom (Drugi protokol) definiše krijumčarenje ljudi.⁵³³

Krivični zakonik⁵³⁴ za krivično djelo Trgovina ljudima (čl. 444), propisuje kaznu zatvora za onoga ko silom ili prijetnjom, dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi, zloupotrebom ovlašćenja, povjerenja, odnosa zavisnosti, teških prilika drugog, zadržavanjem 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, a u cilju eksploatacije njegovog rada, prinudnog rada, dovođenja u položaj sluge, vršenja kriminalne djelatnosti, prostitucije ili druge vrste seksualne eksploatacije, prosjačenja, upotrebe u pornografske svrhe, radi oduzimanja dijela tijela za presađivanje ili radi korišćenja u oružanim sukobima. Zakonski raspon kazne za osnovni oblik krivičnog djela iznosi 1 do 10 godina zatvora, a u slučaju da je djelo učinjeno prema maloljetnom licu, najmanje 3 godine, dok se u slučaju da je nastupila teška tjelesna povreda lica prema kojem je učinjeno djelo, učinilac može kazniti od jedne do dvanaest godina. Ako usljed ovog krivičnog djela nastupi smrt oštećenog lica, propisana je kazna od najmanje deset godina zatvora.

U odnosu na ranije važeći zakon, povećan je zakonski minum u slučaju da se učinilac bavi trgovinom ljudima na zakonom definisan način ili je to krivično djelo izvršeno od strane organizovane grupe, sa 5 na 10 godina zatvora. Takođe, novim zakonskim rješenjem su predviđene zatvorske kazne za korisnika usluga koji zna da je prema licu čije se usluge koriste izvršeno ovo krivično djelo, i to od šest mjeseci do godinu dana, odnosno od tri do

⁵³¹ Vidjeti fusnotu 1.

⁵³² Trgovina ljudskim bićima definisana je kao „vrbovanje, prevoženje, prebacivanje, skrivanje i primanje lica, putem prijetnje silom ili upotrebom sile ili drugih oblika prisile, otmiče, prevare, obmane, zloupotrebe ovlašćenja ili teškog položaja ili davanja ili primanja novca ili koristi da bi se dobio pristanak lica koje ima kontrolu nad drugim licem, u cilju eksploatacije“ (čl. 3, st. 1).

⁵³³ Krijumčarenje ljudi definisano je kao „obezbjedjivanje nelegalnog ulaska u državu potpisnicu lica koje nije njen državljanin ili lica koje u toj državi nema stalni boravak, a u cilju sticanja, na neposredan ili posredan način, finansijske ili druge materijalne koristi“ (čl. 3, st. 1).

⁵³⁴ *Sl. list RCG*, 70/2003, posljednja izmjena, *Sl. list CG*, 25/2010.

petnaest godina zatvora u slučaju da je lice, čije se usluge koriste, maloljetno. Na ovaj način uvažena je preporuka Parlamentarne Skupštine Savjeta Evrope kampanji protiv trgovine ženama⁵³⁵ koja insistira na kažnjavanju kupca koji je *svjestan* da kupuje seksualne usluge od žene koja je žrtva trgovine ljudskim bićima. Time je kaznena politika uperena ne samo protiv trgovaca ljudskim bićima, već i protiv onih koji se njihovim uslugama koriste.

Zakonski minimum za krivično djelo Trgovina djecom radi usvojenja (čl. 445, st. 1) je kao i prethodnim zakonskim rješenjem, određen od jedne do pet godina, odnosno najmanje tri godine zatvora u slučaju da se učinilac bavi vršenjem ili je djelo izvršeno na organizovan način (čl. 445, st. 2). Kažnjavanje se predviđa ukoliko je trgovina radi usvojenja učinjena nad licem koje nije navršilo 14 godina. Kako se prema čl. 1 Konvencije o pravima djeteta⁵³⁶ i čl. 3, st. (d) Prvog protokola, djetetom ima smatrati svako lice mlađe od 18 godina, to znači da ovo zakonsko rješenje prema kojem se djecom faktički smatraju samo ona lica koja nijesu navršila 14 godina, suprotno međunarodnom standardu uskraćuje zaštitu djeci uzrasta između 14 i 18 godina.

Važećim zakonskim rješenjem nije predviđeno da se pristanak žrtve na eksploataciju (bez obzira na njegov ili njen uzrast) smatra irelevantnim, ukoliko je upotrijebljen bilo koji od nabrojanih načina izvršenja krivičnog djela. U tom smislu postoji odstupanje od standarda predviđenih čl. 3, st. (b) Prvog protokola, prema kojem je pristanak žrtve trgovine ljudima na namjeravanu eksploataciju bez značaja u slučajevima u kojima je korišćena bilo koja mjera eksploatacije.

Prema KZ-u za posredovanje u vršenju prostitucije predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine, osim ako je ovo krivično djelo učinjeno prema maloljetnom licu, kada je predviđena kazna zatvora od jedne do deset godina (čl. 210).

Ista kazna je predviđena i za osnovni oblik krivičnog djela Zasnivanje ropskog odnosa i prevoz lica u ropskom odnosu (čl. 446, st. 1) i iznosi od jedne do deset godina. Za prevoz lica koja se nalaze u ropskom ili njemu sličnom položaju iz jedne zemlje u drugu propisana je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina (čl. 446, st. 2), odnosno kazna zatvora od pet do petnaest godina ukoliko se ovo krivično djelo učini prema maloljetnom licu (čl. 446, st. 3). Ova zakonska odredba kao uslov za postojanje krivičnog djela predviđa da se prevoz lica mora obaviti „iz jedne zemlje u drugu“. Prevoz lica bi trebalo da bude kažnjiv bez obzira na to da li se prevoz vrši preko granice ili unutar državne granice. Doslovnim tumačenjem ove zakonske odredbe došlo bi se do suprotnog zaključka – da krivično djelo ne postoji ukoliko je obavljeno unutar granica jedne države. Zbog toga bi ovu odredbu trebalo precizirati.

⁵³⁵ Preporuka je dostupna na linku: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/document/adoptedtext/t02/errec1545>.

⁵³⁶ *Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, 15/90, *Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori*, 4/96 i 2/97.

Trgovina ljudskim organima

U okviru člana KZ koji sankcioniše trgovinu ljudima, kao svrha krivičnog djela predviđeno je „oduzimanje dijela tijela radi presađivanja“ (čl. 444, stav 1), i propisana odgovornost ljekara za nedozvoljeno presađivanje djelova tijela i nedozvoljeno uzimanje djelova tijela radi presađivanja (čl. 294 i čl. 295). Na ovaj način je omogućeno kažnjavanje za trgovinu organima, u skladu sa Preporukom br. 1611 (2003) Parlamentarne Skupštine Savjeta Evrope o trgovini organima,⁵³⁷ kojom je naglašena potreba inkriminacije i kažnjavanja odgovornih lica za trgovinu ljudskim organima, kao i medicinskog osoblja uključenog u operacije transplatacije organa pribavljenih na nedozvoljen način.

Skupština Crne Gore donijela je Zakon o uzimanju i presađivanju djelova ljudskog tijela u svrhu liječenja (*Sl. list CG*, 76/2009), koji se primjenjuje od 16. novembra 2010. Njime je zabranjena trgovina djelovima tijela, oglašavanje potrebe i ponude djelova tijela u medijima ili na bilo kom drugom nosiocu oglasne poruke ili posredovanje u ovim poslovima (čl. 7).

Krijumčarenje ljudi

Prethodna zakonska odredba o nedozvoljenom prelazu državne granice je propisivala kaznu zatvora do jedne godine za lice koje bez propisane dozvole pređe ili pokuša da pređe granicu naoružano ili uz upotrebu nasilja, odnosno kaznu zatvora od šest mjeseci do jedne godine za učinioca koji se bavi nedozvoljenim prebacivanjem drugih lica preko granice ili iz koristoljublja omogućava drugome nedozvoljen prelaz granice. Važećim zakonskim rješenjem je, u okviru ovog krivičnog djela (Nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi, čl. 405), uz postojeće odredbe propisana i kazna za kvalifikovani oblik, pa će se učinilac kazniti zatvorom od jedne do deset godina ako je djelo učinjeno od strane više lica na organizovan način, zloupotrebom službenog položaja ili na način kojim se ugrožava život ili zdravlje lica čiji se nedozvoljeni prelaz granice, boravak ili tranzit omogućava ili je krijumčaren veći broj ljudi (čl. 405, st. 3), dok se posljednjim stavom predviđa oduzimanje sredstava namijenjenih ili upotrijebljenih za izvršenje ovoga krivičnog djela (čl. 405, st. 4). Ova odredba samo djelimično uspostavlja adekvatnu zaštitu prava krijumčarenih lica. Ugrožavanje života ili zdravlja krijumčarenih migranata je sankcionisano, dok nehumano ili ponižavajuće postupanje, uključujući tu i eksploataciju migranata, nijesu predviđeni kao kvalifikovani oblik krivičnog djela, što predstavlja odstupanje od standarda postavljenog u Drugom protokolu (čl. 6, stav 3 (b)), prema kojem su kao otežavajuće ustanovljene i okolnosti koje sa sobom nose nehuman ili degradirajući tretman, uključujući i eksploataciju krijumčarenih migranata.

⁵³⁷ Preporuka je dostupna na: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/Adopted-Text/ta03/EREC1611.htm>

Takođe, KZ nije propisao da migranti neće biti krivično gonjeni za nedozvoljen prelaz državne granice ako postanu žrtve krivičnog djela navedenog u stavu 3, člana 405 KZ-a, što takođe predstavlja odstupanje od standarda propisanog u Drugom protokolu (čl. 5).

Zakon o strancima (*Sl. list CG*, 72/2009) sadrži član koji reguliše privremeni boravak iz humanitarnih razloga (čl. 51), koji se može odobriti stranom licu za koga se pretpostavlja da je žrtva krivičnog djela trgovine ljudima, kao i maloljetnom strancu koji je napušten ili je žrtva organizovanog kriminala, i onda kada ne ispunjava zakonske uslove za odobrenje privremenog boravka. Privremeni boravak iz humanitarnih razloga odobrava se na period od tri mjeseca do jedne godine i može se produžavati sve dok postoje razlozi zbog kojih je odobren. Stranac koji ispunjava uslove za ovaj privremeni boravak, ne smije biti prinudno udaljen zbog nezakonitog ulaska ili boravka u Crnoj Gori. Strancu, za koga postoji opravdani strah da bi davanjem iskaza mogao biti izložen opasnosti po život, zdravlje, fizički integritet ili slobodu, obezbjeđuje se zaštita i ostvarivanje prava po odredbama zakona kojim se uređuje zaštita svjedoka (Zakon o zaštiti svjedoka⁵³⁸). Ova prava bi trebalo ohrabre emigrante da svjedoče u postupcima protiv krijumčara ljudima.

Zaštita i obeštećenje žrtava

Prisustvo svjedoka (žrtve trgovine ljudima) na glavnom pretresu je posebno važno za procesuiranje učinilaca krivičnog djela trgovine ljudima.

Novi Zakonik o krivičnom postupku⁵³⁹ donijet 2009. godine, primjenjuje se od 26. avgusta 2010. u postupcima za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina. Organizovani kriminal (čl. 8), podrazumijeva postojanje osnova sumnje da je krivično djelo, za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora od četiri godine ili teža kazna, rezultat djelovanja tri ili više lica udruženih u kriminalnu organizaciju, odnosno kriminalnu grupu, čiji je cilj vršenje teških krivičnih djela, radi sticanja nezakonite dobiti ili moći, u slučaju kad su ispunjena najmanje tri od osam uslova.⁵⁴⁰

⁵³⁸ *Sl. list RCG*, 65/2004.

⁵³⁹ *Sl. list RCG*, 57/2009 i 49/2010.

⁵⁴⁰ a) da je svaki član kriminalne organizacije, odnosno kriminalne grupe imao unaprijed određeni ili očigledno određivi zadatak ili ulogu; b) da je djelovanje kriminalne organizacije, odnosno kriminalne grupe planirano na duže vrijeme ili za neograničeni vremenski period; v) da se djelovanje kriminalne organizacije, odnosno kriminalne grupe zasniva na primjeni određenih pravila unutrašnje kontrole i discipline članova; g) da se djelovanje kriminalne organizacije, odnosno kriminalne grupe planira i sprovodi u međunarodnim razmjerama; d) da se u djelovanju kriminalne organizacije, odnosno kriminalne grupe primjenjuje nasilje ili zastrašivanje ili da postoji spremnost za njihovu primjenu; đ) da se u djelovanju kriminalne organizacije, odnosno kriminalne grupe koriste privredne ili poslovne strukture; e) da se u djelovanju kriminalne organizacije, odnosno kriminalne grupe koristi pranje novca ili nezakonito stečene dobiti; ž) da postoji uticaj kriminalne organizacije, odnosno kriminalne grupe ili njenog dijela na političku

Zakonikom su predviđeni i privremeno oduzimanje predmeta i imovinske koristi (čl. 85–97), zaštita svjedoka od zastrašivanja (čl. 120), zaštita oštećenog prilikom davanja iskaza (čl. 124) i institut svjedoka saradnika (čl. 125).

Na osnovu Zakona o državnom tužilaštvu,⁵⁴¹ iz 2008. godine, obrazovano je Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, kojim rukovodi specijalni tužilac (čl. 66–82).

Zakon o zaštiti svjedoka⁵⁴² reguliše zaštitu svjedoka van suda i primjenjuje se od aprila 2005.

Odlukom Vlade Crne Gore 2001. godine uspostavljena je institucija Nacionalnog koordinatora za borbu protiv trgovine ljudima i sačinjen Program za zaštitu žrtava u Crnoj Gori. U novembru 2003, Vlada je usvojila je Strategiju za borbu protiv trgovine ljudima. Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore donijelo je 2003. godine Uputstvo o uslovima i načinu regulisanja boravka stranih državljanja – žrtava trgovine ljudima, u cilju pružanja pomoći i zaštite žrtvama, u okviru sprovođenja pomenute Strategije.⁵⁴³ Vlada je 2010. godine usvojila i Akcioni plan za implementaciju Nacionalne strategije za borbu protiv trgovine ljudima za 2010/2011. godinu, za čiju primjenu je zadužena Radna grupa u čijem su sastavu pomoćnik ministra za unutrašnje poslove, zamjenik Specijalnog državnog tužioca za organizovani kriminal, korupciju i ratne zločine, kao i predstavnici Savjeta Evrope i Evropske komisije, međunarodnih organizacija (OSCE; IOM; UNICEF i Save the Children) i Ambasade SAD-a u Podgorici, u ulozi posmatrača.

Međutim, u sastavu Radne grupe za praćenje i implementaciju aktivnosti koje su definisane Strategijom nema predstavnika nevladinih organizacija. Takođe, osim NVO Crnogorski ženski lobi koja vodi državno sklonište, zastupljenost ostalih nevladinih organizacija koje imaju iskustva s borbom protiv trgovine ljudima u implementaciji aktivnosti predviđenih Akcionim planom je minimalna, a izostaje i finansijska podrška Kancelarije aktivnostima tih NVO. Iako je 2001. godine osnovan Projektni odbor koji okuplja pred-

vlast, sredstva javnog informisanja, zakonodavnu, izvršnu ili sudsku vlast ili na druge važne društvene ili ekonomske činioce.

⁵⁴¹ *Sl. list RCG*, 69/2003, 40/2008.

⁵⁴² *Sl. list RCG*, 65/2004.

⁵⁴³ U Uputstvu se predviđa da će nadležni organ uprave u postupku identifikacije žrtve koja je u Crnu Goru ušla na nezakonit način ili u kojoj nezakonito boravi, utvrditi i elemente prinude, sile, prijetnje, nužne odbrane koji isključuju ili umanjuju prekršajnu i krivičnu odgovornost čime se unapređuje ranije stanje u kome je žrtva po automatizmu bila izložena prekršajnom i krivičnom gonjenju. Žrtvama se bezuslovno odobrava privremeni boravak u trajanju od tri mjeseca za potrebe oporavka, a duži, u trajanju od šest mjeseci ili godinu dana, ako sarađuje sa policijom u cilju otkrivanja djela i izvršilaca, odnosno ako učestvuje u krivičnom postupku. Posebno je navedeno da se prilikom sprovođenja postupka mora spriječiti sekundarna viktimizacija žrtve, da se u cilju zaštite privatnosti i identiteta žrtve moraju shodno primjenjivati propisi o zaštiti podataka i omogućiti izdavanje putne isprave u slučaju da je žrtva ne posjeduje (MUP Crne Gore, br. 01–011/05–48445).

stavnike svih relevantnih subjekata koji su angažovani u borbi protiv trgovine ljudima uključujući i tri nevladine organizacije, ovo tijelo nema mandat da utiče na politiku borbe protiv trgovine ljudima, niti na aktivnosti pomenute Radne grupe koja se bavi praćenjem i primjenom Strategije.

Oduzimanje koristi stečene kriminalom i obeštećenje žrtava

Skupština je 2008. godine usvojila Zakon o potvrđivanju Konvencije Savjeta Evrope o pranju, istrazi, zaplijeni i oduzimanju sredstava stečenih kriminalom i finansiranjem terorizma⁵⁴⁴ i tako se obavezala da zaplijeni dobit stečenu izvršenjem dijela organizovanog kriminala (čl. 2 Konvencije o pranju, traženju, zaplijeni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom, čl. 12 Konvencije protiv transnacionalnog i organizovanog kriminala) i reguliše upotrebu konfiskovane dobiti u svrhu obeštećenja žrtava kriminala (čl. 14 Konvencije protiv transnacionalnog i organizovanog kriminala). Država mora da preduzme mjere da žrtve dobiju informacije o relevantnim postupcima (krivični postupak, parnica),⁵⁴⁵ besplatnu pravnu pomoć u ostvarivanju srazmjerene nadoknade za pretrpljenu štetu⁵⁴⁶ i ustanovi fond za obeštećenje u koji će ući zaplijenjena dobra pojedinaca i pravnih lica koji su učestvovali u lancu trgovine ljudima.⁵⁴⁷ U odnosu na pružanje besplatne pravne pomoći, korak naprijed učinjen je usvajanjem Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (*Sl. list CG* br. 20/11) na osnovu koga će žrtve trgovine ljudima imati pravo na besplatnu pravnu pomoć (čl. 13), kada zakon stupi na snagu, 1. januara 2012. godine.

Važeći KZ sadrži neka nova rješenja, u okviru postojećih čl. 112–113, koja regulišu oduzimanje imovinske koristi stečene krivičnim djelom. Propisano je da niko ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu krivičnim djelom (čl. 112, st. 1), kao i da se korist pribavljena krivičnim djelom može oduzeti pod uslovima predviđenim zakonom i sudskom odlukom, a ne više samo presudom *kojom je utvrđeno krivično djelo*, kao ranije. Od učinioca će se oduzeti novac, predmeti od vrijednosti i svaka druga imovinska korist koji su pribavljeni krivičnim djelom, a ako oduzimanje nije moguće učinilac će se obavezati da plati novčani iznos koji odgovara pribavljenoj imovinskoj koristi (čl. 113, st. 1). Od učinioca krivičnog djela može se oduzeti i ona imovinska korist za koju postoji osnovana sumnja da je stečena kriminalnom djelatnošću, osim ako učinilac ne učini vjerovatnim da je njeno porijeklo zakonito (prošireno oduzimanje, čl. 113, st. 2). Zakon propisuje i pod kojim uslovima

⁵⁴⁴ „*Sl. list RCG – Međunarodni ugovori*“, br. 5/2008.

⁵⁴⁵ Prema čl. 6 Prvog protokola za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i djecom.

⁵⁴⁶ Pravnu pomoć žrtvama u skoro svim postupcima vođenim za krivično djelo trgovine ljudima u CG obezbjeđivale su do sada nevladine organizacije.

⁵⁴⁷ Zaplijenjena dobra bi se koristila za obeštećenje žrtava i za plaćanje pomoći i pravnih usluga koje im se pružaju. Vidi International Centre for Migration Policy Development, *Preliminarna verzija smjernica najboljih regionalnih praksi za razvoj i implementaciju sveobuhvatnog nacionalnog ovora na trgovanje ljudima*, oktobar 2004, str. 46 i 47.

je moguće izvršiti prošireno oduzimanje (čl. 113, st. 3). Moguće je oduzimanje imovinske koristi i ukoliko je stečena u periodu prije i/ili poslije izvršenja krivičnog djela kada sud utvrdi da vremenski kontekst u kojem je stečena imovinska korist i druge okolnosti konkretnog slučaja opravdavaju oduzimanje imovinske koristi (čl. 113, st. 4). Predviđeno je oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom i od lica na koje je ona prenesena bez naknade ili od lica koje je znalo da je imovinska korist pribavljena krivičnim djelom ili je to moglo i bilo dužno da zna (čl. 113, st. 5), odnosno ako je krivičnim djelom pribavljena imovinska korist za drugog (čl. 113, st. 6).

Prinudni rad

Prinudni ili obavezan rad podrazumjeva svaki rad izvršen pod prijetnjom ili kaznom.⁵⁴⁸ Prema članu 6, st. 1 PESK, fizička lica se ne smiju tjerati na rad, tj. postoji pravo na rad, ali ne i dužnost da se radi.

Kao što je gore navedeno, Ustav zabranjuje prinudni rad i definiše da se rad uobičajen za vrijeme izdržavanja kazne zatvora neće smatrati prinudnim radom, kao ni rad za vrijeme vojne obaveze ili za vrijeme krize ili velike nesreće (čl. 63), ali, za razliku od PGP i EKPS ne navodi da se prinudnim radom neće smatrati „rad ili služba koja čini dio normalnih građanskih obaveza“, kao što je, u nekim zemljama, to npr. *pro bono* zastupanje.⁵⁴⁹

ZKP propisuje da se pritvoreno lice može obavezati da obavlja radove nužne za održavanje čistoće u prostoriji u kojoj boravi. Pritvorenom licu, ukoliko to zahtijeva, može se dozvoliti da radi u krugu zatvora na poslovima koji odgovaraju njegovim psihičkim i fizičkim svojstvima, pod uslovom da to nije štetno za vođenje postupka. Za taj rad pritvorenom licu pripada naknada koju određuje lice koje rukovodi zatvorom (čl. 182, st. 5).

U pogledu rada osuđenih lica, Evropski sud za ljudska prava je zauzeo stav da zatvorenički rad koji u sebi ne sadrži elemente rehabilitacije nije u skladu sa članom 4, st. 2 EKPS.⁵⁵⁰ U odredbama Zakona o izvršenju krivičnih sankcija⁵⁵¹ (čl. 37–41) ističe se rehabilitacioni element rada osuđenih lica. Tako se osuđenim licima u skladu sa potrebama njihovog tretmana, određuje vrsta posla prema njihovim psihofizičkim sposobnostima i stručnim kvalifikacijama, mogućnostima i potrebama održavanja reda i discipline (čl. 37), za

⁵⁴⁸ Član 2, st. 2 Konvencije MOR br. 29, definisao je prinudni rad kao „svaki rad ili uslugu koji se zahtijevaju od jednog lica pod prijetnjom ma koje kazne i za koje se to lice nije dobrovoljno prijavilo“. Takođe, vidjeti predmet *Van der Mussele protiv Belgije*, ECtHR, 1983.

⁵⁴⁹ *Van der Mussele protiv Belgije*, ECtHR, 1983 (u Belgiji troškove obavezne odbrane ne snosi država).

⁵⁵⁰ Vidjeti predmet: *De Wilde, Ooms, Versyp protiv Belgije*, ECHR, App. No. 2832/66 (1971).

⁵⁵¹ *Sl. list RCG*, 25/94, 29/94, 69/2003 i 65/2004.

koji imaju pravo na naknadu (čl. 38, st. 1), u visini od najmanje 50% garantovane plate u državi (čl. 38, st. 2).

Ustavom nije propisana opšta vojna obaveza, već je članom 48 propisano da niko nije dužan da protivno svojoj vjeri ili ubjeđenju ispunjava vojnu ili drugu obavezu koja uključuje upotrebu oružja. Vojska je profesionalizovana.

Zakon o odbrani (*Sl. list RCG*, 47/2007 i *Sl. list CG*, 88/2009) propisuje vojnu obavezu koja podrazumjeva učestvovanje u pripremi za odbranu samo u uslovima ratnog ili vanrednog stanja (čl. 7). Radna obaveza je propisana članom 8 i podrazumijeva učestvovanje u izvršavanju određenih poslova i zadataka od značaja za odbranu zemlje za vrijeme ratnog ili vanrednog stanja. Ovom odredbom obuhvaćeni su muškarci od 18 do navršanih 65 godina života i žene od 18 do navršanih 60 godina života (čl. 8, st. 2). Predviđeno je da se radna obaveza ne može nametnuti licima koja su u zakonu nabrojana kao posebno osjetljiva kategorija, npr. roditelju djeteta do 15 godina starosti čiji je bračni drug na izvršavanju vojne obaveze, ženi za vreme trudnoće, porođaja i materinstva, licu nesposobnom za rad (čl. 9), što je u skladu sa međunarodnim standardom. Međutim, Zakon o odbrani ne predviđa dužinu trajanja radne obaveze pojedinca, čime je stvoren prostor za proizvoljno određivanje trajanja radne obaveze građana u vrijeme ratnog i vanrednog stanja, što predstavlja odstupanje od međunarodnog standarda. Odredbe ovog zakona je stoga potrebno uskladiti s Konvencijom MOR br. 29 o prinudnom radu koja u članu 12, st. 1 propisuje maksimalan period od 60 dana u periodu od 12 mjeseci kao vrijeme tokom kojeg lice može biti primorano na prinudan ili obavezan rad.

Praksa

Kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima ima obavezu izrade statistike koja predstavlja žrtve i izvršioci krivičnog djela Trgovina ljudima, tako što objedinjuje podatke dobijene od Skloništa za žrtve trgovine ljudima, Uprave policije, Državnog tužilaštva i Vrhovnog suda Crne Gore.⁵⁵²

Razno

Statistika Kancelarije za 2010. i prva četiri mjeseca 2011. pokazuje da je u posmatranom periodu Uprava policije podnijela 2 krivične prijave protiv 16 lica za trgovinu ljudima, koji su i optuženi, u slučaju koji je u javnosti poznat pod nazivom „Afrodita“, kao i jednu krivičnu prijavu za k.d. Trgovina djecom radi usvojenja.⁵⁵³

⁵⁵² Više informacija dostupno na linku: <http://www.antitrafficking.gov.me/kancelarija>

⁵⁵³ Isto.

Služaj „Afrodita“, nazvan po noćnom klubu u Podgorici u kome je organizovana prostitucija, počeo je hapšenjem 15 lica, 15. februara 2010, od kojih i tri službenika policije, zbog sumnje da su izvršili krivična djela Zločinačko udruživanje, Trgovina ljudima i Posredovanje u prostituciji na organizovan način. Oni su osumnjičeni i kasnije optuženi da su u dužem periodu, kao članovi organizovane kriminalne grupe, vrbovali djevojke iz regiona koristeći njihove teške materijalne prilike, održavali ih u zabludi da će u Podgorici i Ulcinju raditi kao konobarice i plesačice, i da će za to dobijati adekvatnu materijalnu naknadu, a potom ih smještali u noćne klubove, oduzimali im dokumenta i ograničavali kretanje. Jedan broj djevojaka je navodno primoravan na prostituciju, dok su druge djevojke navodno pristajale da se bave prostitucijom. Tri policijska službenika, osim za navedena krivična djela, osumnjičeni su i za zloupotrebu službenog položaja.⁵⁵⁴ Pronađeno je i zbrinuto 12 djevojaka, koje su smještene u Vladinom skloništu za žrtve trgovine ljudima, gdje im je pružena medicinska pomoć i socijalna podrška.⁵⁵⁵

Predmet je dodijeljen sudiji specijalizovanog vijeća za suđenja iz oblasti organizovanog kriminala u Višem sudu u Podgorici, i suđenje je počelo 7. decembra 2010. Većina djevojaka je svjedočila pod pseudonimima.⁵⁵⁶ Sve su potvrdile da su dobrovoljno boravile u noćnim klubovima, a većina je svjedočila i da u klubovima nije bilo prostitucije, kao i da nisu pružale seksualne usluge za novac.⁵⁵⁷ Pored svjedočenja, na suđenjima su preslušavani telefonski razgovori iz kojih se moglo zaključiti kako se djevojke kod optuženih interesuju za posao, kao i razgovori u kojima su se ugovarali detalji oko prostituisanja djevojaka.⁵⁵⁸ Presudom Višeg suda iz juna 2011. nije potvrđena optužnica za krivično djelo trgovina ljudima ni u jednom slučaju, već su optuženi osuđeni za k. d. Zločinačko udruživanje i posredovanje u vršenju prostitucije.⁵⁵⁹

U septembru 2010. službenici Područne jedinice Nikšić lišili su slobode šest lica zbog sumnje da su, na štetu Lj.S. (21) iz Prizrena – Republika Kosovo, počinili krivično djelo Trgovina ljudima. U saopštenju Uprave policije povodom mjera koje je Uprava policije sproveda u odnosu na oštećenu i osumnjičene navedeni su inicijali oštećene.⁵⁶⁰ Međutim, dnevni list *Dan* je tri puta za redom objavio puni identitet žrtve, iako je NVO „SOS telefon za žene i

⁵⁵⁴ Saopštenje Uprave policije: <http://www.upravapolicije.com/navigacija.php?IDSP=3957>.

⁵⁵⁵ „Godišnje zarađivali 120.000 eura“, *Pobjeda*, 15.02.2010. godine, „Afrodita došla glave makroima“, *Vijesti*, 15.02.2010.

⁵⁵⁶ „Plesačice zabavljale češke zvaničnike“, *Vijesti*, 08.12.2010.

⁵⁵⁷ „Lea prodavala palačinke pa ostvarila životni san“, *Vijesti*, 08.02.2011.

⁵⁵⁸ „Šalji sedam djevojaka u Lapčice, pa do zore“, *Vijesti*, 9. februar 2011; „U klubovima srećao policajce“, *Vijesti*, 22. mart 2011; „Od spikera na RTCG do animir-dame“, *Dan*, 25. maj 2011.

⁵⁵⁹ „Lakušiću i Šakoviću jedanaest i po godina zatvora“, *Dan*, 14. jun 2011.

⁵⁶⁰ Saopštenje Uprave policije dostupno na linku: <http://www.upravapolicije.com/navigacija.php?IDSP=4583>.

djecu žrtve nasilja – Nikšić“ redakciji odmah uputio protest.⁵⁶¹ Na ovaj način je neopravdano ugrožena bezbjednost žrtve i prekršen Kodeks novinara, koji u smjernicama za tumačenje načela 8 (pravo na privatnost) navodi da žrtve nesreća ili zločina imaju pravo na posebnu zaštitu svojih imena.⁵⁶² Suđenje u ovom predmetu je u toku, ali je ročište dva puta odlagano obzirom da se Lj.S. nalazi u Beogradu i nema dokumenta potrebna za putovanje.⁵⁶³

Presudom Višeg suda u Podgorici⁵⁶⁴ iz maja 2011, M.A, A.Đ. i N.Đ. iz Ulcinja oslobođeni su optužnice da su kao saizvršioци izvršili krivično djelo trgovina ljudima. Oni su bili optuženi da su u periodu, od 20. do 24. oktobra 2004. u Ulcinju, na organizovan način, prijetnjom, dovođenjem u zabludu i zloupotrebom teških prilika držali albansku državljanku, u cilju vršenja kriminalnih djelatnosti i prostitucije.

Prema podacima dostupnim na sajtu Vladine Kancelarije za borbu protiv trgovine ljudima, od 2004. do kraja 2010. godine, za krivično djelo Trgovina ljudima i krivično djelo Trgovina djecom radi usvojenja optuženo je 56 lica. Od tog broja pravosnažno je osuđeno svega 22 lica (manje od 40% optuženih), od čega je 15 lica pravosnažno osuđeno 2010. godine (više od 68 % od ukupnog broja pravosnažno osuđenih) dok je u prethodnih pet godina pravosnažno osuđeno svega 7 lica (manje od 32% od ukupnog broja).

U Izvještaju o radu Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore za 2010. godinu⁵⁶⁵, navodi se da je tužilaštvo u izvještajnom periodu primilo 10 krivičnih prijava za k. d. Trgovina ljudima, i svih 10 prijava je, nakon sprovedene istrage, dovelo do podizanja optužnice.

NVO Sigurna ženska kuća (SŽK), koja ima dugogodišnje iskustvo u pružanju skloništa žrtvama trgovine ljudima, skreće pažnju na činjenicu da do sada ni jedna žrtva trgovine ljudima nije obeštećena, odnosno da sudovi nisu izrekli maksimalnu kaznu predviđenu zakonom ni u postupku u kojem je trafikant osuđen zbog trafikovanja maloljetne žrtve. Takođe, mogućnost konfiskacije imovine od počinioca ovoga krivičnog djela nije zaživjela u praksi, i do sada je samo jednom osuđenom počiniocu konfiskovan automobil koji je koristio za prevoz žrtve.⁵⁶⁶

Prema redovnom izvještaju Kancelarije za nadzor i borbu protiv trgovine ljudima američkog Stejt departmenta, koji je objavljen 14. juna 2010, Crna Gora je zemlja i porijekla i tranzita i odredište za muškarce, žene i djevojke

⁵⁶¹ U tekstu od 18. septembra 2010. „Kosovarku primoravali na prostituciju“, objavljen je prvi put identitet osobe za koju se sumnja da je žrtva trgovine ljudima, a zatim ponovo 19. i 23. septembra i 16. oktobra 2010.

⁵⁶² Kodeks novinara dostupan na linku: <http://www.nstcg.org/indexst.php?page=03>.

⁵⁶³ „Žrtva odsutna jer nema isprave“, *Vijesti*, 17. maj 2011.

⁵⁶⁴ „Nijesu krijumčarili ljude“, *Dan*, 7. maj 2011.

⁵⁶⁵ Izvještaj dostupan na: <http://www.tuzilastvocg.co.me/Izvjestaj%20za%202010.%20godinu.pdf>, str. 110.

⁵⁶⁶ „Može i bolje“, *Vijesti*, 14. jun 2010.

kojima se trguje transnacionalno i interno u svrhu komercijalne seksualne eksploatacije i prinudnog rada.⁵⁶⁷ Žrtve trgovine ljudima uglavnom su žene iz Ukrajine, Moldavije, Srbije, Albanije i Kosova, koje prolaze kroz Crnu Goru na putu ka drugim destinacijama, od kojih se neke i u Crnoj Gori primoravaju na prostituciju. Muškarci, žrtve trafikinga, uglavnom se prisiljavaju na rad. U izvještaju je preporučeno da se djelotvorno istraže i procesuiraju slučajevi trafikinga i prinudnog rada i osude i kazne počinioци, uključujući državne službenike koji učestvuju u trgovini. Takođe, Crnoj Gori se savjetuje da poveća napore kako bi se identifikovale potencijalne žrtve među ranjivim grupama (žene hapšene zbog prostitucije, izbjeglice i raseljena lica (posebno Romi) i djeca prošnjaci), ohrabrilo više žrtava da postanu svjedoci u postupcima koji se vode protiv trafikanata; poboljšala specifična zaštita za djecu žrtve trgovine ljudima, poboljšala borba protiv trgovine ljudima, obučili inspektori da identifikuju potencijalne žrtve prisilnog rada itd. Gotovo ista zapažanja iznijeta su i u Izvještaju iz juna 2011.⁵⁶⁸ Primjećuje se da su tokom izvještajnog perioda 22 lica okrivljena za trgovinu ljudima, što je za 14 više u odnosu na 2009, ali i da 2010. nije identifikovana ni jedna žrtva trgovine ljudima. Primjećeno je i da je vlast deportovala „veliki broj djece uhvaćene u prosjačenju, bez potpune provjere da li su bila žrtve trafikinga“. U Analitičkom izvještaju Evropske Komisije (uz Mišljenje Komisije o zahtijevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj Uniji) konstatovano je da je Crna Gora tranzitna zemlja za trgovinu ljudima.⁵⁶⁹

Vlada je u protekloj godini nastavila sa finansiranjem skloništa za žrtve trafikinga koju vodi lokalna NVO (Crnogorski ženski lobi), i pokrenula dva projekta kojima se ohrabruje prijavljivanje trafikinga.⁵⁷⁰

Slučaj S. Č.

Slučaj trgovine ljudima u kojem je iskaz dala moldavska državljanka S. Č., još nije dobio svoj epilog u smislu procesuiranja navoda iz njenog iskaza i dokaza prikupljenih u istražnom postupku. Naime, policija je početkom decembra 2002. uhapsila tadašnjeg zamjenika Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore, Zorana Piperovića, osumnjičenog za umješanost u trgovinu ljudima, nakon čega mu je određen pritvor. Tome je prethodilo hapšenje troje lica koja su osumnjičena za isto krivično djelo.⁵⁷¹ U iskazu datom istražnom sudiji u februaru 2003, S.Č. je za zlostavljanje optužila više lica uključujući neke crnogorske zvaničnike. Uprkos obimnom materijalu prikupljenom u istrazi,

⁵⁶⁷ Izvještaj dostupan na linku: http://podgorica.usembassy.gov/tip_report_2010.html

⁵⁶⁸ Izvještaj dostupan na linku: <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2011/index.htm>.

⁵⁶⁹ Izvještaj dostupan na linku: <http://www.mip.gov.me/index.php/Direkcija-za-koordinaciju-procesa-pristupanja-EU/analiticki-izvjestaj.html>.

⁵⁷⁰ Riječ je o projektima „Transnacionalni referalni mehanizmi za žrtve trgovine ljudima u Jugoistočnoj Evropi“ i „Stop trgovini ljudima“, više informacija dostupno na linku: <http://www.antitrafficking.gov.me/kancelarija>.

⁵⁷¹ „Uhapšen zamjenik državnog tužioca Zoran Piperović zbog sumnje da je umiješan u trgovinu ljudima“, *Vijesti*, 1. decembar 2002.

Osnovni državni tužilac Zoran Radonjić odustao je od krivičnog gonjenja četvorice osumnjičenih za trgovinu ljudima i posredovanje u vršenju prostitucije.⁵⁷² Tada je istražni sudija Ana Vuković, koja je vodila istragu, izjavila da je trebalo podići optužnice, i to ne samo protiv osumnjičenih već i drugih lica koja su u istrazi saslušana u svojstvu svjedoka.⁵⁷³ Iste godine i osumnjičeni Zoran Piperović i državni tužilac Zoran Radonjić, koji je postupao u ovom predmetu, razriješeni su dužnosti.⁵⁷⁴ Nezavisni eksperti OEBS i SE našli su da je odluka tužioca Radonjića da ne podigne optužnicu bila „neobična“ i našli da ima mjesta obnovi postupka.⁵⁷⁵ Takođe, 2004. međunarodna organizacija za zaštitu ljudskih prava *Amnesty International* je u pismu upućenom tadašnjem Ministru unutrašnjih poslova Crne Gore podsjetila da Vlada Crne Gore mora ponovo da otvori i preispita ovaj slučaj.⁵⁷⁶ Međutim, predsjednik Vlade Milo Đukanović tvrdi da je aferu montirala agencija koja protiv interesa Crne Gore radi još od doba kralja Nikole.⁵⁷⁷

Advokata koji je zastupao oštećenu S.Č, tužili su za klevetu advokati okrivljenih. Aktivistkinje NVO SŽK koje su pružile zaštitu žrtvi, tužio je za klevetu tadašnji predsjednik Advokatske komore i brat predsjednika države, jer su ga optužile u pismu predsjedniku države da nije pomogao žrtvi, iako je bio u situaciji da to učini. Sudija Ana Vuković, saslušana je, uprkos sudijskom imunitetu, zbog navodne zloupotrebe službenog položaja po zahtjevu za sprovođenje istrage koji je protiv nje podnio Zoran Piperović, jedan od osumnjičenih u istrazi koju je vodila.⁵⁷⁸ Zoranu Piperoviću dosuđeno je 13.400 eura naknade štete zbog neosnovanog lišenja slobode, povrede časti i ličnog integriteta.⁵⁷⁹ Zamjenik glavnog urednika dnevnog lista *Dan* kažnjen je za klevetu sa 14.000 eura, zbog prenošenja iskaza S.Č. datog u istrazi koji je objavio drugi časopis (beogradska *Arena*).⁵⁸⁰ Aktivistkinje NVO SŽK sumnjaju da mnogi predstavnici vlasti još uvijek ignorišu njihov rad zbog njihovog učešća u ovom slučaju.⁵⁸¹

⁵⁷² „Osnovni tužilac odustao od krivičnog gonjenja četvorice okrivljenih u aferi seks-trafiking: Radonjiću malo dokaza, pa uči Moldavku da sama tuži“, *Vijesti*, 31. maj 2003.

⁵⁷³ „Istražni sudija Osnovnog suda u Podgorici Ana Vuković ne dijeli mišljenje Radonjića: Dovoljno razloga za optužnicu ne samo protiv četvorice“, *Vijesti*, 31. maj 2003.

⁵⁷⁴ „Nadam se da će vrlo brzo sve izaći na vidjelo – Zoran Radonjić bez komentara, Piperović tvrdi da mu je namješteno“, *Vijesti*, 1. novembar 2003.

⁵⁷⁵ „Izvrještaj eksperata OEBS-a i SE o aferi seks-trafiking: Bilo dovoljno razloga da afera ide pred sud“, *Vijesti*, 23. novembar 2003.

⁵⁷⁶ „Mučenje S.Č. nije preporuka za Evropu“, *Dan*, 5. mart 2005.

⁵⁷⁷ RTCG, 19. maj 2005; slično 24. decembar 2010.

⁵⁷⁸ *Vijesti*, 26. oktobar 2005. Naknadno je krivično vijeće Osnovnog suda u Danilovgradu odbilo kao neosnovan zahtjev za sprovođenje postupka protiv sudije Vuković.

⁵⁷⁹ *Beta*, 29. decembar 2005.

⁵⁸⁰ Presuda Višeg suda dostupna na sajtu HRA: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/djukanovic-vukovic_visi_sud.pdf. Presuda Osnovnog suda dostupna na: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/djukanovic-vukovic_osnovni_sud.pdf.

⁵⁸¹ „Korak od katanca“, *Večernje novosti*, 27. januar 2011. Međutim, novi premijer Crne Gore, Igor Lukšić, odobrio je finansijsku pomoć SŽK od 20.000 eura i tako obezbijedio opstanak ovog skloništa.

Po optužnici za krivično djelo Davanje lažnog iskaza, koju je protiv S.Č. podnio Piperović, u 2011. godini počelo je suđenje pred sudijom Osnovnog suda u Podgorici Nadom Rabrenović. Podgorički Osnovni sud je prihvatio optužnicu, pošto je prethodno Viši sud u Podgorici ukinuo prethodnu odluku tog prvostepenog suda o obustavljanju krivičnog postupka protiv osumnjičene S.Č.⁵⁸² Suđenje se sprovodi u odsustvu, zbog toga što se okrivljena od 2003. godine ne nalazi u Crnoj Gori. Ona je te godine uz dozvolu suda i uz pomoć Međunarodne organizacije za migracije i OEBS otišla u treću zemlju da se susretne sa djecom, pošto joj je u Crnoj Gori u kontinuitetu prećeno smrću i njeno psiho-fizičko stanje bilo ozbiljno pogoršano.

Otkako je Vrhovna državna tužiteljka Vesna Medenica 2004. ustanovila da je S.Č. nedostupna, više nije bilo inicijative državnog tužilaštva za ponavljanje istražnog postupka u ovom slučaju.

⁵⁸² „Ološ iz vlasti poslati u zatvor“, *Vijesti*, 16. septembar 2010. „Moldavki sude u odsustvu“, *Dan*, 6. novembar 2010.

Pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti i postupanje s licima lišenim slobode

Član 9 PGP:

1. Svaki pojedinac ima pravo na slobodu i na bezbjednost svoje ličnosti. Niko ne može biti proizvoljno uhapšen ili pritvoren. Niko ne može biti lišen slobode osim iz razloga i shodno postupku koji je predviđen zakonom.
2. Svako uhapšeno lice obavještava se u trenutku hapšenja o razlozima hapšenja kao što se u najkraćem roku obavještava pismenim putem o svakoj optužbi koja je podignuta protiv njega.
3. Svako lice koje je uhapšeno ili pritvoreno zbog krivičnog djela biće u najkraćem roku predato sudiji ili nekoj drugoj vlasti zakonom ovlašćenoj da vrši sudske funkcije, i mora u razumnom roku da bude suđeno ili oslobođeno. Pritvaranje lica koja čekaju na suđenje nije obavezno, ali puštanje na slobodu može biti uslovljeno garantijama koje obezbjeđuju dolazak lica u pitanju na pretres, kao i svim drugim radnjama postupka a, u datom slučaju radi izvršenja presude.
4. Svako lice koje je lišeno slobode usljed hapšenja ili pritvora ima pravo da podnese žalbu sudu kako bi ovaj rešavao bez odlaganja o zakonitosti pritvora i naredio njegovo puštanje na slobodu ako pritvor nije zasnovan na zakonu.
5. Svako lice koje je žrtva nezakonitog hapšenja ili pritvora ima pravo na naknadu štete.

(Sl. list SFRJ, br. 7/71)

Član 5 EKPS:

1. Svako ima pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti. Niko ne može biti lišen slobode osim u sledećim slučajevima i u skladu sa zakonom propisanim postupkom:
 - a) u slučaju zakonitog lišenja slobode na osnovu presude nadležnog suda;
 - b) u slučaju zakonitog hapšenja ili lišenja slobode zbog neizvršenja zakonite sudske odluke ili radi obezbjeđenja ispunjenja neke obaveze propisane zakonom;
 - c) u slučaju zakonitog hapšenja ili lišenja slobode radi privođenja lica pred nadležnu sudsku vlast zbog opravdane sumnje da je izvršilo krivično djelo, ili kada se to opravdano smatra potrebnim kako bi se preduprijedilo izvršenje krivičnog djela ili bjekstvo po njegovom izvršenju.

- d) u slučaju lišenja slobode maloletnog lica na osnovu zakonite odluke u svrhu vaspitnog nadzora ili zakonitog lišenja slobode radi njegovog privođenja nadležnom organu.
- e) u slučaju zakonitog lišenja slobode da bi se spriječilo širenje zaraznih bolesti, kao i zakonitog lišenja slobode duševno poremećenih lica, alkoholičara ili uživalaca droga ili skitnica.
- f) u slučaju zakonitog hapšenja ili lišenja slobode lica da bi se spriječio njegov neovlašćeni ulazak u zemlju, ili lica protiv koga se preduzimaju mjere u cilju deportacije ili ekstradicije.
- 2. Svako ko je uhapšen biće odmah i na jeziku koji razumije obaviješten o razlozima za njegovo hapšenje i o svakoj optužbi protiv njega.
- 3. Svako ko je uhapšen ili lišen slobode shodno odredbama iz stava 1c ovog člana biće bez odlaganja izveden pred sudiju ili drugo službeno lice zakonom određeno da obavlja sudske funkcije i imaće pravo da mu se sudi u razumnom roku ili da bude pušten na slobodu do suđenja. Puštanje na slobodu može se usloviti jemstvima da će se lice pojaviti na suđenju.
- 4. Svako ko je lišen slobode ima pravo da pokrene postupak u kome će sud hitno ispitati zakonitost lišenja slobode i naložiti puštanje na slobodu ako je lišenje slobode nezakonito.
- 5. Svako ko je bio uhapšen ili lišen slobode u suprotnosti s odredbama ovog člana ima utuživo pravo na naknadu.

(Sl. list SCG (Međunarodni ugovori), br. 9/03)

Pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti

Sistemske promjene u ustavnopravnom i zakonskom regulisanju prava Svezanih za slobodu i bezbjednost ličnosti u Crnoj Gori učinjene su usvajanjem Ustava i novog Zakonika o krivičnom postupku koji se djelimično primjenjuje od avgusta 2010. godine.⁵⁸³

Zabrana samovoljnog hapšenja i lišenja slobode

Osnovni smisao članova 9 PGP i 5 EKPS je obezbjeđenje proceduralnih garantija koje će spriječiti samovoljno i nezakonito lišenje slobode od strane državnih organa. Država ugovornica mora precizno da definiše slučajeve u kojima je lišenje slobode opravdano, kao i da u svakom slučaju obezbijedi sudsku kontrolu zakonitosti lišenja slobode.

⁵⁸³ Zakonom o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku (Sl. list CG, 49/2010 od 13.08.2010) odložena je primjena ZKP-a i propisano je da se Zakonik primjenjuje od 01.09.2011. godine, osim u postupcima za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije terorizma i ratnih zločina u kojima se zakonik primjenjuje od 26.08.2010. godine.

Ova prava se ne odnose samo na pritvor, tj. lišenje slobode u krivičnom postupku, nego i na sve druge slučajeve lišenja slobode, npr. usljed duševne bolesti, skitnje, zavisnosti od alkohola ili narkotika, kako je preciznije predviđeno članom 5, stav 1 EKPS. Tako i Ustav jemstva u okviru prava na slobodu ličnosti raspoređuje u dva člana, čl. 29, *Lišenje slobode* i čl. 30, *Pritvor*.

Pored neposredne odgovornosti za djelovanje svojih organa, država je dužna da obezbijedi i da privatna lica svojim djelima ne krše prava koja garantuje PGP.⁵⁸⁴ U slučaju prava na slobodu i bezbjednost ličnosti, država je dužna da zabrani, na odgovarajući način istraži i kazni svako protivpravno lišenje slobode i onda kada izvršioci očigledno nisu državni službenici. U tom smislu, Krivični zakonik Crne Gore predviđa krivična djela Protivpravno lišenje slobode (čl. 162), Otmica (čl. 164) i Trgovina ljudima (čl. 444).

Pretpostavka slobode

Formulacije odredbi člana 9, st. 1 PGP i člana 5, stav 1 EKPS „svako ima pravo ...“ ukazuju na pretpostavku da svako treba da uživa slobodu i da lice može biti lišeno slobode samo u izuzetnim okolnostima. Stoga je nesporno da je teret dokazivanja opravdanosti i neophodnosti lišenja slobode na onima koji su lišili nekog slobode.⁵⁸⁵ Sud mora poći od osnovne pretpostavke da lice koje je lišeno slobode treba da bude slobodno i da odluči u skladu sa tom pretpostavkom, kao i pretpostavkom nevinosti.⁵⁸⁶ Ozbiljnost ograničavanja prava na slobodu zahtijeva da odluke na kojima se zasniva lišavanje slobode budu ozbiljno obrazložene, utemeljene u zakonskim osnovima lišavanja slobode i činjeničnom stanju svakog pojedinačnog predmeta. Nije dovoljno da lišenje slobode lica samo formalno bude u skladu s nacionalnim zakonom, već je potrebno dokazati i da je takva mjera bila stvarno neophodna u datim okolnostima.⁵⁸⁷ To znači da npr. stereotipne fraze koje se ponavljaju u odlukama o pritvoru, a koje ne ukazuju na pažljivo ispitivanje svih okolnosti slučaja, ne zadovoljavaju ovaj standard.⁵⁸⁸

Novi Zakonik o krivičnom postupku iz 2009. godine

Skupština Crne Gore donijela je 2009. godine novi Zakonik o krivičnom postupku (ZKP)⁵⁸⁹, kojim su propisane i novine u regulisanju prava na slobodu i bezbjednost ličnosti. Inače, glavne karakteristike novog ZKP-a su

⁵⁸⁴ Komitet za ljudska prava UN, Opšti komentar br. 31: Priroda opšte pravne obaveze koju Pakt nameće državama ugovornicama, *General Comment No. 31 [80] The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant CCPR/C/21/Rev.1/Add.13* (2004).

⁵⁸⁵ Vidi presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Ilijkov v. Bulgaria*, 2001, st. 85, cit. u presudi *Milošević protiv Srbije*, 2010.

⁵⁸⁶ Vidi npr. presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Peša protiv Hrvatske*, 2010.

⁵⁸⁷ *Vitold Litva protiv Poljske*, 2000.

⁵⁸⁸ *Mansur protiv Turske*, 1995, st. 65.

⁵⁸⁹ Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. list CG*, 57/2009 i 49/2010.

uvođenje tužilačke istrage i instituta sporazuma o priznanju krivice. Osnovni tekst novog ZKP-a propisivao je da njegova primjena počinje godinu dana nakon stupanja na snagu, što je trebalo da bude 26. 08. 2010. ali je Izmjenama i dopunama ZKP-a od 27. 07. 2010. taj rok produžen za još godinu dana, s tim što je 2010. počela djelimična primjena. Tužilaštvo je preuzelo nadležnost u vođenju istraga za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina. Ovakvo rješenje ima negativne posljedice po pravnu sigurnost, jer može dovesti do nejednake primjene zakona. Prvo, u mnogim situacijama ostavljena je mogućnost tužilaštvu da procjenjuje i odlučuje da li je istraga u njegovoj ili sudskoj nadležnosti. Tužilac je ovlašćen da inicira i pokreće postupak i on je pri tome slobodan u procjeni da li se radi o krivičnom djelu organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina ili je u pitanju neko krivično djelo koje ne spada ni u jednu od navedenih grupa. Od te njegove procjene sada zavisi da li će istragu voditi on ili istražni sudija. Postavlja se pitanje šta ako se ta njegova procjena kasnije pokaže pogrešnom (jer u praksi nije rijetka situacija da tužilac sam mijenja kvalifikaciju ili da je sud u svojoj odluci promijeni), pa se nakon vođenja istrage od strane tužioca utvrdi da se radi o djelu za koje je istragu morao voditi sud. Pored toga što takva situacija može imati uticaja na pravo na slobodu i bezbjednost, jer tužilac po odredbi člana 267 novog ZKP-a ima mogućnost zadržavanja osumnjičenog do 48 h, postavlja se i pitanje pravne valjanosti svih radnji koje je tužilac u takvoj istrazi preduzeo.

Lišavanje slobode radi suđenja za krivično djelo (član 5, st. 1 (c) EKPS)

Najčešći vid zakonitog lišenja slobode koji u praksi izaziva najviše pritužbi je zadržavanje, odnosno pritvaranje lica osumnjičenih da su izvršili krivična djela.

OSNOVANA SUMNJA DA JE NEKO LICE IZVRŠILO KRIVIČNO DJELO

EKPS u članu 5, st. 1, c), kao obavezan preduslov za lišavanje slobode zahtijeva se postojanje „opravdane sumnje“ da je lice koje se hapsi (zadržava) ili kome se određuje pritvor izvršilo krivično djelo. Evropski sud za ljudska prava smatra da „osnovanost sumnje na kojoj se hapšenje mora temeljiti predstavlja suštinsku zaštitu od proizvoljnog hapšenja i pritvaranja koja je propisana čl. 5, st. 1 (c)“, a da „osnovana sumnja podrazumijeva postojanje činjenica ili informacija koje će zadovoljiti objektivnog posmatrača da je osoba o kojoj je riječ zaista mogla počiniti krivično djelo“.⁵⁹⁰ Činjenica da je lice u prošlosti činilo ista ili slična krivična djela ne može sama po sebi biti dovoljna da bi se dostigao prag neophodne „osnovane sumnje“ za lišenje slobode⁵⁹¹. Pored osnovanog povezivanja lica lišenog slobode sa događajem koji predstavlja krivično djelo, neophodno je i da se događaj, radnje ili propušta-

⁵⁹⁰ Vidi presudu u predmetu *Foks, Kembel i Hartli protiv Velike Britanije*, 1990, st. 32.

⁵⁹¹ Slučaj lica ranije osuđenih za terorizam koji su samo zbog toga naknadno bili sumnjivi i lišeni slobode *Fox, Campbell and Hartley v. UK*, 1990.

nje radnji lica koje se lišava slobode zaista može podvesti pod krivično djelo koje je kao takvo propisano zakonom.⁵⁹²

Dok je osnovana sumnja dovoljna za inicijalno hapšenje, za produženje lišavanja slobode do početka suđenja i dalje, neophodno je da postoje dodatni razlozi: rizik od bjekstva, rizik od ometanja pravosuđa, potreba da se spriječi izvršenje krivičnog djela i potreba da se sačuva javni red, što su sve razlozi definisani u praksi Evropskog suda za ljudska prava. Da bi se opravdalo određivanje pritvora, treba pokazati da istu svrhu nije moguće postići primjenom alternativne mjere koja je manje stroga, kao što je npr. oduzimanje putne isprave ili prihvatanje jemstva.⁵⁹³

OPASNOST OD BJEKSTVA

Pored opšteg uslova postojanja osnovane sumnje da je određeno lice učinilo krivično djelo, kao prvi razlog za određivanje pritvora ZKP navodi opasnost od bjekstva (novi u čl. 175, stari u čl. 148). Pritvor se može odrediti ako se lice „krije ili ako se ne može utvrditi njegov identitet ili ako postoje druge okolnosti koje ukazuju na opasnost od bjekstva“.

Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da težina zapriječene sankcije za krivično djelo za koje se sumnjiči lice kome se određuje pritvor, kao apstraktni pokazatelj, ne može biti jedino mjerilo za utvrđivanje opasnosti od bjekstva i produženje pritvora, već da je neophodno utvrditi postojanje i drugih konkretnih okolnosti u svakom pojedinačnom slučaju.⁵⁹⁴ Takve okolnosti su, na primjer, nedostupnost okrivljenog organima gonjenja,⁵⁹⁵ utemeljeni kontakti s inostranstvom koji mogu olakšati bjekstvo, ili odsustvo veza sa zemljom u kojoj je pokrenut postupak,⁵⁹⁶ porodične okolnosti i ekonomski razlozi,⁵⁹⁷ itd. Produženje pritvora ne može se koristiti da se anticipira kazna zatvora.⁵⁹⁸ U svakom slučaju, odluke o određivanju i produžavanju pritvora koje su

⁵⁹² *Lukanov v. Bulgaria*, 1997, slučaj u kome je predsjednik Vlade Bugarske pritvoren zbog odobravanja finansijskih sredstava trećim državama, što se nije moglo smatrati nijednim krivičnim djelom po tada važećem krivičnom zakonu.

⁵⁹³ *Jablonski protiv Poljske*, 21. decembar 2000. Vidi i *Vrenčev protiv Srbije*, stav 59.

⁵⁹⁴ *Stogmuller v. Austria*, 1968, stav 15 (u dijelu „As to the Law“); *Muller v. France*, 1997, stav 43, itd.

⁵⁹⁵ Npr. ako neko policiji ili tužiocu u postupku kao kontakt adresu da adresu na kojoj je prijavljen, ali na kojoj godinama ne živi i putem koje se ne može kontaktirati, opravdan je zaključak suda da se krije i da je određivanje pritvora neophodno da bi se obezbijedilo njegovo prisustvo u postupku (*Vrenčev protiv Srbije*, 2008); s druge strane, ako neko živi na prijavljenoj adresi, i ranije se odazivao na pozive u krivičnom postupku, a drugih okolnosti koje bi ukazale na opasnost od bjekstva nema, nema opravdanja za produženje pritvora (*Punzelt protiv Češke*, 2000.)

⁵⁹⁶ Slučaj *Zannouti*, 2001, gdje je pritvorenik imao razvijene kontakte u stranim državama ili u slučaju *Ventrua*, gdje se radilo o postojanju saučesnika koji su već pobjegli van zemlje ili slučaj *Pavletić protiv Slovačke*, 2004, gdje je postojala opravdana opasnost od bjekstva jer je okrivljeni bio strani državljanin, bez stalne adrese u Slovačkoj.

⁵⁹⁷ *Letellier v. France*, 1991, stav 41, gdje je pritvorenica bila majka male djece i zaposlena u firmi koja je predstavljala jedini izvor zarade, što sve nije ukazivalo na rizik od bjekstva.

⁵⁹⁸ Vidi, na primjer, *Peša protiv Hrvatske*, 2010, st. 104.

stereotipno formulisane, zasnovane na apstraktnim razlozima i bez uvjerljivog objašnjenja zašto u konkretnom slučaju postoji rizik od bjekstva, same po sebi mogu da dovedu do kršenja člana 5 EKPS.⁵⁹⁹

U praksi je česta pojava da sud određuje pritvor po ovom osnovu, ali da uopšte ne navodi konkretne okolnosti iz kojih proizilazi opasnost od bjekstva, već samo ukazuje na apstraktnu težinu krivičnog djela (s obzirom na zakonom zapriječenu visinu kazne) ili pak da navede okolnosti koje, same po sebi, ne mogu ukazivati na opasnost od bjekstva. Na primjer, u Rješenju Višeg suda u Podgorici Kri.br. 741/10 navodi se da težina krivičnog djela izražena kroz visinu zapriječene kazne ukazuje na opasnost od bjekstva. Pored toga što je u žalbi na ovo Rješenje ukazano da to nije okolnost koja ukazuje na opasnost od bjekstva i da u konkretnom slučaju upravo postoje okolnosti koje ukazuju da ovaj pritvorski osnov ne postoji (jer okrivljeni stanuje na prijavljenoj adresi, oženjen je, zaposlen i ranije neosuđivan). Krivično vijeće je žalbu odbilo i potvrdilo Rješenje o određivanju pritvora. Osim toga, u konkretnom slučaju pritvor je još dva puta produžavan u istrazi, a zatim i poslije podizanja optužnice, sa istim obrazloženjem i dodavanjem da se radi o licu mlađe životne dobi (35 godina). Ovakva šablonska rješenja karakteristična su u praksi sudova pri donošenju rješenja o određivanju ili produženju pritvora.⁶⁰⁰ Suštinski razlog za pritvor u ovim slučajevima je težina krivičnog djela izražena kroz visinu zapriječene kazne, kojima se dodaju razlozi koji ne predstavljaju opasnost od bjekstva, kao u navedenom slučaju ili u Rješenju Višeg suda Kri.br. 872/08, gdje se navodi činjenica da je osumnjičeni nezaposlen i neoženjen, a zanemaruje se da živi na prijavljenoj adresi i da je porodično vezan za mjesto prebivališta, ili u Rješenju Višeg suda Kri.br. 580/08, gdje se dodaje da okrivljeni nemaju opravdani interes da ostanu u mjestu prebivališta obzirom da su mlađa, neoženjena i nezaposlena lica.⁶⁰¹ U svim ovim slučajevima, kao i velikoj većini ostalih odluka o određivanju ili produženju pritvora, pritvor je više mjeseci produžavan sa šablonskim i identičnim obrazloženjima u rješenjima o produžavanju pritvora, suprotno međunarodnom standardu.

OPASNOST OD OPSTRUKCIJE DOKAZA OKRIVLJENOG

Opasnost od opstrukcije dokaza okrivljenog (čl. 175, st. 1, tač. 2 novog ZKP-a ili čl. 148, st. 1, tač. 2 važećeg ZKP-a), kao pritvorski osnov vezan je za potencijalno djelovanje okrivljenog na materijalne tragove ili na iskaze određenih lica. U praksi je primijećena pojava da se postojanje ovakve opasnosti samo površno konstatuje, bez konkretnog i uvjerljivog obrazloženja. Ovo posebno u rješenjima policije kojima se određuje zadržavanje lica zbog navodnog postojanja ovog pritvorskog osnova.⁶⁰² Međutim, ako u početku

⁵⁹⁹ vidi *Mansur v. Turkey*, 1995, *Yagci and Sargin v. Turkey*, 1995.

⁶⁰⁰ Takav je i zaključak OEBS/OSCE, *Trial Monitoring Report (May 2007-May 2009)*, strana 31.

⁶⁰¹ Prema nepotvrđenim saznanjima, Apelacioni sud je u toku 2010. godine u par slučajeva ukinuo rješenja o pritvoru koja su bila utemeljena u ovakvim razlozima, što može da ukaže na to da se tradicionalno loša praksa mijenja na bolje.

⁶⁰² Između ostalih: Rješenje Uprave policije broj 17-246-1829/10, sačinjeno takođe na šablonskom obrascu, u kome se navodi da se lice zadržava zbog postojanja osobitih

opravdano i postoji opasnost da će okrivljeni ugroziti istragu, kada se konkretne istražne radnje obave i dokazi prikupe, takva opasnost prestaje, a s njom i opravdanje za produžavanje pritvora po ovom osnovu, kako i predviđa čl. 175, st. 2 novog ZKP.⁶⁰³

SPREČAVANJE IZVRŠENJA (PONAVLJANJA, DOVRŠAVANJA) KRIVIČNOG DJELA

Ovaj pritvorski osnov, koji sadrži i ZKP (čl. 175, st. 1, tač. 3), kao i čl. 5, st. 1 c) EKPS takođe je neophodno restriktivno primjenjivati, isključivo kada je to neophodno. Opasnost od toga da će okrivljeni na slobodi izvršiti krivično djelo mora da bude „vjerovatna“, a mjera kojom će se to spriječiti, dakle pritvor „odgovarajuća, u svjetlu svih okolnosti predmeta, a posebno imajući u vidu prošlost i ličnost okrivljenog. Evropski sud, na primjer, nije našao da su sudovi opravdano odredili pritvor po ovom osnovu u slučaju kada okrivljeni ranije nije bio evidentiran u krivičnoj evidenciji i nije obavljena nikakva stručna procjena vjerovatnoće da će on ponovno počiniti krivično djelo. Budući da je optužen za krivična djela blisko povezana sa njegovim službenim položajem, nakon što je bio razriješen te dužnosti nije opstala nikakva opasnost da će on ponoviti krivično djelo (*Peša protiv Hrvatske*, 2010, st. 96).

POTREBA DA SE SAČUVA JAVNI RED (SLUČAJEVI „KATASTAR“ I „ZAVALA“)

Pritvorski osnov predviđen novim ZKP-om koji se može smatrati najširim, odnosno koji posebno omogućava proizvoljno postupanje suda, jeste visina zaprećene kazne (10 godina i više) uz uslov da je djelo posebno teško zbog načina izvršenja ili posljedica, a postoje izuzetne okolnosti koje ukazuju da bi puštanje na slobodu dovelo do ozbiljne prijetnje očuvanju javnog reda i mira (čl. 175, st. 1, tač. 4 novog ZKP). (Odredba važećeg ZKP (čl. 148, st. 1, tač. 4) na sličan način, uz uslov težine krivičnog djela, koja se ogleda kroz zakonom zapriječenu kaznu, dodaje i uslov da je pritvor opravdan zbog posebno teških okolnosti djela). Ovaj razlog za pritvor sličan je razlogu koji je nekada propisivalo zakonodavstvo SFRJ i koji se odnosio na moguće uznemirenje građana i bezbjednost.

Mada zakon ne propisuje obavezno određivanje pritvora, koje je suprotno međunarodnim standardima, ovaj pritvorski osnov ima sličnosti sa

okolnosti koje ukazuju da će prijavljeni uticati na svjedoke, a pri tome se ne ukazuje konkretno ni na jednu takvu okolnost, niti se navodi ime bilo kog svjedoka na koga bi prijavljeni mogao uticati. Već navedenim Rješenjem Osnovnog suda Kr.br.10/144 žalba na ovakvo Rješenje o zadržavanju odbijena je takođe šablonski i takođe bez ikakvog obrazloženja i razloga za takvu odluku.

⁶⁰³ U presudi donijetoj 2010. godine u predmetu *Peša protiv Hrvatske*, Evropski sud za ljudska prava je u stavu 100 utvrdio sljedeće: „Sud bilježi da su do 13. veljače 2008. godine, kad je podnesena optužnica, bili izvedeni dokazi saslušanjem pred istražnim sucem svih svjedoka koji su bili zaposlenici HFP-a. Stoga opasnost da bi podnositelj zahtjeva mogao utjecati na svjedoke više nije postojala nakon toga datuma. Iz toga se treba izvesti da je nakon dana 13. veljače 2008. godine, datuma kad je podignuta optužnica protiv podnositelja zahtjeva, rizik o kojemu je riječ nestao i da više nije mogao služiti kao opravdanje za njegov pritvor...“.

nekadašnjim obaveznim pritvorom, jer omogućava da se u slučaju težih krivičnih djela pritvor po pravilu određuje po ovom osnovu. Naime, visina zakonom zapriječene kazne je zakonsko obilježje bića krivičnog djela, a okolnosti djela nešto što se utvrđuje u dokaznom postupku na glavnom pretresu, pa proizilazi da sud obavezno određuje pritvor kada je u pitanju teže krivično djelo.

Evropski sud za ljudska prava prihvata da pojedina krivična djela, zbog svoje posebne težine i reakcije javnosti na njih, mogu da dovedu do uznemirenja javnosti u mjeri koja može dovesti do povrede javnog reda, a što može opravdati pritvor prije suđenja, barem određeno vrijeme. Međutim, da bi ovaj osnov zaista bio opravdan, moraju da postoje izuzetne okolnosti i dovoljni dokazi o takvim okolnostima. Od sudova se očekuje, na primjer, da ispituju da li bi okrivljeni na slobodi zaista predstavljao opasnost za javni red (*Peša protiv Hrvatske*, 2010, st. 102–103). Takođe, u predmetu *I.A. protiv Francuske*, 1998, Evropski sud za ljudska prava nije smatrao da su težina krivičnog djela (ubistvo) i svirepe okolnosti pod kojima je počinjeno bili dovoljni razlozi za produženje pritvora.

Primjer primjene ovog pritvorskog osnova na apstraktan način, koji ne dokazuje da izuzetne okolnosti zaista postoje, kao ni da bi do povrede javnog reda zaista moglo doći, predstavlja predmet iz oktobra 2010. godine, u kome je Apelacioni sud potvrdio rješenje o produženju pritvora koji je prethodno trajao 14 mjeseci.⁶⁰⁴ U obrazloženju ove odluke kaže se da je pritvor produžen:

„imajući u vidu težinu počinjenih djela, za koja je u zakonu propisana kazna zatvora od 10 godina ili teža kazna, a koja su posebno teška zbog načina izvršenja ili posledica djela, jer su optuženi u dužem vremenskom periodu, zloupotrebljavali svoj položaj i činili koruptivna krivična djela, pri čemu je pribavljena imovinska korist za više lica... Takođe, navedene okolnosti mogu se smatrati izuzetnim okolnostima koje ukazuju da bi puštanjem na slobodu optuženih dovelo do ozbiljne prijetnje očuvanja javnog reda i mira.“

Pored toga što ovako sročeno obrazloženje predstavlja očigledan primjer povrede pretpostavke nevinosti, jer optuženi ni prvostepenom presudom još uvijek nisu proglašeni krivima da su „počinili“ neka krivična djela, ovaj primjer ukazao je na opasnost da se ovaj preširoko postavljen pritvorski osnov u praksi lako može proizvoljno primjeniti.⁶⁰⁵

Slučaj produžavanja pritvora optuženima za zloupotrebu službenog položaja u slučaju „Zavala“, koji je počeo hapšenjima 24. decembra 2010, gotovo je identičan prethodno opisanom slučaju apstraktnog očuvanja javnog reda i mira, ali je uspio da dovede do toga da Ustavni sud ukine rješenja o produžavanju pritvora Višeg suda u Podgorici i Apelacionog suda pozivajući se na

⁶⁰⁴ U pitanju je predmet Kž. br. 728/2010, u kome su okrivljeni načelnik i službenici kotorskog katastra za primanje mita i zloupotrebu službenog položaja u pritvoru od jula 2009. godine.

⁶⁰⁵ U predmetu je podnijeta ustavna žalba.

član 5 EKPS i praksu Evropskog suda za ljudska prava.⁶⁰⁶ U ovom slučaju, vijeće Višeg suda u Podgorici posebno je istrajalo u produžavanju pritvora smatrajući da bi puštanje na slobodu funkcionera opštine Budva, optuženih za protivpravno sticanje imovinske koristi od oko milion eura, „dovelo do ozbiljne prijetnje očuvanju javnog reda i mira“, što je zaključeno imajući u vidu:

„finansijsko stanje Opštine Budva i nezavidan materijalni položaj u kojem se nalazi (budžetski deficit lokalne samouprave, štrajkovi radnika Televizije Budva koju finansira opština Budva), pa je opravdana bojazan da bi njihovo puštanje na slobodu izazvalo revolt kod građana Crne Gore kao poreskih obveznika i lica koja su zainteresovana za sudbinu finansijskih sredstava iz budžeta u čijem punjenju i sami učestvuju, a što bi moglo da dovede do ozbiljne prijetnje javnom redu i miru.“⁶⁰⁷

Vijeće je u citiranoj odluci posebno naglasilo kako je nadležnost toga suda da djeluje preventivno i očuva javni red i mir, čime je dalo na značaju poslu karakterističnom za policiju, na uštrb zaštite ljudskih prava građana, pogotovo u slučaju lišavanja slobode, što bi morala biti primarna dužnost suda. Očekivanjem javnih nereda, sud je pretpostavio da će neuka javnost svakako optužene smatrati krivcima koji moraju da počnu s izdržavanjem kazne pre suđenja, i da će u to ime biti spremna na izazivanje nereda, iako bi upravo sud svojim djelovanjem trebalo da promoviše pretpostavku nevinosti i da u tom smislu javnost i edukuje. Ovakav stav suda doveden je do apsurdna javnim saopštenjem štrajkača, radnika TV Budva, koji su „s ogorčenjem“ odbacili da ih bilo ko koristi kao razlog za ograničavanje slobode drugih ljudi.⁶⁰⁸

Pravo na obavještenje o razlozima hapšenja i o optužbi. Drugi stav člana 9 PGP, odnosno člana 5 EKPS, obezbjeđuje pravo svakom uhapšenom licu da bude odmah obaviješteno, na jeziku koji razumije, o razlozima za njegovo hapšenje i o svakoj optužbi protiv njega. U skladu sa tim, Ustav Crne Gore sadrži odredbu o pravu lica lišenog slobode da odmah na svom, ili jeziku koji razumije, bude obaviješten o razlozima lišenja slobode (čl. 29, st. 3). Ova odredba koristi isključivo formulaciju „lišavanje slobode“, dok član 9 PGP i član 5 EKPS razlikuju pojmove hapšenja i pritvaranja, iako se i jedno i drugo

⁶⁰⁶ „Uvažavajući navedene pravne stavove (ESLJP, prim. ur.) Ustavni sud je utvrdio da u osporenim rješenjima nijesu navedene konkretne činjenice, niti dokazi koji bi pokazali da bi puštanjem na slobodu podnosilaca ustavne žalbe, javnost bila revoltirana i uznemirena u mjeri koja bi mogla da dovede do ozbiljne prijetnje javnom redu i miru.“ Odluka Ustavnog suda Crne Gore, U-III br. 348, od 20.6.2011, <http://www.ustavnisudcg.co.me/aktuelnosti.htm>, tač. 9. Ustavni sud je u ovoj odluci utvrdio i da su pritvoreni jedno vrijeme bili nezakonito u pritvoru, jer odluka o produženju pritvora nije blagovremeno donijeta.

⁶⁰⁷ Posljednje rješenje Višeg suda u Podgorici, vijeće sudija: Mušika Dujović, Dragiša Rakočević i Milenka Žižić, od 22.06.2011, koje je zatim ukinuo Apelacioni sud. Zanimljivo je da je u vrijeme donošenja ovog rješenja vijeće imalo u vidu odluku Ustavnog suda kojom je ukinuto prethodno rješenje o produženju pritvora zasnovano na istoj argumentaciji.

⁶⁰⁸ „Sindikati iz Budve: Ne koristite nas kao izgovor za pritvor“, *Vijesti*, 24. jun 2011.

smatra lišenjem slobode. Po PGP (čl. 9, st. 2) i EKPS (čl. 5, st. 2) uhapšeni se u trenutku hapšenja obavještava o razlozima hapšenja. U vezi s pritvorom, Ustav sadrži odredbu o pravu pritvorenog lica da mu se uruči „obrazloženo rješenje u času pritvaranja ili najkasnije u roku od 24 časa od pritvaranja“ (čl. 30, st. 2).

Što se tiče obaveze saopštavanja optužbe u najkraćem roku, odredbe ZKP su u skladu s međunarodnim standardima, pošto okrivljeni već na prvom ispitivanju „mora biti obaviješten o djelu za koje se tereti i o osnovima sumnje protiv njega“ (čl. 4, st. 1), odnosno okrivljenom će se, prije prvog saslušanja saopštiti „zašto se okrivljuje, osnovi sumnje koji stoje protiv njega, da nije dužan da iznese svoju odbranu, niti da odgovara na postavljena pitanja i da njegov iskaz može biti korišćen kao dokaz u postupku, pa će se pozvati da, ako to želi, iznese svoju odbranu“ (čl. 88, st. 2 važećeg ZKP-a i čl. 100, st. 2 novog ZKP-a).

Izvođenje pred sudiju u najkraćem roku i pravo na suđenje ili oslobađanje u razumnom roku. – Ova prava se primjenjuju samo na lišavanje slobode u krivičnom postupku i njima se garantuje izvođenje, u najkraćem roku, pred „sudiju ili nekog drugog službenika zakonom ovlaštenog da vrši pravosudne funkcije“, a zatim i suđenje u razumnom roku ili oslobađanje. Standard „u najkraćem roku“ nije potpuno određen, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava taj rok ni izuzetno ne smije biti duži od četiri dana, a u normalnim okolnostima on mora biti mnogo kraći.⁶⁰⁹ Termin „neko drugo lice zakonom ovlašćeno da vrši pravosudne funkcije“ znači da to mora biti neki nezavisan i nepristrasan organ, nezavisan prije svega od izvršne vlasti i tužioca i koji ima ovlašćenje da uhapšeno lice oslobodi ili uputi u pritvor.⁶¹⁰ Pravo na suđenje ili oslobađanje u razumnom roku podrazumijeva da se pritvor prije suđenja smatra izuzetnom mjerom koja treba da traje najkraće moguće,⁶¹¹ da postoji pretpostavka slobode, odnosno puštanja na slobodu uz jemstvo ili drugu blažu mjeru za obezbjeđenje prisustva.

Od sudija se očekuje da pritvor opravdaju „relevantnim“ i „dovoljnim“ razlozima, kao i da u predmetima u kojima se lice nalazi u pritvoru postupaju posebno ažurno. Prilikom procjene da li je tako i postupano u konkretnom slučaju uzima se u obzir složenost istrage i druge specifične okolnosti svakog slučaja.⁶¹² Domaći sudovi moraju ispitati sve činjenice koje daju argumente za ili protiv postojanja istinskog zahtjeva javnog interesa koji opravdava, uz dužno poštovanje načela pretpostavke nevinosti, odstupanje od pravila

⁶⁰⁹ *Brogan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1978, st. 33.

⁶¹⁰ Vidi odluku Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Schiesser protiv Švajcarske*, 1991, st. 31.

⁶¹¹ CCPR, *General Comment No. 08: Right to liberty and security of persons* (Art. 9): 06/30/1982.

⁶¹² Vidjeti na primjer presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Scott v. Spain*, 1996.

poštovanja pojedinačne slobode te ih moraju navesti u svojim odlukama o zahtjevima za puštanje na slobodu (vidi predmet *Letellier v. France*, 1991. i *Peša protiv Hrvatske*, 2010, st. 91).

Šta znači *razumni rok* za osobe u pritvoru, prema tumačenju Evropskog suda za ljudska prava na osnovu člana 5, st. 3, utvrđuje se u svakom konkretnom slučaju i ne postoji određena vremenska granica posle koje bi se u svakom slučaju smatralo da je ovo pravo prekršeno. Međutim, u dosadašnjoj praksi, ovaj sud nikada nije našao da je opravdan period preko pet godina do donošenja prvostepene presude (uključujući i pritvor posle ukidanja prvostepene presude do donošenja nove prvostepene presude), iako treba imati na umu da su i mnogo kraći periodi predstavljali kršenje Konvencije, u zavisnosti od toga da li su sudovi u konkretnom slučaju postupali razumno, tj. odgovarajuće ekspeditivno.⁶¹³

Zadržavanje od strane policije

Lišavanje slobode podrazumijeva situaciju kada se lice prisilno drži u policijskoj ili zatvorskoj ćeliji, ali i drugo ograničavanje kretanja, npr. kada nekome bude naređeno da ostane na određenom mjestu, u vozilu, prostoriji ili na otvorenom prostoru. Bitan je element prinudnog zadržavanja.⁶¹⁴

Odredbom člana 258 novog ZKP propisano je zadržavanje na mjestu izvršenja krivičnog djela od strane policije. Istu odredbu sadrži i važeći ZKP, s razlikom što novi ZKP propisuje da ovlašćeni policijski službenik ima pravo da lice koje zadrži na mjestu izvršenja krivičnog djela uputi državnom tužiocu, a ne istražnom sudiji – kako je to propisano još uvijek važećim ZKP-om. Ova razlika je u skladu s konceptom tužilačke istrage koja se uvodi novim Zakonikom. Mada zadržavanje na mjestu izvršenja krivičnog djela ne predstavlja pravo lišenje slobode, ono ipak jeste ograničenje slobode. Iako je ovo zadržavanje ograničeno na najduže šest sati, koji se računaju od kada je licu saopšteno da ne smije napuštati mjesto izvršenja krivičnog djela, o tome se ne donosi nikakva formalna odluka, što ostavlja prostor za zloupotrebe od strane policije i moguće zadržavanje na vrijeme duže od dozvoljenog.

Odredbom člana 264 novog ZKP-a propisano je lišenje slobode i zadržavanje od strane policije „nekog lica“ u odnosu na kojeg postoje osnovi za određivanje pritvora, što je, zapravo, osumnjičeni. Za razliku od zadržavanja u policiji u trajanju od najviše 48 časova po još uvijek važećem ZKP, prema novom zakonu policija je dužna da lice odmah sprovede nadležnom tužiocu

⁶¹³ Ocjena autora Jeremy McBride, Monica Macovei, „Pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti – vodič za primjenu člana 5 Evropske konvencije o ljudskim pravima“, Savet Evrope, Beograd, 2004, str. 75.

⁶¹⁴ Vidi predmet *De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium*, 1971, za prinudni karakter zatvaranja i onih lica koja se dobrovoljno prijave policiji, ili *Ashingdane v. UK*, 1985, kada je utvrđeno da se garantije člana 5 EKPS primenjuju i u slučaju zatvaranja u okvire otvorenog odjeljenja psihijatrijske klinike.

koji onda može da odredi zadržavanje do 48 h. Ako propusti da zadržano lice sprovede tužiocu u roku od 12 časova od časa lišenja slobode, policija je dužna da ga pusti na slobodu. Trajanje zadržavanja po još uvijek važećem ZKP-u limitirano je na *najviše* 48 časova. Istražni sudija o ovome mora biti odmah obaviješten uz mogućnost da zahtijeva da mu se lice bez odlaganja sprovede. Zadržano lice može izjaviti žalbu na rešenje o zadržavanju, koja ne zadržava izvršenje. Istražni sudija po ovoj žalbi mora da odluči u roku od 4 časa od prijema žalbe (član 234, stav 3, 4, i 5).

U praksi je česta pojava kršenja ovih zakonskih odredbi i rutinskog zadržavanja lica, bez valjanog obrazloženja. Tako, policija u rješenju o zadržavanju samo konstatuje da postoji neki od razloga za određivanje pritvora, bez obrazloženja.⁶¹⁵ Takođe, istražni sudija pri odlučivanju o žalbi na takvo rješenje često žalbu odbija ne dajući nikakvo obrazloženje i razloge za odbijanje, osim šablonske konstatacije da „prilikom donošenja rješenja nijesu učinjene bitne povrede odredba krivičnog postupka, niti je pogrešno primijenjeno materijalno pravo.“⁶¹⁶ U praksi je primjećeno i da rijetke sudije zadržana lica odmah pozivaju na saslušanje, pogotovo u vrijeme vikenda, kada je česta pojava da, ako je zadržavanje određeno u subotu ili nedjelju, saslušavanje lica i odlučivanje po žalbi počne tek u ponedjeljak.

Osim toga, uočeno je zabrinjavajuće postupanje policije gdje policija donese rješenje o zadržavanju⁶¹⁷, a zatim po izjavljivanju žalbe branioca, žalbu ne dostavlja na odlučivanje istražnom sudiji, već policija donosi rješenje kojim ukida rješenje o zadržavanju⁶¹⁸ i čak konstatuje da su o tom ukidanju obaviješteni nadležni državni tužilac i istražni sudija. U konkretnom slučaju policija je, odmah po „ukidanju“ rješenja o zadržavanju, donijela novo rješenje kojim je isto lice zadržala zbog istog krivičnog djela⁶¹⁹ i narednog dana, sa žalbom na ovo rješenje, lice privela nadležnom istražnom sudiji. Postoji realna mogućnost da ovakvo postupanje policije postane česta pojava, obzirom da ni državni tužilac, ni sud nijesu preduzeli ništa povodom ovako očiglednog prekoračenja ovlašćenja od strane policije.

S aspekta prava na slobodu i bezbjednost bitno je ukazati i da je odredbom čl. 257, st. 2 novog ZKP-a propisano da policija može, pri vršenju svojih ovlašćenja u izviđaju, da ograniči kretanje vozila i ljudi na određenom pro-

⁶¹⁵ Između ostalih: Rješenje broj 17-246-1829/10, Rješenje broj 17-246-3297/10, Rješenje broj 17-246-1099/10, a čini se da su sva rješenja o zadržavanju tipska i da su sva sačinjena na identičnim obrascima, što ukazuje da je svako rješenje o zadržavanju koje donosi policija bez valjanog obrazloženja.

⁶¹⁶ Između ostalih: Rješenje Osnovnog suda Kr.br.10/144, Rješenje Osnovnog suda Kr.br.10/95, itd. Istraživanje HRA među advokatima pokazuje da istražne sudije po pravilu odbijaju žalbe na rješenja policije o zadržavanju.

⁶¹⁷ Rješenje Uprave policije broj 17-246-3299/10

⁶¹⁸ Rješenje Uprave policije od 03.12.2010 godine (bez djelovodnog broja pod kojim se akti zavode)

⁶¹⁹ Rješenje Uprave policije broj 17-246-3297/10

storu za *potrebno* vrijeme. Slično ovlašćenje policije sadrži i važeći ZKP (čl. 230, st. 2), s tim što je njime naglašeno da se kretanje može ograničiti za *neophodno* potrebno vrijeme. Mada je i ovaj standard dosta neprecizan, nejasno je iz kojih razloga je zakonodavac odustao od pridjeva „neophodno“, koji je ipak ukazivao na hitnost i oprez policije pri preduzimanju ove mjere kojom se ograničava sloboda.

Odredbom člana 267 novog ZKP-a propisano je zadržavanje od strane državnog tužioca, dok član 268 propisuje određivanje pritvora u izviđaju. Zakonodavac ne propisuje sadržaj predloga državnog tužioca da se osumnjičenom odredi pritvor. Osim toga, smatramo da je zakonodavac morao propisati kao neophodno da tužilac obrazloži zašto se, po njegovoj ocjeni, svrha zbog koje se traži određivanje pritvora ne bi mogla ostvariti nekom blažom procesnom mjerom. Imajući u vidu pretpostavku slobode i izuzetnost pritvora logično da bi državni tužilac morao obrazložiti neophodnost pritvora, jer sudiji za istragu nijesu poznati eventualni razlozi za pritvor u momentu zadržavanja osumnjičenog od strane tužioca. U protivnom, ako bi se u praksi ustalilo da državni tužilac ne obrazlaže valjano predlog za određivanje pritvora, proizlazilo bi da pritvor faktički određuje tužilac, a sud donosi samo formalnu odluku.

Lišenje slobode prema Zakonu o policiji. – Zakon o policiji Crne Gore predviđa posebnu mogućnost lišenja slobode u trajanju do 6 časova lica koje narušava javni red i mir ili ugrožava bezbjednost saobraćaja, „ako se javni red i mir ili bezbjednost saobraćaja ne mogu uspostaviti na drugi način“ (čl. 27, st. 1). Ovaj vid lišenja slobode može trajati i do 12 časova, ako je to potrebno zbog utvrđivanja identiteta, a identitet se ne može utvrditi bez lišenja slobode, ako je lice izručio inostrani organ radi predavanja nadležnom organu i ako zadržano lice ugrožava bezbjednost drugog lica ozbiljnom prijetnjom da će napasti na njegov život ili tijelo (čl. 27, st. 3). Poseban problem predstavlja rješenje po kojem lice lišeno slobode u skladu sa odredbama Zakona o policiji može da se žali ministru (čl. 28, st. 4), ali ne i sudu, dok protiv odluke ministra u drugom stepenu nije moguće voditi ni upravni spor (čl. 28, st. 7). Ovakvo rješenje je suprotno međunarodnom standardu da svako lice lišeno slobode ima pravo da o zakonitosti njegovog lišenja slobode odluči sud, koji je ovlašćen da naredi puštanje na slobodu ukoliko utvrdi da je zatvaranje nezakonito (čl. 9, st. 4 PGP; čl. 5, st. 4 EKPS). Pravo na žalbu sudu zbog lišenja slobode odnosi se upravo na one slučajeve u kojima je do lišenja slobode došlo odlukom nekog drugog organa, a ne suda.⁶²⁰ Takođe, prema stavu Komiteta za ljudska prava, sudska kontrola mora biti obezbijeđena odmah, a ne tek poslije odluke drugostepenog upravnog organa.⁶²¹

⁶²⁰ vidi odluku Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *De Wilde, Ooms i Versyp protiv Belgije*, 1971, st. 76.

⁶²¹ *Inés Torres protiv Finske*, 1990.

Trajanje pritvora po Ustavu i ZKP-u

Ustavom je propisano da je pritvor izuzetna mjera koja se izriče samo kada je neophodna za vođenje krivičnog postupka (čl. 30, st 1), da trajanje pritvora mora biti svedeno na najkraće moguće vrijeme, te da može trajati najduže 6 mjeseci do podizanja optužnice (čl. 30, st. 4 i 5). Rok trajanja pritvora počinje da teče od dana pritvaranja, a ako se do isteka šest mjeseci ne podigne optužnica, okrivljeni se pušta na slobodu (čl. 30, st. 6). Pritvor maloljetnika Ustavom je ograničen na najviše 60 dana (čl. 30, st. 7).

Zakonik o krivičnom postupku propisuje da lice lišeno slobode bez odluke suda mora odmah biti sprovedeno nadležnom istražnom sudiji (odnosno državnom tužiocu, prema novom ZKP), osim u slučajevima predviđenim samim zakonikom (čl. 5). Dalje, članom 16, st. 1 i 2 ZKP (čl. 15, st. 1 i 2 novog ZKP) date su garantije za suđenje bez odlaganja i odugovlačenja postupka kao i obaveza suda da onemoguću svaku zloupotrebu prava i trajanje pritvora svede na najkraće potrebno vrijeme.

Odredbom člana 176 novog ZKP-a (čl. 149 važećeg ZKP-a) propisan je sadržaj rješenja o pritvoru. Rešenje o određivanju pritvora predaje se licu na koje se odnosi odmah po njegovom donošenju i u spisima se mora naznačiti dan i čas prijema rješenja. Protiv ovog rješenja pritvoreni može izjaviti žalbu vijeću. Žalba ne zadržava izvršenje i o njoj se odlučuje hitno – u roku od 48 sati.

Odredbom člana 152, stav 3 i 4 važećeg ZKP-a propisani su posebni formalni rokovi maksimalnog trajanja pritvora, poslije podignute optužnice. Tako, ako u roku od dvije godine od podizanja optužnice optuženom ne bude dostavljena prvostepena presuda, pritvor će biti ukinut i optuženi pušten na slobodu, a poslije dostavljanja prvostepene presude pritvor može trajati još najduže godinu dana, odnosno u slučaju ukidanja prvostepene presude pritvor može trajati najduže još jednu godinu od dostavljanja odluke drugostepenog suda. Novi ZKP ovaj formalni rok propisuje na drugačiji način, koji je znatno nepovoljniji po interese i prava okrivljenih. Naime, u odredbi člana 179, stav 1 novog ZKP-a propisano je samo da od podizanja optužnice do donošenja prvostepene presude pritvor može trajati najduže tri godine. Dakle, za razliku od važećeg rješenja koje ograničava vremensko trajanje pritvora u periodu od podizanja optužnice do pravnosnažnog okončanja krivičnog postupka, novi ZKP ograničenje propisuje samo u periodu od podizanja optužnice do donošenja prvostepene presude. Ova izmjena u odnosu na sada važeće rješenje zasluhuje da bude predmet analize, jer je veoma teško naći opravdane razloge za nju. Ratio legis propisivanja ovakvih rokova u ZKP-u (i važećem i novom) je upravo da se naglasi izuzetan karakter pritvora i da se njegovo trajanje ograniči formalnim maksimalnim rokom, u slučajevima kada postupak dugo traje.

Inače, u periodu kada se trajanje pritvora poslije podizanja optužnice nije ograničavalo maksimalnim rokovima, bilo je slučajeva da je pritvor trajao ekstremno dugo, koliko i pojedini krivični postupci. U posljednje vrijeme

se iz pravosuđa često saopštavaju statistički podaci i ističe da su sudovi znatno poboljšali ažurnost, da je broj predmeta iz prethodnog perioda znatno umanjen i da se veoma brzo očekuje puna ažurnost u postupanju. Polazeći upravo od ovih podataka, izmjena ZKP-a u pogledu produženja trajanja pritvora teško da može imati logično opravdanje. Naime, ako je zakon obavezivao sudove na poštovanje kraćih i strožijih formalnih rokova u periodu kada je broj zaostalih predmeta bio značajno veliki i ako su se ti rokovi propisivali do pravosnažnog okončanja postupka, postavlja se pitanje zašto se sudovi takvih obaveza oslobađaju sada kada te obaveze mogu mnogo lakše ispoštovati. Ovo posebno kada se uzme u obzir da bi novi ZKP u cjelosti trebao početi sa primjenom u septembru 2011. godine, kada se, takođe po najavama iz pravosuđa, očekuje još bolja ažurnost u radu sudova. Proizilazi da se sa poboljšanjem rezultata rada i ažurnosti sudova zakonima smanjuju standardi koji doprinose ažurnosti i boljem poštovanju osnovnih prava i sloboda, što je apsurdno. Treba ukazati i da se rokovi iz člana 152, stav 3 i 4 važećeg ZKP-a načelno ne mogu smatrati naročito kratkim, niti njihovo poštovanje automatski predstavlja neko naročito brzo suđenje, što takođe dovodi u pitanje razloge i opravdanost navedene izmjene u novom ZKP-u.

Važeći ZKP ne predviđa mogućnost određivanja obaveznog pritvora u postupku poslije izricanja presude, već samo za optuženog kome je izrečena kazna zatvora od pet godina ili teža kazna, ako je to opravdano zbog načina izvršenja ili drugih posebno teških okolnosti krivičnog djela (čl. 148, stav 2). Takođe, pritvor se ne mora odrediti ako je osnov za njegovo određivanje opasnost od bjekstva ili izbjegavanje dolaska na glavni pretres, a okrivljeni položi jemstvo ili dâ obećanje da se neće kriti (član 143), što je u skladu sa stavom Komiteta za ljudska prava.⁶²²

U skraćenom postupku trajanje pritvora do podnošenja optužnog predloga ograničava se na osam dana bez mogućnosti produženja (čl. 444, st. 2 važećeg ZKP-a, odnosno čl. 448, st. 2 novog ZKP-a), a poslije podnošenja optužnog predloga važe opšta pravila. U postupku prema maloljetnicima pritvor je izuzetna mjera i ograničen je na četiri mjeseca za mlađe maloljetnike, odnosno šest mjeseci za starije maloljetnike tokom pripremnog postupka, a poslije toga na još najviše godinu dana (čl. 488, st. 2 i 3⁶²³ važećeg

⁶²² *Hill protiv Španije*, br. 526/1993 (1997), st. 12.3: Jemstvo ili druge mere za obezbjeđenje prisustva okrivljenog treba određivati uvijek, osim u situacijama kada je vjerovatno da će se okrivljeni sakriti ili napustiti zemlju, uništiti dokaze ili uticati na svjedoke... Činjenica da je okrivljeni stranac ne smije se tumačiti kao dovoljan dokaz za opasnost od napuštanja zemlje... Odgovarajući stepen opasnosti od bjekstva, koji bi kao meru obezbjeđenja prisustva zahtijevao isključivo pritvor, na uštrb, npr. jemstva, treba dodatno potkrijepiti činjenicama.

⁶²³ Treba istaći da se u stavu 3 ovog člana vjerovatno potkrala tehička greška jer je propisano da nakon završetka pripremnog postupka pritvor može da traje najduže četiri mjeseca za mlađe maloljetnike, odnosno šest mjeseci za starije maloljetnike, a u stavu 4 takođe se navodi da nakon završetka pripremnog postupka pritvor može da traje najduže još do godinu dana. Logično je da je namjera zakonodavca bila da stavom 3 propiše trajanje pritvora tokom pripremnog postupka.

ZKP⁶²⁴). Međutim, ove odredbe ZKP-a su suprotne ustavnoj garanciji da pritvor maloljetnika ne može da traje duže od 60 dana (čl. 30, st. 7).

Diskriminatorna odredba čl. 572 važećeg ZKP iz 2003. godine

Važeći ZKP sadrži jednu diskriminatornu odredbu (član 572), po kojoj se ograničenja trajanja pritvora ne primjenjuju na one osobe kojima je pritvor određen u postupcima započetim prije stupanja na snagu ovog zakona. Ustavni sud nije obezbijedio pravnu zaštitu osobama u čiju korist je Zaštitnik ljudskih prava zatražio ispitivanje ustavnosti te odredbe,⁶²⁵ a to je dovelo do toga da je mnogim licima u pritvoru prekršeno pravo na suđenje u razumnom roku, odnosno, nezakonito dugo su zadržani u pritvoru protivno članu 5, stav 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Ovo iskustvo dodatno govori u prilog ograničavanja trajanja pritvora u periodu poslije podizanja optužnice i donošenja prvostepene presude, bez obzira na to što minimalni standardi Evropske konvencije za ljudska prava po sebi ne zahtijevaju uvođenje ovakvih rokova.

Jemstvo

Druga rečenica stava 3 člana 9 PGP propisuje da pritvaranje lica koja čekaju na suđenje nije obavezno, ali da puštanje na slobodu može biti uslovljeno garantijama koje obezbijeduju dolazak lica u pitanju na pretres, kao i svim drugim radnjama postupka a, u datom slučaju radi izvršenja presude. Takođe, član 5, stav 3. EKPS propisuje da se puštanje na slobodu može usloviti jemstvima da će se lice pojaviti na suđenju.

Ustav samo implicitno navodi u čl. 30 da će se pritvor odrediti samo kada je to „neophodno“, mada je Venecijanska komisija predlagala da se unese jasna garancija da lica lišena slobode mogu biti puštena na slobodu uz jemstvo.⁶²⁶ ZKP u čl. 143–146 (čl. 170–173) propisuje jemstvo kao mjeru za obezbeđenje prisustva okrivljenog i nesmetano vođenje krivičnog postupka. Međutim, ova mogućnost se još uvijek rijetko primjenjuje u praksi.⁶²⁷ Jedno objašnjenje je i da sami okrivljeni ne predlažu uvijek određivanje jemstva.

⁶²⁴ Članom 515 novog ZKP propisano je da do daljnjeg ove odredbe ostaju na snazi do donošenja zakona kojim će se posebno urediti postupak prema maloljetnicima i druga pitanja u vezi položaja maloljetnih učinilaca krivičnih djela.

⁶²⁵ Rješenje U br. 127/06, od 3.7.2008. kojim je obustavljen postupak po predlogu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za ispitivanje ustavnosti čl. 572 Zakona o krivičnom postupku.

⁶²⁶ Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, br. 392/2006, od 20.12.2007, stav 29, prevod objavljen u „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2008.

⁶²⁷ U Izveštaju OEBS-a sa Projekta praćenja suđenja u periodu maj 2007 – maj 2009 godine konstatovano je da u izveštajnom periodu nije uočeno izricanje drugih mjera za obezbeđenje prisustva okrivljenog koje su predviđene ZKP-om (*Trial Monitoring Report*, June 2009, str. 38). Manje istraživanje HRA pokazalo je da već postoji i nezvanični

Kao mjere obezbjeđivanja prisustva okrivljenog u krivičnom postupku, osim pritvora i jemstva, ZKP predviđa i poziv, dovođenje i mjere nadzora (zabrana napuštanja stana; zabrana napuštanja boravišta; zabrana posjećivanja određenog mjesta ili područja; obaveza povremenog javljanja određenom državnom organu; zabrana pristupa ili sastajanja sa određenim licima; privremeno oduzimanje putne isprave; privremeno oduzimanje vozačke dozvole).⁶²⁸ Propisano je i da se mjere nadzora mogu kontrolisati elektronskim nadzorom, što se uređuje posebnim propisom Vlade (čl. 166 novog ZKP), koji još uvijek nije donijet.

Pravo na žalbu sudu zbog lišenja slobode

Pravo na žalbu sudu zbog lišenja slobode (*habeas corpus*) na osnovu čl. 9, st. 4 PGP odnosi se na one slučajeve u kojima je do lišenja slobode došlo odlukom nekog drugog organa, a ne suda.⁶²⁹ Prema stavu Komiteta za ljudska prava, sudska kontrola mora biti obezbijeđena odmah, a ne tek posle odluke drugostepenog upravnog organa.⁶³⁰

Ustav u članu 29, *Lišenje slobode*, uređuje svaki vid lišenja slobode, za razliku od člana 30, *Pritvor*, koji se isključivo odnosi na lišenje slobode od strane nadležnog suda u slučaju kada postoji osnovana sumnja da je lice izvršilo krivično djelo. Iz člana 29 Ustava neopravdano je izostavljena garancija prava svakog lica lišenog slobode na bilo koji način, a ne samo u krivičnom postupku, da se obrati sudu koji će ispitati zakonitost lišavanja slobode i odrediti puštanje na slobodu ukoliko utvrdi da je lišavanje slobode bilo nezakonito. Ovo pravo je ranije izričito bilo garantovano u članu 14, st. 6 Povelje o ljudskim i manjinskim pravima Srbije i Crne Gore.

Zakon o vanparničnom postupku (*Sl. list RCG*, 27/06) predviđa postupak prisilnog smještaja u psihijatrijsku ustanovu, koji se primjenjuje na mentalno oboljela lica kad je zbog prirode bolesti neophodno da to lice bude ograničeno u slobodi kretanja ili opštenja sa spoljnim svijetom (čl. 44, st. 1).

Zakon o zaštiti i ostvarivanju prava mentalno oboljelih lica (*Sl. list RCG*, 32/05), u primjeni od 1. januara 2006, izričito predviđa pravo oboljelog lica smještenog u psihijatrijsku ustanovu da „podnosi prigovore ovlašćenom licu u psihijatrijskoj ustanovi, kao i nezavisnom multidisciplinarnom tijelu na način liječenja, dijagnostifikovanja, otpuštanja iz ustanove i povrede

konsenzus oko iznosa jemstva na koji pristaju i državni tužioci, u zavisnosti od težine krivičnog djela. Npr. za krivična djela za koja je zapriječena kazna zatvora do tri godine, iznos od 3000–5000€. Ako se radi o stranim državljanima, tarifa je veća, tako da se npr. za krivična djela protiv bezbjednosti javnog saobraćaja, kreće u rasponu od 15.000€ do 20.000€.

⁶²⁸ Mjere nadzora predviđa čl. 166 novog ZKP-a.

⁶²⁹ *De Wilde, Ooms i Versyp protiv Belgije*, ECHR, App. Nos. 2832/66, 2835/66 i 2899/66, st. 76.

⁶³⁰ *Inés Torres protiv Finske*, Komitet za ljudska prava UN, dok. UN CCPR/C/38/D/291/1988 (1990), st. 7.2.

njegovih prava i sloboda“, kao i da „bez nadzora i ograničenja, podnosi zahtjeve i izjavljuje prigovore, žalbe i druge pravne lijekove nadležnim pravosudnim i drugim državnim organima“ (član 18, st. 1). Ova prava mogu u njegovo ime ostvariti i članovi porodice i zakonski zastupnik. Čini se da je ova odredba više deklarativnog karaktera, jer zakon ne propisuje kojim pravosudnim i drugim organima se podnose navedeni pravni lijekovi.

Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (*Sl. list RCG*, 32/05) predviđa mogućnost faktičkog lišavanja slobode u vidu karantina i obavezne ili striktno izolacije oboljelih od zaraznih bolesti, lica koja su bila ili za koja postoji sumnja da su bila u kontaktu s oboljelim ili s onima za koje postoji sumnja da su oboljela od karantinskih bolesti (član 21 i 25). Lice kojem je određena mera stavljanja u karantin dužno je da se pridržava naređenja nadležnog organa državne uprave, pod prijetnjom prinudnog stavljanja u karantin (čl. 21, st. 4). Mjera karantina sprovodi se u objektima koje propisuje nadležni upravni organ, koji, na predlog Instituta za javno zdravlje, organizuje i sprovodi karantin (čl. 21, st. 3). Dužina trajanja karantina određuje se u vremenu trajanja maksimalne inkubacije određene zarazne bolesti zbog koje se sprovodi (čl. 21, st. 2). Prema tome, trajanje faktičkog lišavanja slobode u ovom slučaju nije zanemarljivo i svakako zahtijeva pravo na žalbu sudu, što ovaj zakon ne predviđa. S obzirom na to da mjeru određuje upravni organ, tek protiv drugostepenog upravnog rešenja moguće je voditi upravni spor, što ne zadovoljava međunarodni standard na osnovu PGP⁶³¹, odnosno EKPS koji zahtijeva da zakonitost lišenja slobode *hitno* ispita sud.

Pravo na naknadu štete zbog nezakonitog lišenja slobode

Ustav propisuje da „lice nezakonito ili neosnovano lišeno slobode ili neosnovano osuđeno ima pravo na naknadu štete od države“ (član 38), čime je obezbjeđeno pravo garantovano članom 9, st. 5 PGP i članom 5, st. 5 EKPS. Ranije je Povelja o ljudskim i manjinskim pravima pored prava na naknadu štete garantovala i pravo na rehabilitaciju (čl. 22).

Lice koje je bez osnova lišeno slobode ima pravo na rehabilitaciju, pravo na naknadu štete od države kao i druga prava utvrđena zakonom⁶³² (čl. 14 važećeg ZKP-a, čl. 13 novog ZKP-a). Pravo na naknadu štete imaju lica koja su neosnovano osuđena pod uslovima iz člana 556 ZKP (član 498 novog ZKP-a), lice koje je bilo u pritvoru, a nije došlo do pokretanja krivičnog postupka ili je postupak obustavljen pravnosnažnim rešenjem ili je pravnosnažnom presudom oslobođeno ili je optužba odbijena, kada je u pritvoru provelo više vremena nego što traje kazna na koju je osuđeno.

Postupak u vezi s naknadom štete ima dvije faze: upravnu i sudsku (parnični postupak). Oštećeni treba da podnese zahtjev organu uprave „radi po-

⁶³¹ *Inés Torres protiv Finske*, Komitet za ljudska prava UN, br. 291/1988 (1990)

⁶³² Pravo na objavljivanje saopštenja o neosnovanosti osude ili lišenja slobode; priznavanje prava iz radnog odnosa, brisanje upisa osude iz kaznene evidencije (čl. 503–506 KZ).

stizanja sporazuma o postojanju štete i vrsti i visini naknade“ (čl. 555. stav 2. važećeg ZKP-a, odnosno 499. stav 2. novog ZKP-a). Ako zahtjev ne bude usvojen ili ako državni organ ne donese odluku u roku od tri meseca od dana podnošenja, oštećeni može podnijeti sudu tužbu za naknadu štete. Takođe, ako je postignut sporazum samo u pogledu dijela zahtjeva, oštećeni može tužbu podnijeti u pogledu ostatka zahtjeva (čl. 556, stav 1 važećeg ZKP-a, odnosno 500, stav 1 novog ZKP-a). Pravo na naknadu štete zastarijeva u roku od tri godine od dana pravosnažnosti prvostepene presude kojom je okrivljeni oslobođen od optužbe ili kojom je optužba odbijena, odnosno pravosnažnosti prvostepenog rješenja kojim je postupak obustavljen, a ako je povodom žalbe rješavao viši sud, od dana prijema odluke višeg suda (čl. 555, st. 1 novog ZKP). U praksi se ovi postupci odvijaju prilično efikasno.

Pravo na bezbjednost ličnosti

Prema tumačenju Komiteta za ljudska prava, pored prava na slobodu, član 9 PGP garantuje i pravo na ličnu bezbjednost, koje državama nameće obavezu da preduzmu „razumne i odgovarajuće“ mjere da zaštite bezbjednost osobe kojoj se ozbiljno prijeti i van konteksta lišavanja slobode.⁶³³ Država mora da sprovede istragu o upućenim prijetnjama i preduzme i druge mjere zaštite ako „objektivna potreba“, odnosno „ozbiljnost slučaja“ to nalažu.⁶³⁴ U skladu s ovom obavezom, KZ predviđa krivično djelo Ugrožavanje sigurnosti (član 168, Glava 16, Krivična djela protiv sloboda i prava čovjeka i građanina). Međutim, za razliku od ostalih krivičnih djela iz ove glave Zakonika, jedino je u propisivanju ovog krivičnog djela propušteno da se kao kvalifikovan oblik djela, koji se strožije kažnjava, predvidi slučaj kada prijetnje uputi službeno lice. Ovo je neophodno propisati jer se u slučaju svih ljudskih prava podrazumijeva da je država, u vidu državnih službenika, odgovorna za poštovanje i zaštitu ljudskih prava na njenoj teritoriji, pa je u prvom redu obavezna da se neposredno uzdrži od kršenja ljudskih prava, kako bi legitimno spriječavala i štitila kršenje prava koja jedni drugima čine privatna lica. Takođe, česti su slučajevi prijetnji novinarima i istraživačima kršenja ljudskih prava upravo od strane državnih službenika.

U oktobru 2004. godine usvojen je Zakon o zaštiti svjedoka (*Sl. list CG*, 65/04), kojim su predviđene posebne mjere zaštite van suda za lica za koja postoji osnovana bojazan da davanjem iskaza mogu ugroziti život, zdravlje,

⁶³³ „Ne može se smatrati da države mogu da ignorišu prijetnje smrću osobama koje se nalaze u okviru njihove jurisdikcije, samo zbog toga što osoba kojoj se prijeti nije uhapšena ili pritvorena. Države ugovornice imaju obavezu da preduzmu razumne i odgovarajuće mjere da zaštite takve ljude. Tumačenje člana 9 koje bi omogućilo državi da ignoriše prijetnje ličnoj bezbjednosti lica koja nisu lišena slobode, a nalaze se u okviru njene jurisdikcije učinilo bi garantije iz Pakta potpuno nedjelotvornim.“ *Delgado Paéz v. Colombia*, Com. No. 195/1985, stav 5.5.

⁶³⁴ *Luis Asdrúbal Jiménez Vaca v. Colombia*, CCPR/C/74/D/859/1999, UN Human Rights Committee (HRC), 15 April 2002.

fizički integritet, slobodu ili imovinu „većeg obima“. Pružanje zaštite je uslovljeno time da se bez iskaza tog lica ne može dokazati krivično djelo, ili bi dokazivanje djela bilo znatno otežano (član 1 i 5), kao i da druge mjere zaštite nijesu dovoljne, što znači da zaštita predviđena ovim zakonom ima subsidiarni karakter. Mogućnost zaštite predviđena je samo za svjedoke čiji iskaz se koristi za dokazivanje najtežih krivičnih djela. Na zahtjev svjedoka, zaštita se može pružiti i njima bliskim licima (čl. 1, st. 2). Vrhovni državni tužilac predlaže mjere zaštite Komisiji za primjenu Programa zaštite svjedoka, čiji su članovi zamjenik Vrhovnog državnog tužioca, sudija Vrhovnog suda i rukovodilac Jedinice za zaštitu ministarstva unutrašnjih poslova (čl. 6). Da bi Komisija razmatrala primjenu mjera zaštite neophodan je pristanak svjedoka (čl. 15, st. 2). Mjere zaštite uključuju fizičku zaštitu lica i imovine, premještanje lica, prikrivanje identiteta i podataka o vlasništvu i promjenu identiteta (član 27). Prema procjeni ministra policije prilikom donošenja zakona, „veličina Crne Gore, geografske i druge karakteristike i izuzetno razvijena socijalna mreža (gdje svako poznaje svakog)“ doprinosi da se u Crnoj Gori ne može sprovesti uspješna zaštita svjedoka, već da je za to neophodna međunarodna saradnja, posebno u regionu.⁶³⁵

U praksi su mjere na osnovu ovog zakona primjenjene svega jedanput, u slučaju svjedoka u predmetu protiv optuženih za ubistvo načelnika Uprave policije Slavoljuba Šćekića, i to, po svemu sudeći, neuspješno.⁶³⁶ Iako je u predmetu ratnog zločina protiv civilnog stanovništva – tzv. deportacije izbjeglica, svjedoku tužilaštva Slobodanu Pejoviću više puta priječeno, tužilaštvo nije ozbiljno pristupilo njegovoj zaštiti prije nego što je to javno više puta zahtijevala Akcija za ljudska prava i brojne druge nevladine organizacije iz zemlje i regiona. Bilo je problema i oko izbora mjere zaštite. Pejović nije prihvatio ponuđenu zaštitu u vidu potpune izolacije od porodice van mjesta stanovanja, već je pristao na pojačan nadzor policije nad njegovom porodičnom kućom. Do zaključenja ovog izvještaja nije rasvijetljena ni jedna od više prijetnji Pejoviću u vidu demoliranja njegove imovine.⁶³⁷

Novi Zakonik o krivičnom postupku predviđa mjere zaštite svjedoka u krivičnom postupku (čl. 121) koje obuhvataju posebne načine učestvovanja i saslušanja svjedoka u postupku: „saslušanje svjedoka pod pseudonimom, saslušanje uz pomoć tehničkih uređaja (zaštitni zid, uređaji za promjenu glasa, uređaji za prenos slike i zvuka) i slično.“

⁶³⁵ *Dan*, 24. novembar 2005.

⁶³⁶ „Krivična prijava zbog fabrikovanja dokaza“, *Dan*, 18. decembar 2010. Pošto mu je identitet „provaljen“, i sam svjedok ga je otkrio javnosti. Upitni su bili i kvalitet iskaza, vjerodostojnost svjedoka i potreba za njegovim svjedočenjem (detaljnije vidi, *Pravo na život*, str. 135).

⁶³⁷ Arhiva slučaja Pejović Akcije za ljudska prava.

Pravo na pravično suđenje

Član 14 PGP

1. Svi su pred sudovima jednaki. Svako ima pravo na pravično i javno suđenje od strane nadležnog, nezavisnog i nepristrasnog suda, ustanovljenog zakonom, koji će odlučivati bilo o osnovanosti ma kakve optužbe krivičnopravne prirode uperene protiv njega, bilo u sporovima o njegovim pravima i obavezama građanske prirode. Štampa i javnost mogu se isključiti u toku cijelog ili jednog dijela suđenja bilo u interesu morala, javnog poretka ili nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, bilo kada interesi privatnog života strana u sporu to zahtijevaju, ili pak ako sud to smatra apsolutno neophodnim, kada bi zbog posebnih okolnosti slučaja javnost škodila interesima pravde. Međutim, svaka presuda donijeta u krivičnim ili građanskim stvarima biće javna, izuzev ako interes maloljetnika zahtijeva da bude drugačije, ili ako se postupak tiče bračnih sporova ili starateljstva djece.
2. Svako ko je optužen za krivično djelo ima pravo da se smatra nevinim sve dok se njegova krivica na osnovu zakona ne dokaže.
3. Svako ko je optužen za krivično djelo ima potpuno jednako pravo bar na sljedeća jamstva:
 - a) da bude u najkraćem roku, detaljno i na jeziku koji razumije, obaviješten o prirodi i razlozima optužnice protiv njega;
 - b) da ima dovoljno vremena i mogućnosti na raspolaganju za pripremu svoje odbrane i za konsultacije sa braniocem po svom izboru;
 - c) da mu bude suđeno bez nepotrebnog odugovlačenja;
 - d) da bude prisutan na suđenju i da se brani sam ili uz pomoć pravnog zastupnika po svom izboru, ako nema pravnog zastupnika, da bude upoznat o svom pravu da ga ima i, kad god to interes pravde zahtijeva, da mu se postavi branilac po zvaničnoj dužnosti, i to besplatno ako nema dovoljno sredstava da ga plati;
 - e) da ispituje ili postigne da se ispituju svjedoci optužnice i da postigne da pristupe sudu i budu saslušani svjedoci u njegovu korist pod istim uslovima kao i svjedoci optužbe;
 - f) da dobije besplatnu pomoć tumača ako ne razumije ili ne govori jezik koji se upotrebljava na suđenju;
 - g) da ne bude primoran da svjedoči protiv samoga sebe ili da prizna krivicu.
4. U postupku s maloljetnicima vodiće se računa o njihovom uzrastu i o interesu koji predstavlja njihovo prevaspitavanje.
5. Svako ko je proglašen krivim za neko krivično djelo ima pravo da njegovu krivicu i osudu razmotri viši sud u skladu sa zakonom.

6. Kada se konačna krivična presuda docnije poništi ili kada je dato pomilovanje zbog toga što nove ili novootkrivene činjenice pokazuju da je došlo do greške suda, lice koje je izdržalo kaznu na osnovu te presude bit će obeštećeno u skladu sa zakonom, ako se ne dokaže da je to što nepoznate činjenice nisu u cjelini, ili djelimično, na vrijeme otkrivene, njegova krivica.
7. Niko ne može biti krivično odgovoran ili kažnjen zbog djela za koje je već bio oslobođen ili osuđen konačnom presudom u skladu sa zakonom i krivičnim postupkom svake zemlje.

Član 6 EKPS

1. Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti s cijelog ili s dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbjednosti u demokratskom društvu, kada to zahtijevaju interesi maloletnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u mjeri koja je, po mišljenju suda, nužno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde.
2. Svako ko je optužen za krivično djelo smatraće se nevinim sve dok se ne dokaže njegova krivica na osnovu zakona.
3. Svako ko je optužen za krivično djelo ima sledeća minimalna prava:
 - a) da u najkraćem mogućem roku, detaljno i na jeziku koji razumije, bude obavješten o prirodi i razlozima za optužbu protiv njega;
 - b) da ima dovoljno vremena i mogućnosti za pripremanje odbrane;
 - c) da se brani lično ili putem branioca koga sam izabere ili, ako nema dovoljno sredstava da plati za pravnu pomoć, da ovu pomoć dobije besplatno kada interesi pravde to zahtijevaju;
 - d) da ispituje svjedoke protiv sebe ili da postigne da se oni ispituju i da se obezbijedi prisustvo i saslušanje svjedoka u njegovu korist pod istim uslovima koji važe za one koji svjedoče protiv njega;
 - e) da dobije besplatnu pomoć prevodioca ako ne razumije ili ne govori jezik koji se upotrebljava na sudu.

Član 7 EKPS:

1. Niko se ne može smatrati krivim za krivično djelo izvršeno činjenjem ili nečinjenjem koje, u vreme kada je izvršeno, nije predstavljalo krivično djelo po unutrašnjem ili međunarodnom pravu. Isto tako, ne može se izreći strožija kazna od one koja je bila propisana u vreme kada je krivično djelo izvršeno.
2. Ovaj član ne utiče na suđenje i kažnjavanje nekog lica za činjenje ili nečinjenje koje se u vreme izvršenja smatralo krivičnim djelom prema opštim pravnim načelima koja priznaju civilizovani narodi.

Protokol br. 7 EKPS

Član 2

1. Svako ko je odlukom suda osuđen za krivično djelo ima pravo da njegovu osudu ili kaznu preispita viši sud. Ostvarivanje ovog prava, uključujući i osnove za njegovo korišćenje, uređuje se zakonom.
2. Ovo pravo može trpeti izuzetke kada je reč o delima manjeg značaja, koja su određena zakonom, ili u slučajevima kada je licu u pitanju u prvom stepenu sudio najviši sud ili je bilo osuđeno na osnovu žalbe na oslobađajuću presudu.

Član 3

Ako je neko lice bilo pravosnažnom presudom osuđeno zbog krivičnog djela i ako je kasnije njegova presuda bila ukinuta ili je bio pomilovan zbog toga što neka nova ili novootkrivena činjenica neosporno ukazuje da se radilo o sudskoj grešci, lice koje je pretrpelo kaznu kao posledicu takve osude dobiće naknadu u skladu sa zakonom ili praksom dotične države, osim ako se ne dokaže da je ono u potpunosti ili delimično odgovorno za to što nepoznata činjenica nije blagovremeno otkrivena.

Član 4

1. Nikome se ne može suditi niti se može ponovo kazniti u krivičnom postupku u nadležnosti iste države za djelo zbog koga je već bio pravosnažno oslobođen ili osuđen u skladu sa zakonom i krivičnim postupkom te države.
2. Odredbe prethodnog stava ne sprječavaju obnovu postupka u skladu sa zakonom i krivičnim postupkom date države, ako postoje dokazi o novim ili novootkrivenim činjenicama, ili ako je u ranijem postupku došlo do bitne povrede koja je mogla da utiče na njegov ishod.
3. Ovaj se član ne može staviti van snage na osnovu člana 15 Konvencije.

Uvod – pravosudni sistem i Ustavni sud

Sudski sistem u Crnoj Gori čine ukupno 22 suda: 15 osnovnih sudova, dva viša suda, dva privredna suda, Apelacioni, Upravni i Vrhovni sud. Sudsku vlast na kraju 2010. godine obavljalo je 260 sudija.⁶³⁸ Strategijom za reformu pravosuđa 2007.–2012. predviđena je reorganizacija mreže sudova, zbog toga što država ima veliki broj sudova i sudija (260) u odnosu na broj stanovnika.⁶³⁹

⁶³⁸ Izvještaj o radu sudova za 2010. godinu, str. 22.

⁶³⁹ „Evropske države koje imaju najveći broj profesionalnih sudija u odnosu na broj stanovnika (više od 30 sudija na 100.000 stanovnika) nalaze se u regionu Jugoistočne Evrope i to su: Grčka i države nastale iz bivše Jugoslavije, Hrvatska, Crna Gora, Srbija,

Organizacija i nadležnost sudova, i druga pitanja od značaja za rad sudova uređena su Zakonom o sudovima, koji je u junu 2011. bio pred reformom.⁶⁴⁰ Osnovni sudovi su prvostepeni sudovi. Viši sudovi postupaju kao drugostepeni po žalbama na odluke prvostepenih sudova, a imaju i prvostepenu nadležnost (u krivičnim postupcima za krivična djela za koja se može izreći kazna preko deset godina, u slučajevima organizovanog kriminala i korupcije). Apelacioni sud je počeo sa radom 2005. godine. Nadređen je sudovima opšte nadležnosti i privrednim sudovima. Odlučuje po žalbama protiv prvostepenih odluka viših sudova i po žalbama protiv odluka privrednih sudova. Upravni sud odlučuje u upravnom sporu o zakonitosti upravnih akata, kao i o zakonitosti drugih pojedinačnih akata kada je to zakonom određeno i o vanrednim pravnim lijekovima protiv pravosnažnih rješenja u prekršajnom postupku. Vrhovni sud je najviši sud u Crnoj Gori. On je nadležan da osigura jednoobraznu primjenu zakona od strane sudova. Djeluje kao sud treće instance, u ograničenim slučajevima, po žalbama na odluke viših sudova, Apelacionog suda i Upravnog suda. Odlučuje o vanrednim pravnim lijekovima protiv odluka drugih sudova i o pitanjima teritorijalne nadležnosti.

Ustav predviđa državno tužilaštvo kao jedinstven i samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih djela i drugih kažnjivih djela (prekršaja) koja se gone po službenoj dužnosti (čl. 134–138). Strukturu državnog tužilaštva čine Vrhovno državno tužilaštvo, dva viša i 13 osnovnih tužilaštava. Svako državno tužilaštvo vodi državni tužilac, u čemu mu pomažu jedan ili više zamjenika tužilaca. U 2010. godini, bilo je 16 državnih tužilaca, jedan specijalni tužilac za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina i 103 zamjenika državnih tužilaca.⁶⁴¹

Ustavom je predviđeno da pravnu pomoć pruža advokatura, kao nezavisna i samostalna profesija, i druge službe (čl. 21). Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, koji stupa na snagu 1. januara 2012, predvidio je da samo advokati mogu da pružaju pravnu pomoć o državnom trošku. ZKP⁶⁴² propisuje u kojim slučajevima se zahtijeva obavezna odbrana u krivičnom postupku (čl. 69). Branilac u krivičnom postupku može biti samo advokat (čl. 66, st. 3). U Crnoj Gori postoji jedna advokatska komora, čije je djelovanje uređeno Zakonom o advokaturi (*Sl. list RCG*, 79/2006). Za bavljenje advokatskom profesijom, neophodno je članstvo u komori.

Ustavni sud je nadležan da odlučuje o ustavnosti i zakonitosti i drugim poslovima utvrđenim Ustavom (čl. 149 Ustava). Ovaj sud je posebno sudsko tijelo, uređeno na osnovu Ustava i Zakona o Ustavnom sudu (*Sl. list CG*,

Slovenija, BJR Makedonija“, European judicial systems, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), Edition 2010 (podaci iz 2008.), Efikasnost i kvalitet pravde (Efficiency and quality of justice), strana 120.

⁶⁴⁰ *Sl. list RCG*, 5/2002, 49/2004 i *Sl. list CG*, 22/2008. Međutim, Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, koji je u julu bio u skupštinskoj proceduri, nisu predviđene izmjene organizacije sudova.

⁶⁴¹ Izvještaj o radu državnog tužilaštva za 2010. godinu, str. 1. Detaljnije o Specijalnom tužiocu vidi u poglavlju Suđenja za ratne zločine, str. 547.

⁶⁴² *Sl. list CG*, 57/2009 i 49/2010.

64/08), i ne pripada redovnom sudstvu. Sudije Ustavnog suda biraju se na specifičan način, na predlog predsjednika države, većinom glasova svih poslanika Skupštine, što ne obezbjeđuje njihovu nezavisnost i neutralnost u odnosu na vladajuću političku većinu (koaliciju).⁶⁴³ Predstojeća Ustavna reforma prilika je da se i ovaj problem riješi, kako je preporučila i Venecijanska komisija u junu 2011.⁶⁴⁴ Više o ustavnoj žalbi vidjeti u poglavlju Pravo na djelotvoran pravni lijek, str. 65.

Izbor državnih tužilaca

Vrhovni državni tužilac i ostali državni tužioci biraju se u Skupštini, prostom većinom, na predlog Tužilačkog savjeta, čime su izloženi uticaju političke vlasti.⁶⁴⁵ Tužilački savjet bira zamjenike državnih tužilaca. Ovaj Savjet, na osnovu Zakona o državnom tužilaštvu (*Sl. list CG*, 69/03, 40/08), čine predsjednik, Vrhovni državni tužilac, i deset članova, koje, kao i državne tužioce, bira Skupština, prostom većinom, na vrijeme od četiri godine s mogućnošću ponovnog imenovanja. Šest članova savjeta biraju se iz reda državnih tužilaca i zamjenika – na predlog proširene sjednice Vrhovnog državnog tužioca, sedmi član iz reda profesora Pravnog fakulteta u Podgorici – na predlog Pravnog fakulteta u Podgorici, osmi iz reda advokata – na predlog Advokatske komore Crne Gore, deveti iz reda istaknutih pravnika u Crnoj Gori – na predlog Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i deseti je predstavnik Ministarstva pravde, na predlog ministra pravde. Vlada je u Predlogu za promjenu Ustava od 2. juna 2011. predložila da sastav Savjeta bude propisan Ustavom i da on suštinski ostane isti.⁶⁴⁶ Nije precizirano na čiji bi predlog Skupština birala dva ugledna pravnika, koji su se do sada birali na predlog Pravnog fakulteta i Ombudsmana. Venecijanska komisija je sugerisala da se oni biraju između kandidata koji bi prethodno prošli neki vid selekcije, koji bi obezbijedio njihovu stručnost i integritet.⁶⁴⁷

Predlog za imenovanje, razrješenje i prestanak funkcije državnog tužioca utvrđuje Tužilački savjet. I predlog za razrješenje Vrhovnog državnog tužioca

⁶⁴³ Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje o Ustavu Crne Gore, Strazbur, 20. decembar 2007, Mišljenje br. 392/2006, prevod objavljen u knjizi „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2008, tač. 122–123, str. 214.

⁶⁴⁴ *Opinion on the draft amendments to the Constitution of Montenegro*, Opinion No. 626/2011, 17.06.2011, tačke 26–28 ([http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)010-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)010-e.pdf))

⁶⁴⁵ Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, op. cit, Opšta zapažanja (o ustavnim rješenjima o Državnom tužilaštvu), tačke 104–105, 107–110 o članovima 134–138 Ustava.

⁶⁴⁶ Detaljnije vidi Prijedlog za promjenu Ustava Crne Gore, Podgorica, maj 2011, dostupan na: www.skupstina.me (predlog promjene člana 136)

⁶⁴⁷ Mišljenje Venecijanske komisije o Predlogu za promjenu Ustava Crne Gore, br. 626/2011, usvojeno 17-18 juna 2011, tač. 53 (*Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of Montenegro, as well as on the draft Law on Courts, the Law on the State Prosecutor's Office and the Law on the Judicial Council of Montenegro, adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session, Venice, 17-18 June 2011*)

utvrđuje Tužilački savjet, na čijem čelu je Vrhovni državni tužilac. Predlog za razrješenje Vrhovnog državnog tužioca utvrđuje se na obrazloženu inicijativu ministra pravde (čl. 53). Tako je i kada je u pitanju disciplinska odgovornost Vrhovnog državnog tužioca. Komisija je predložila i da se Ustavom predvide razlozi za razrješenje Vrhovnog državnog tužioca.⁶⁴⁸

Jedan od uslova koje je, u novembru 2010. godine, Evropska komisija postavila pred Crnu Goru je da ojača vladavinu prava reformisanjem pravosuđa, kroz depolitizaciju izbora članova Tužilačkog i Sudskog savjeta i državnih tužilaca. Vlada je u Predlogu izmjena Ustava, od 2. juna 2011, predložila da tužioce ne bira više Skupština, već reformisani Tužilački savjet, a da Vrhovnog državnog tužioca i dalje bira Skupština, prostom većinom. Venecijanska komisija je predložila da se Vrhovni državni tužilac bira kvalifikovanim većinom.⁶⁴⁹

Nezavisnost i nepristrasnost sudova

Pod nezavisnošću suda podrazumijeva se njegova nezavisnost u odnosu na izvršnu i zakonodavnu vlast i u odnosu na stranke u postupku⁶⁵⁰. Nezavisnost se obezbjeđuje i institucionalnim uređenjem sistema podjele vlasti, u kojem su obezbijeđene dovoljne garancije nezavisnosti sudstva. Nepristrasnost suda u subjektivnom smislu podrazumijeva odsustvo lične pristrasnosti (predrasude ili pristrasnosti) sudije. Ova nepristrasnost se podrazumijeva i suprotno se mora dokazati. U objektivnom smislu, nepristrasan sud podrazumijeva da se sud objektivno posmatrano tako doživljava u javnosti i od stranaka u postupku, odnosno da su obezbijeđene dovoljne garancije da u konkretnom slučaju isključe sumnje u nepristrasnost.⁶⁵¹

Ustav uređuje vlast u Crnoj Gori po načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, pri čemu sudsku vlast vrši sud, koji je samostalan i nezavisan i koji sudi na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora (čl. 11, 118).

Radi obezbjeđenja nezavisnosti i samostalnosti sudova i sudija, Ustavom je predviđen reformisani Sudski savjet (čl. 126), koji je počeo sa radom 19. aprila 2008. godine. Sudski savjet na osnovu Ustava i Zakona o Sudskom savjetu, bira sudije (što uključuje odlučivanje o njihovom napredovanju) i odlučuje o njihovoj disciplinskoj odgovornosti i razrješenju. Na ovaj način ostvaren je napredak u odnosu na raniji izbor sudija od strane vladajuće većine u

⁶⁴⁸ Isto, tačka 54.

⁶⁴⁹ Isto.

⁶⁵⁰ *Ringeisen v. Austria*, 16. jul 1971, st. 95. Vidi publikaciju „Nezavisan i nepristrasan sud“, ur. Tea Gorjanc-Prelević, Centar za obuku sudija RCG, Podgorica, 2001.

⁶⁵¹ U predmetu *Piersack pr. Belgije*, 1982, Evropski sud za ljudska prava istakao je da domaći sudovi moraju da podstiču povjerenje javnosti u njihov rad, posebno kada se radi o optuženom u krivičnom postupku.

Skupštini, na predlog Sudskog savjeta. Međutim, Ustavom iz 2007. predviđeno je da se predsjednik Vrhovnog suda, koji je i predsjednik Sudskog savjeta, bira na način neprimjeren nezavisnosti sudstva, od strane vladajuće koalicije u Skupštini, a na predlog lidera iste koalicije, predsjednika države, Vlade i Skupštine.⁶⁵² Vlada je 2. juna 2011. predložila promjenu Ustava u ovom djelu tako da predsjednika Vrhovnog suda i dalje bira Skupština, ali na predlog Sudskog savjeta uz prethodno mišljenje opšte sjednice Vrhovnog suda. Venecijanska komisija je predložila da reformisani Sudski savjet bira predsjednika Vrhovnog suda dvo-trećinskom većinom, kako bi se izbjegla svaka politizacija, ili da se bira u Skupštini dvo-trećinskom većinom, kako bi i opozicione stranke odlučivale o izboru.⁶⁵³

Politički uticaj na izbor sudija nije isključen, što je očigledno iz sastava Sudskog savjeta. Predsjednik desetočlanog Sudskog savjeta po funkciji je politički izabrani predsjednik Vrhovnog suda, a njegovi članovi, ministar pravde, dva poslanika, dva pravnik po izboru predsjednika države i četvoro sudija⁶⁵⁴, od kojih je jedna supruga predsjednika države⁶⁵⁵, čini da Savjet ne uliva povjerenje kao samostalan i od vladajuće političke grupacije nezavisan organ, kakav bi prema međunarodnim preporukama i Ustavu trebalo da bude.⁶⁵⁶ Vlada je u Predlogu za promjenu Ustava

⁶⁵² Za kritiku načina izbora predsjednika Vrhovnog suda od strane Venecijanske komisije, vidi Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, op. cit, tač. 87–91. Takođe, vidi i „Analiza reforme izbora sudija 2007–2008“, Akcija za ljudska prava, 2009, str. 129 (dostupno na: www.hracion.org).

⁶⁵³ Mišljenje Venecijanske komisije o Predlogu za promjenu Ustava Crne Gore, op. cit, tač. 13.
⁶⁵⁴ Od četiri člana Sudskog savjeta iz reda sudija, dva člana se biraju među sudijama Vrhovnog, Apelacionog, Upravnog suda i dva viša suda, dok se druga dva člana biraju iz reda „sudija svih sudova“ (čl. 11, st. 1 i 2 Zakona o Sudskom savjetu). Na ovaj način u Savjetu nije obezbijedena „najšira predstavljenost sudstva“, u skladu sa međunarodnim preporukama da polovina sudija članova Savjeta bude izabrana među sudijama osnovnih i privrednih sudova, koji u odnosu na prvu grupu čine upečatljivu većinu. Takođe, način izbora predstavnika sudija nije transparentan. Detaljnije vidi („Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori“ (2007–2008), str. 130).

⁶⁵⁵ Akcija za ljudska prava je preložila da se u Zakon o Sudskom savjetu doda odredba o sprečavanju sukoba interesa i da se zabrani da se za članove Savjeta (koji nijesu poslanici) izaberu poslanici ili odbornici, funkcioneri političkih stranaka, imenovana i postavljena lica u Vladi Crne Gore, kao i lica koje se sa njima nalaze u bračnoj zajednici, u krvnom srodstvu u pravoj liniji, odnosno u pobočnoj do drugog stepena srodstva ili u tazbinskom srodstvu („Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori“ (2007–2008), str. 129–130). Međutim, Predlog zakona o Sudskom savjetu koji je u julu bio u skupštinskoj proceduri nije sadržao ovakvu odredbu.

⁶⁵⁶ Detaljnije, vidi „Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2009, str. 196. Da Sudski savjet treba da bude tijelo nezavisno od izvršne i zakonodavne vlasti, vidi: Preporuka (2010) 12 Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o sudijama: nezavisnost, efikasnost i odgovornosti, 17. novembar 2010, tačka 26; (*Recommendation CM/Rec (2010) 12 of the Committee of Ministers to member states on judges: independence, efficiency and responsibilities*, 17 November 2010); *Konsultativno vijeće evropskih sudija, Velika povelja sudija*, 17. novembar 2010, tačka 13 (*Consultative Council of European Judges (CCJE), MAGNA CARTA OF JUDGES (Fundamental Principles)*).

u junu 2011. predložila da Savjet sam bira predsjednika iz redova sudija, kao i da se njegov sastav promjeni tako da ima 11 članova, od kojih je jedan ministar pravde, šest su sudije, četiri su ugledna pravnik, od kojih dva imenuje Skupština, a dva predsjednik države. Za razliku od toga, Venecijanska komisija je predložila da Sudski savjet od 11 članova ima pet članova iz reda sudija, uključujući i predsjednika Vrhovnog suda, a da drugih pet članova budu: ministar pravde, dva ugledna pravnik, od kojih će jednog birati opozicija, a drugog vladajuća koalicija, jednog uglednog pravnik po izboru predsjednika države i jednog po izboru građanskog društva (na način koji bi uključio NVO-e, Advokatsku komoru i Univerzitet).⁶⁵⁷

Prilikom analize postojećih rješenja i predlaganja budućih, treba imati u vidu da Crnoj Gori nedostaje tradicija nezavisnosti pravosuđa, koja se izgrađuje u ambijentu smjenjivosti vlasti. U odnosu na države nastale na teritoriji bivše Jugoslavije, iskustvo Crne Gore je specifično, jer je i nakon uvođenja višepartijskog sistema 1990. godine, reformisani dio komunističke partije, Demokratska partija socijalista (DPS), u kontinuitetu nastavila da vrši vlast. Ova činjenica je neminovno od ove partije stvorila grupaciju s oreolom nesmenjivosti trajne vlasti koja kontroliše sve aspekte političkog i ekonomskog života. Ostati nezavisan u odnosu na ovu grupaciju predstavlja ozbiljan izazov, pogotovo u mjeri koja je potrebna da bi se protiv onih koji su dio vlasti mogle voditi zakonite istrage, a onda i suđenja.⁶⁵⁸

Ustav iz 2007. godine obezbijedio je odlučujući uticaj političke koalicije na vlasti na imenovanje i razrješenje ključnih funkcionera u pravosuđu: predsjednika (predsjednice) Vrhovnog suda, koja je istovremeno i predsjednica Sudskog savjeta i konferencije sudija i komisije za izbor sudija; članova Sudskog i Tužilačkog savjeta van reda sudija i tužilaca; kao i svih tužilaca, uključujući Vrhovnog državnog tužioca (tužiteljke) (VDT), koja u hijerarhijski ustrojenom tužilačkom sistemu rukovodi radom svih tužilaca i za njega odgovara.⁶⁵⁹ Kao posljedica toga, stvoren je utisak da se ključne odluke u

⁶⁵⁷ Mišljenje Venecijanske komisije o Predlogu za promjenu Ustava Crne Gore, *op. cit.*, tač. 19.

⁶⁵⁸ Istraga koju je državno tužilaštvo neposredno pred Novu 2011. godinu pokrenulo protiv gradonačelnika Budve, inače člana DPS, kao i brata bivšeg potpredsjednika Vlade i potpredsjednika DPS, na prvi pogled može da izgleda kao dokaz nepristrasnosti sistema i rješenosti da se bez diskriminacije po političkoj pripadnosti procesuiraju korupcija. Međutim, imajući u vidu politička trvenja unutar DPS-a, treba sačekati sa takvim zaključkom, jer je veliko pitanje da li se procesuiraju ljudi koji su još uvijek unutar vladajuće interesne grupacije, ili je proces protiv njih ili srodnika način da se oni iz te grupacije udalje. Zbog toga bi od crnogorskog pravosuđa trebalo očekivati ozbiljnije dokaze, u kontinuitetu, o spremnosti da se bez razlike procesuiraju svi koji su odgovorni za nezakonito djelovanje.

⁶⁵⁹ Za razumijevanje rukovođenja tužilaštvom od strane VDT, vidjeti Zakon o državnom tužilaštvu, čl. 93, Dužnost Vrhovnog državnog tužioca (odgovara za rad državnog tužilaštva), čl. 110 Obavezna uputstva za rad (VDT daje obavezujuća uputstva za rad, i to ne samo opšta, već i u konkretnim predmetima), i čl. 112 Odnos između državnih tužilaca (VDT može neposredno vršiti sva ovlašćenja i preduzimati sve radnje na koje su

pogledu pravosuđa u kontinuitetu donose u okviru jedne političke grupe vladajuće koalicije.

Evropska komisija zatražila je od Crne Gore u novembru 2009. da jača vladavinu prava, „posebno kroz depolitizovan sistem izbora članova sudskog i tužilačkog savjeta i državnih tužilaca, zasnovan na zaslugama, kao i kroz jačanje nezavisnosti, autonomije, efikasnosti i odgovornosti sudija i tužilaca.“⁶⁶⁰

U junu 2011, na osnovu Predloga Vlade, započet je proces izmjene Ustava, koji će, sudeći po komplikovanoj i dugotrajnoj proceduri za izmjenu, izvjesno trajati do kraja godine. Bilo je predloženo da se promjene Ustava istovremeno usklade i sa pratećim promjenama zakona koji sistemski uređuju pravosuđe, a kojima bi sveukupno trebalo unaprediti garancije izbora sudija i tužilaca isključivo na osnovu stručnih zasluga.⁶⁶¹

Izbor sudija

Ustavom je propisano da sudije, sudije-porotnike i predsjednike sudova bira i razrješava Sudski savjet (čl. 128). Opšti i posebni uslovi za izbor sudija, uslovi za izbor predsjednika suda i sudija porotnika i postupak izbora uređeni su Zakonom o sudovima⁶⁶², Zakonom o sudskom savjetu (*Sl. list CG*, 13/2008) i Poslovníkom Sudskog savjeta⁶⁶³. Predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore, koji je istovremeno i predsjednik Sudskog savjeta, bira i razrješava Skupština na gore opisan način.

Nezavisnost i kvalitet pravosuđa su oslabljeni nepostojanjem potpuno izgrađenog sistema napredovanja u karijeri na osnovu zasluga.⁶⁶⁴ Kriterijumi za izbor, uključujući i napredovanje sudija su nedovršeni, bez propisanih parametara za njihovo ocjenjivanje predviđenim ocjenama od 1 do 5.⁶⁶⁵ Ova činjenica omogućava da svaki član Sudskog savjeta proizvoljno odlučuje kako će cijeniti koji kriterijum, čime se ne postiže jednaka primjena pravila na

ovlašćeni Viši ili osnovni državni tužioci). Specijalnog državnog tužioca postavlja VDT, i on/a takođe odgovara za svoj rad Vrhovnom državnom tužiocu (čl. 70).

⁶⁶⁰ Mišljenje EK o zahtjevu Crne Gore za prijem u članstvo EU, 9. novembar 2010. „Postoji ozbiljna zabrinutost za nezavisnost pravosuđa, jer pravni okvir još uvijek ostavlja prostor za nesrazmjerni politički uticaj.“ Analitički izvještaj uz Mišljenje komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, (COM(2010) 670) od 9. novembra 2010, str. 17.

⁶⁶¹ Paralelnu izmjenu Ustava i sistemskih zakona preporučila je Radna grupa za vladavinu prava, u sastavu predstavnika i državnih organa i NVO, u okviru Nacionalne konvencije za evropske integracije, projekta NVO Evropski pokret u Crnoj Gori. Venecijanska komisija je takođe preliminarno, u maju 2011, dala takvu preporuku (na osnovu informacija predstavnice Ministarstva pravde u pomenutoj radnoj grupi, gospođe Branke Lakočević).

⁶⁶² *Sl. list RCG*, 5/2002, 49/2004 i *Sl. list CG*, 22/2008.

⁶⁶³ Od 2. juna 2008, dostupan na www.sudskisavjet.gov.me

⁶⁶⁴ Analitički izvještaj uz Mišljenje komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, (COM(2010) 670) od 9. novembar 2010, str. 17.

⁶⁶⁵ Vidi detaljnije „Analiza reforme izbora sudija (2007–2008)“, op. cit, 95–109.

svakog kandidata. Nije propisana obavezna primjena pismenog, anonimnog testiranja, ali je Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu predviđeno da se to promjeni. Akcija za ljudska prava zalaže se za uvođenje redovnog praćenja rezultata rada sudija, tj. ocjenjivanja rada sudija, tako da redosled njihovog napredovanja u karijeri bude očigledan.⁶⁶⁶

Sudstvo je opterećeno sumnjama u način izbora i napredovanja kadrova, zbog višedecenijske prakse njihove političke selekcije od strane Skupštine i konzervativnih, politički podobnih struktura u sudstvu koje su odlučivale ko će napredovati, a ko biti skrajnut na ovaj ili onaj način.⁶⁶⁷ Sve dok se ne preciziraju normativi za vrednovanje okvirno propisanih kriterijuma za izbor sudija, postojaće mogućnost za značajnu prevagu subjektivne nad objektivnom ocjenom kandidata, i opstati sumnja u objektivnost izbora.⁶⁶⁸ Međutim, ni Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudskom savjetu ne obavezuje sudski savjet da donese ove normative.

U toku 2010. godine, Sudski savjet je donio ukupno 40 odluka o izboru. Izabrani su 6 predsjednika sudova i 34 sudije, od kojih četvero sudija Vrhovnog suda, dvoje sudija Apelacionog suda, 8 sudija viših sudova i 20 sudija osnovnih sudova.⁶⁶⁹

Odluke o izboru sudija, koje se od 2011. godine objavljuju sa obrazloženjem na internet stranici Sudskog savjeta, ukazuju na opravdanost sumnji u pogledu načina izbora i odlučivanja o napredovanju sudija.⁶⁷⁰ Međutim,

⁶⁶⁶ Za ostale preporuke za unapređenje objektivnosti i transparentnosti sistema izbora sudija, vidi „Analiza reforme izbora sudija 2007–2008“, op.cit, str. 191.

⁶⁶⁷ „Ponešto se znalo dok su sudije birali u Skupštini“, *Vijesti*, 22. januar 2010.

⁶⁶⁸ „Svako je nekome nešto, makar prijatelj“, *Vijesti*, 23. jun 2009.

⁶⁶⁹ Izvještaj o radu sudova za 2010. godinu, str.16, dostupan na: <http://www.vrhsudcg.gov.me/LinkClick.aspx?fileticket=7BzEBpcWKN0%3d&tabid=84&mid=458>.

⁶⁷⁰ Karakteristični primjeri:

1) Od preko trideset kandidata koji su pristupili testiranju za šest sudija Osnovnog suda u Podgorici, jedino za prvorangiranog, sina tadašnjeg predsjednika Apelacionog suda, i njegovu sugrađanku, drugorangiranu, u obrazloženju odluke o izboru nema podatka o broju bodova postignutom na pismenom testiranju. Ipak, svi članovi Komisije za izbor ocijenili su sina predsjednika Apelacionog suda ubjedljivo najvišom konačnom ocjenom od 4,85, što mu je, kod činjenice da su ostali kandidati ocijenjeni od ocjenama 1,75 – 4,21, obezbijedilo mjesto prvorangiranog (*Odluka Sudskog savjeta Su. R. br.228/08, od 8.8.2008*).

2) Za sudiju Osnovnog suda u Nikšiću izabrana je ćerka predsjednika Apelacionog suda. Ona nije bila najbolja na testiranju (207 bodova) ali su je „svi članovi Komisije za izbor ocijenili konačnom ocjenom od 3,25 te je Komisija za izbor jednoglasno imenovanoj utvrdila ukupnu ocjenu od 3,25“ a kandidatkinju „koja je na pisanom testiranju ostvarila 218 bodova, svi članovi Komisije za izbor ocijenili su konačnom ocjenom od 2,50 te je Komisija za izbor jednoglasno imenovanoj utvrdila ukupnu ocjenu od 2,50“. Svi ostali kandidati imali su ukupnu ocjenu 2,75 (*Odluka Sudskog savjeta Su. R. br. 792/09, od 17.7.2009*).

3) Odlukom *Su. R. br. 541/08, od 20.11.2008*, kojom je izabrano 6 sudija Osnovnog suda u Podgorici, šesti sudija je izabran iako je u obrazloženju odluke rangiran kao deveti, a po stvarnim rezultatima je čak deseti. Iz obrazloženja odluka o izboru nije moguće vidjeti koji objektivni parametri opredjeljuju Komisiju da svojim ocjenama suštinski izmijeni

tačno je i da se učesnici u postupcima za izbor u zvanje sudije ili za napredovanje u viši sud, ne žale na ove odluke, iako u njima postoje očigledne nepravilnosti i nejasnoće, pa se čak ni ne usuđuju da zatraže uvid u dokumentaciju o izboru. Ovo se može objasniti nedostatkom tradicije samostalnog i nezavisnog sudstva, kao i oportunizmom. Zbog činjenice da kandidata za izbor nema u izobilju, očekuje se da će kandidat koji prvi put nije izabran biti izabran u narednom krugu i to bez zamjeranja bilo kome.

Donošenje odluka o izboru sudija, sa odgovarajućim jasnim i preciznim obrazloženjem, i objavljivanje tih odluka, od ključnog su značaja za uspostavljanje povjerenja javnosti u objektivnost Sudskog savjeta i cjelokupnog sudstva.

Disciplinska odgovornost, prestanak i razrješenje sudijske funkcije

Ustavom je propisano da sudiji prestaje funkcija ako to sâm zatraži, kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju i ako je osuđen na безусловnu kaznu zatvora (čl. 121, st. 2). Sudija se razrješava dužnosti: ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije, ako nestručno ili nesavjesno obavlja sudijsku funkciju ili ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije (čl. 121, st. 3). Sudija disciplinski odgovara ako neuredno vrši sudijsku funkciju i ako vrijeđa ugled sudijske funkcije (Zakon o Sudskom savjetu, čl. 50).

Zakonom nisu precizirani termini „nestručno“ i „nesavjesno“ vršenje funkcije, koji predstavljaju razloge za razrješenje, što u praksi ostavlja veliki

redosled kandidata prema rezultatima pismenog testiranja. Ni za jednog kandidata nema ni jednog podatka o vrjednovanju bilo kojeg od kriterijuma za izbor iz čl. 34 Zakona o Sudskom savjetu i čl. 34 Poslovnika Sudskog savjeta.

4) Slično tome, zanimljiva je odluka Sudskog savjeta *Su. R. br. 1385/2010*, od 27.12.2010, o izboru jednog sudije Osnovnog suda u Podgorici. Kandidatkinja, advokat, dobila je prednost nad saradnicom u tom sudu, koja je bolje uradila pismeni test, zahvaljujući ocjenama Komisije (4,00 prema 3,75), a nema podataka kako su vrednovani kriterijumi, kako je advokatica stekla prednost u kategorijama – kriterijumima „razgovor s kandidatom“, „stručno znanje“ (kod pokazanih rezultata na testiranju), „stručno usavršavanje“, po „dostavljenom mišljenju o stručnim i radnim kvalitetima kandidata, pribavljenim od suda (organa) u kojem kandidati rade, suda za koji se kandiduju i suda neposredno više instance“.

5) Indikativan je i podatak da je isti sudija Osnovnog suda u Podgorici dobio bitno različite ocjene *u istom danu* (!?) u postupcima kandidovanja i izbora kada nije izabran za sudiju Apelacionog suda u Podgorici – 4,28 (*Su. R. br. 369/2010*, od 18.3.2010) u odnosu na ocjenu 4,57 kada je izabran za sudiju Višeg suda u Podgorici odlukom Sudskog savjeta *Su. R. br. 370/2010*, od 18.3.2010. godine.

6) Donošenje odluka o izboru sudija, sa odgovarajućim detaljnim i preciznim obrazloženjem, i njihovo objavljivanje od ključnog su značaja za uspostavljanje povjerenja u objektivni rad Sudskog savjeta. To je posebno važno u slučajevima izjednačenosti kandidata, kao kod donošenja odluke *Su. R. br. 166/2010*, od 8.02.2010. godine, kada se birao jedan sudija Osnovnog suda u Podgorici, a dva kandidata su imala po 247 bodova na pismenom testu, druga dva po 245 itd, pa je izabran kandidat koji je od Komisije ocijenjen ocjenom 3,75 dok su slijedeća četiri kandidata ocijenjena ocjenama 3,50, a ne zna se po kojem kriterijumu je ostvarena ta ključna razlika u ocjeni koja je opredijelila izbor.

prostor za proizvoljnu procjenu kada je obavljanje sudijske funkcije bilo u toj mjeri nestručno i nesavjesno da dovodi do razrješenja, a kada samo do disciplinske odgovornosti⁶⁷¹ i, na kraju krajeva, kada ne mora uopšte da dovede do ispitivanja odgovornosti, jer je to prema postojećem sistemu i praksi takođe moguće.⁶⁷² Zbog toga se Akcija za ljudska prava još na kraju 2008. godine zalagala za preciziranje razloga za razrješenje, kao i disciplinskih prekršaja, kako bi sudije mogle da blagovremeno usklade svoje postupanje, a i kako bi se postigla objektivnost Sudskog savjeta.⁶⁷³ Da kriterijumi za razrješenje i pokretanje disciplinskog postupka nijesu transparentni i stvaraju rizik njihove diskrecione primjene, mišljenje je i Evropske komisije.⁶⁷⁴ S druge strane, neophodno je uvesti redovno ocjenjivanje sudija, tj. redovno pribavljati objektivne pokazatelje ažurnosti i kvaliteta njihovog rada, kako bi se postupci utvrđivanja odgovornosti pokretali po automatizmu, a ne selektivno. Postupak ispitivanja disciplinske odgovornosti, odnosno razrješenja sudija, inicira predsjednik suda, i od njega zavisi da li će postupanje i kojih sudija uopšte biti predmet razmatranja Sudskog savjeta. Akcija se zalagala da se i ovaj sistem promjeni, tako što bi svaki član Sudskog savjeta imao pravo da pokrene postupak protiv sudije ili predsjednika suda.⁶⁷⁵ Takođe, u sastav Disciplinske komisije Sudskog savjeta ulaze i sudije van sastava Savjeta, iako nijednim aktom nije propisan način izbora ovih članova.⁶⁷⁶

Predlozima zakona o izmjenama i dopunama zakona o sudskom savjetu i o sudovima, koji su u julu mjesecu bili u skupštinskoj proceduri, predviđe-

⁶⁷¹ Primjera radi, Sudski savjet je pokrenuo postupak razrješenja sudije Višeg suda u Podgorici, Lazara Akovića, zbog nesavjesnog rada jer je presudu objavio 47 dana po završetku pretresa (posle isteka roka za izradu presude), dostavio strankama presudu sa greškama i naknadno donio rješenje kojim je ispravio obrazloženje presude. U drugom predmetu povodom koga je podnijeta predstavka Evropskom sudu za ljudska prava (br. 35792/09) sudija je donijela prvostepenu presudu poslije 1 godine, 7 mjeseci i 15 dana od dana zaključenja rasprave, što je daleko više od roka za izradu presude od mjesec dana. Pošto je Vrhovni sud odlučio po reviziji, a tu odluku podnosilac predstave kritikovao u novinama, sudija izvijestilac donio je rješenje kojim je ispravljeno obrazloženje presude, iako je jedino predsjednik vijeća bio nadležan da to učini. U istom predmetu, predsjednik vijeća drugostepenog suda bila je sudija koja je u početku postupka (oko 2 godine), kao zamjenik državnog tužioca zastupala suprotnu stranu u sporu. Ni jedan od sudija iz ovog predmeta nije procesuiran zbog navedenih propusta na bilo koji način.

⁶⁷² Pokretanje disciplinskog postupka protiv sudije zavisi od predsjednika suda u kojem sudija sudi, odnosno od predsjednika neposredno Višeg suda. Ove godine se desilo da predsjednik suda, koji je sudiji protiv čijeg postupanja je podnijeta pritužba brat od tetke, ne vidi ništa loše u tome da sudija radni spor zbog otkaza ugovora o radu vodi „tek nešto duže od godinu dana“, i pritom ne obrati dužnu pažnju na očigledno neažurno postupanje sudije („Suđenje u razumnom roku i nezavisnost i nepristrasnost suda u praksi“, Veselin D. Radulović, advokat iz Podgorice, očekuje se objavljivanje u knjizi „Advokati govore (II)“, Justicija, Podgorica, 2011).

⁶⁷³ Vidi „Analiza reforme izbora sudija 2007–2008“, Akcija za ljudska prava, 2009, str. 183, tačka 8.1.2

⁶⁷⁴ Analitički izvještaj uz Mišljenje Evropske komisije od 9.11.2010, op. cit, str. 18.

⁶⁷⁵ Vidi „Analiza reforme izbora sudija 2007–2008“, op.cit, tačka 6.2.2.

⁶⁷⁶ Vidi „Analiza reforme izbora sudija 2007–2008“, op.cit, tačka 6.2.4.5.

no je preciziranje razloga za razrješenje i disciplinsku odgovornost sudija, ali nije uvedeno redovno ocjenjivanje sudija, nije propisano kako se biraju svi članovi Disciplinske komisije, niti je prihvaćen predlog Akcije da se i ostalim članovima Sudskog savjeta omogućí da pokrenu disciplinski postupak protiv sudije, a ne samo predsjedniku Vrhovnog suda. Vlada je predložila uvođenje Komisije za Etički kodeks sudija, koju čine tri sudije, i koja takođe može da pokrene postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudije. Međutim, ovoj komisiji se mogu obratiti samo sudija, odnosno predsjednik suda sa zahtjevom za mišljenje da li je određeno ponašanje sudije u skladu sa Etičkim kodeksom.⁶⁷⁷

Pojava da sudiji prestane funkcija na lični zahtjev, pošto se protiv njega/ nje pokrene postupak za razrješenje, otvorila je prostor za sumnju da se često radi o „nagodbi“ sudije i vrha sudske vlasti koja podrazumijeva „dobrovoljni odlazak“ sudije uz isplatu zarade u trajanju 6 mjeseci, u zamjenu za neistraživanje nepravilnosti i nezakonitosti u radu sudije, a i drugih (npr. predsjednika suda).⁶⁷⁸ Tako je 2010. godine, postupak za razrješenje pokrenut protiv dvoje sudija i u oba slučaja se završio tako što su sudije podnijele zahtjev za razrješenje. U 2009. godini, jedan sudija je u toku postupka podnio zahtjev za razrješenje.

Indikativan je i podatak da je u Osnovnom sudu u Kotoru za samo 15 mjeseci, od ukupno zaposlenih 13 sudija, šest sudija razriješeno „na lični zahtjev“, među kojima ima i sudija protiv kojih su nadležni državni organi (Komisija za sprječavanje konflikta interesa i dr.) uputili zahtjev za razrješenje od javne funkcije.⁶⁷⁹ Slično je i sa sudijom Osnovnog suda u Nikšiću.⁶⁸⁰

Od 2008. godine, Sudski savjet je donio ukupno tri odluke o razrješenju.⁶⁸¹ U ovim odlukama su utvrđeni ozbiljni propusti u vršenju sudijske funkcije, koji su, zbog nepostupanja sudija, doveli do uskraćivanja pristupa sudu u parničnim i izvršnim postupcima, kao i do obustavljanja krivičnog gonjenja protiv određenog broja lica u krivičnim predmetima zbog zastarjelosti,

677 Članovi 8 i 34 Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu (predložene su dopune postojećeg čl. 54 Zakona o Sudskom savjetu)

678 O pojavi „nagodbe“: sudija Osnovnog suda u Kolašinu Ljiljana Simonović kaže da joj je predsjednica Disciplinske komisije Sudskog savjeta, Svetlana Vujanović, predložila da podnese ostavku i time sebi obezbijedila platu u narednih šest mjeseci (*Vijesti*, str: 1, 11, 22. april 2010). Bivši sudija Specijalnog odjeljenja Višeg suda u Podgorici, Lazar Aković, je, takođe, javno saopštio da je sličnu preporuku dobio od predsjednika suda prije nego što je iniciran postupak njegovog razrješenja (*Dan*, 26. oktobar 2010, Vijest dana. Sudija Osnovnog suda u Baru je 6.8.2008, privremeno udaljen od dužnosti, a već 30.9.2008. mu je, na lični zahtjev, prestala sudijska funkcija, čime je prekinut postupak utvrđenja njegove odgovornosti započet privremenim udaljavanjem od funkcije sudije (Su.R.br. 215/08, od 6.8.2008. i Su.R.br.349/08, od 1.10.2008.)

679 <http://www.konfliktinteresa.me/rjesenja/PREDLOZI%20za%20razrjesenje.htm>

680 Isto.

681 Sve odluke su istaknute na internet stranici Sudskog savjeta, sa obrazloženjem: www.sudskisavjet.gov.me

zbog čega je nesumnjivo jednom broju lica protivpravno učinjena korist, dok je drugima nanijeta šteta. Javnosti nije saopšteno da je državni tužilac ispitivao krivičnu odgovornost sudija kojima je iz ovih razloga prestala funkcija, kao i drugih koji su mogli doprinjeti ovakvom epilogu predmeta – predsjednika suda i državnih tužilaca.

Stalnost sudijske funkcije

Ustavom je propisano da je sudijska funkcija stalna (čl. 121, st. 1). Sudije se u Crnoj Gori biraju na neodređeno vrijeme.

Princip nepremjestivosti

Ustavom je propisano da sudija ne može biti premješten ili upućen u drugi sud protiv svoje volje, osim odlukom Sudskog savjeta u slučaju reorganizacije sudova (čl. 121, st. 4). Zakonom o sudskom savjetu je propisano da Sudski savjet može sudiju, uz njegov pristanak, privremeno uputiti u sud višeg stepena, ako se u tom sudu privremeno poveća obim posla ili kada postoji veliki broj neriješenih predmeta koji se sa postojećim brojem sudija ne može riješiti (čl. 42, st. 3). Sudija koji se upućuje mora da ispunjava uslove propisane za izbor sudije suda u koji se upućuje.

Ovo zakonsko rješenje je obilato korišćeno i iz Izvještaja o radu sudova vide se podaci koje su sve sudije osnovnih sudova upućivane da sude u sudovima višeg ranga. Ovakva praksa je problematična i dovodi u pitanje obavezu da strankama sudi „sud zasnovan na osnovu zakona“, jer sudije koje u njemu sude nisu i formalno izabrane na mjesto sudije tog višeg suda u koji su upućene. Povodom ove prakse podnijeta je predstavka Evropskom sudu za ljudska prava.⁶⁸²

Budžet sudstva

Na osnovu Ustava Crne Gore, Sudski savjet je nadležan samo da predloži Vladi iznos sredstava za rad sudova (čl. 128, st. 6), a Zakon o sudovima (čl. 110) propisuje da se finansijska sredstva za rad sudova obezbjeđuju u posebnom razdjelu budžeta Crne Gore, kao i da predsjednik Sudskog savjeta ima pravo da učestvuje u radu sjednice Skupštine na kojoj se raspravlja o predlogu budžeta sudova. To znači da ne postoji nezavisnost sudskog budžeta.⁶⁸³ Sudski savjet ne odlučuje o visini budžeta sudova, već o tome samo daje

⁶⁸² Npr. predstavka Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu br. 13410/10.

⁶⁸³ Nezavisan sudski budžet nije međunarodni standard. Preporučuje se da sudstvo bude uključeno u pripremu budžeta, a da konačne odluke o sudskom budžetu moraju uzeti u obzir poštovanje nezavisnosti sudstva i potrebu odgovarajućeg finansiranja koje će obezbjeđiti da sudovi poštuju zahtjeve čl. 6 EKPS (Vidi Mišljenje br. br. 2 (2001) Konsultativnog vijeća evropskih sudija za Komitet ministara Savjeta Evrope o finansiranju i upravljanju sudovima u odnosu na efikasnost sudstva i član 6 EKPS (*Opinion no 2 (2001) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) for the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the funding and management of courts with reference to the efficiency of the judiciary and to article 6 of the European Convention on Human Rights*).

mišljenje. Skupština po pravilu odobrava budžet koji Vlada predlaže i tako izdvojena sredstva dalje podliježu deficitu prihoda u cijelom sistemu.

Sistem dodjele stanova

Iako je Odlukom Vlade o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba nosilaca državnih funkcija iz 2007. predviđeno da komisija sastavljena od sudija (mada nije propisano kako se formira) odlučuje o raspodjeli sredstava iz državnog budžeta u cilju rješavanja stambenog pitanja sudija, ovo rješenje je i dalje kontroverzno s aspekta nezavisnosti sudstva. Nejasno je zbog čega bi poreski obveznici uopšte trebalo da finansiraju stanove za državne službenike, koji se pritom dodjeljuju na još uvijek nedovoljno transparentan način. Sudijama bi trebalo obezbijediti bolje plate, koje bi im omogućile da dobiju stambene kredite kod poslovnih banaka, kao i drugi građani. U međuvremenu, može se očekivati da se sudije i zaštitnički odnose prema državnom budžetu koji treba da im riješi stambeno pitanje.

U martu 2011. godine, mediji su objavili da su dvojica sudija Vrhovnog suda i sudija Višeg suda u Podgorici, mimo procedure dobili stan, odnosno stambene kredite od Vlade, umjesto od sudske komisije nadležne za rješavanje stambenih pitanja sudija. Ovo pitanje je dodatno uznemirilo javnost zbog toga što je jedna od tih sudija, kojoj je stambeno pitanje navodno riješeno mimo procedure, u predmetu ratnog zločina u prvom stepenu presudila da to nije bio ratni zločin, čime je odgovornosti oslobodila ne samo optužene državne službenike, nego i sve druge koji bi nekada možda mogli odgovarati za taj zločin.

Među sudijama je oko petina (55) sudija podstanara, koji imaju pravo na mjesečnu nadoknadu na ime stanarine od 165€, koja se neredovno isplaćuje.

Izuzeće

Zakon o sudovima propisuje da sudija sudi i odlučuje samostalno i nezavisno, da se sudijska funkcija se ne smije vršiti ni pod čijim uticajem i da niko ne smije da utiče na sudiju u vršenju sudijske funkcije (čl. 3), kao i da je sud dužan da zakonito, objektivno i blagovremeno odlučuje u pravnoj stvari za koju je nadležan (čl. 4). Kodeks sudijske etike detaljnije razrađuje odredbe o nezavisnosti i nepristrasnosti sudija.⁶⁸⁴

U cilju obezbjeđenja nepristrasnosti suda, procesnim zakonima propisani su uslovi za izuzeće sudija, sudija-porotnika, zapisničara suda i predsjednika sudova, po zahtjevu stranke, punomoćnika, sudije i sudije-porotnika (čl. 69 ZPP; čl. 38 ZKP). Procesni zakoni, u skladu sa međunarodnim standardima, propisuju obavezu za sudiju da prekine rad u predmetu čim sazna za

⁶⁸⁴ Na osnovu člana 23, stav 1, tačka 10 Zakona o Sudskom savjetu (*Sl. list CG*, 13/08), Konferencija sudija, na sjednici održanoj dana 26.07.2008. godine, donijela je Kodeks sudijske etike

postojanje nekog od propisanih razloga za izuzeće (čl. 70 ZPP; čl. 39 ZKP).⁶⁸⁵ O zahtjevu za izuzeće odlučuje predsjednik suda, o zahtjevu za izuzeće predsjednika suda odlučuje predsjednik neposredno višeg suda, a o zahtjevu za izuzeće predsjednika Vrhovnog suda odlučuje Opšta sjednica Vrhovnog suda. Ako sudija koji je morao biti izuzet učestvuje u donošenju presude, to se smatra apsolutno bitnom povredom postupka i dovodi do ukidanja presude (čl. 386 ZKP; čl. 367 ZPP).

Među razlozima za izuzeće, ZPP, pored ostalog, propisuje da sudija ne može da sudi „ako je sam stranka, zakonski zastupnik ili punomoćnik stranke“ (čl. 69, st. 1, tač. 1), „ako je u istom predmetu učestvovao u donošenju odluke nižeg suda ili drugog organa ili je učestvovao u postupku posredovanja“ (čl. 69, st. 1, tač. 4) ili „ako postoje druge okolnosti koje dovode u sumnju njegovu nepristrasnost“ (čl. 69, st. 1, tač. 7).

Ovakve odredbe navele su Vrhovni sud da zaključi kako činjenica da je sudija, koja je u prvom stepenu zastupala tuženog, a posle postala sudija i donijela drugostepenu presudu, „nije bila smetnja, niti razlog za izuzeće ... s obzirom da nije učestvovala u donošenju prvostepene presude...“.⁶⁸⁶ Ovakav stav je suprotan praksi Evropskog suda za ljudska prava.

Evropski sud je istakao kako je za potrebe obezbijedenja nepristrasnog suda veoma bitan utisak o nepristrasnosti,⁶⁸⁷ i kako je ključno provjeriti da li stranka ili okrivljeni u konkretnom postupku, objektivno posmatrano, mogu imati razloga za sumnju u nepristrasnost suda. Ovaj sud je u svojoj praksi utvrdio da će takav objektivni razlog za sumnju imati stranka, kojoj sudi vijeće od pet sudija, od kojih je dvoje sudija prethodno, u sasvim drugom postupku, zastupalo suprotnu stranu (*Wettstein v. Switzerland*, 2000). Iako u tom slučaju nije postojala nikakva materijalna veza između dva predmeta, zbog male vremenske distance, utvrđeno je da je podnosilac predstavke imao objektivnog razloga za zabrinutost da će to dvoje sudija nastaviti i dalje da ga smatra suprotnom stranom.

U praksi je gotovo nemoguće izdejsstvovati izuzeće sudije bez izuzetno čvrstih dokaza ili očigledne pristrasnosti.

Nespojivost sudijske funkcije

Ustav propisuje da sudija ne može vršiti poslaničku ili drugu javnu funkciju niti profesionalno obavljati drugu djelatnost (čl. 123). Zakonom o sudovima je dato u isključivu nadležnost Sudskom savjetu da odlučuje o pitanjima nespojivosti (čl. 45–46).⁶⁸⁸ Venecijanska komisija je ukazala da je u evropskim zemljama uobičajeno da se sudijama dozvoli obavljanje drugih

⁶⁸⁵ ESLJP, *Hauschildt protiv Danske*, 1990, st. 48.

⁶⁸⁶ Vrhovni sud Crne Gore, Rev. br. 937/09, 22. septembar 2009.

⁶⁸⁷ *De Cubber v. Belgium*, 1984, st. 26.

⁶⁸⁸ Zakon o Sudskom savjetu (čl. 45 i 46)

djelatnosti, kao što je npr. držanje nastave.⁶⁸⁹ Zakonom treba precizirati koje funkcije sudija može, a koje ne može da obavlja, kako bi se suzio prostor za proizvoljno tumačenje Sudskog savjeta.⁶⁹⁰ Nije poznato da je do juna 2011. Sudski savjet odlučivao o ovakvom pitanju.

Pravo na slučajnu dodjelu predmeta

Nepristrasnost suda, a pogotovo povjerenje javnosti u sud, obezbjeđuje se i slučajnom dodjelom predmeta. Sistem slučajne dodjele je propisan tek posljednjih pet godina, dok je ranije bila praksa da predsjednik suda raspodjeljuje predmete, što je bio ključni mehanizam političkog i drugog uticaja na sud. Evropska komisija je primjetila u novembru 2010. da pravila o slučajnoj dodjeli predmeta još uvijek nisu dovoljna i ne garantuju istinski slučajnu dodjelu predmeta, naročito u manjim sudovima.⁶⁹¹

Zakonom o sudovima je propisano da svako ima pravo da u njegovoj pravnoj stvari, nezavisno od stranaka i svojstva pravne stvari, sudi sudija određen slučajem (čl. 8). Metod i druge pojedinosti slučajne dodjele predmeta bliže su uređeni Sudskim poslovníkom (*Sl. list CG*, 26/11).

Sredinom 2010. godine uveden je Pravosudni informacioni sistem (PRIS), koji je predstavljen kao sistem koji omogućava automatsku dodjelu predmeta.⁶⁹² U praksi, međutim, prijem i evidentiranje inicijalnih akata kojima stranke pokreću sudske postupke odvijao se početkom 2011. još uvijek na tradicionalan način, stavljanjem otiska prijemnog štambilja na inicijalni akt, bez šifre ili bilo kakve druge oznake kojom bi se otklonile sumnje u slučajnu dodjelu predmeta, odnosno, bez momentalnog unosa podatka o tužbi u kompjuterski sistem koji bi na licu mjesta, automatski, odredio sudiju koji će biti zadužen predmetom.⁶⁹³

Obuka sudija

Zakonom o edukaciji u pravosudnim organima (*Sl. list CG*, 27/06) uređeni su način i oblici edukacije nosilaca pravosudne funkcije (sudija i državnih tužilaca) i lica koja se pripremaju za vršenje pravosudne funkcije i druga

⁶⁸⁹ „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, 2008, str. 209.

⁶⁹⁰ „Analiza reforme izbora sudija 2007–2008“, op.cit, str. 145.

⁶⁹¹ Analitički izvještaj uz Mišljenje komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, (COM(2010) 670) od 9. novembar 2010, str. 18.

⁶⁹² Predsjednica Vrhovnog suda i Sudskog savjeta, potpredsjednik Vlade i Ministar pravde obavijestili su javnost o uspostavljanju pravosudnog informacionog sistema (PRIS) koji će „omogućiti bolju kontrolu, što je jedan od uslova za bolje i nezavisno pravosuđe. PRIS podrazumijeva šifrovanu dodjelu predmeta, što će otkloniti sumnje u pristrasnost. Sistem ne daje mogućnost bilo kakve greške“ („Više neće moći da se bira sudija po želji“, *Vijesti*, str. 10, 8. jun 2010.)

⁶⁹³ Podaci dobijeni istraživanjem HRA u osnovnim sudovima u Podgorici, Nikšiću, Danilovgradu, Kolašinu, Bijelom Polju, Kotoru, Privrednom sudu u Podgorici u februaru-martu 2011. godine.

pitanja. Za edukaciju je nadležan Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije, uspostavljen kao posebna organizaciona jedinica Vrhovnog suda Crne Gore. Ovaj zakon predviđa inicijalnu, početnu obuku, koja podrazumijeva osnovnu obuku za one koji namjeravaju da se bave sudijskom profesijom, i stručno usavršavanje za izabrane sudije. Predviđeno je i da je stručno usavršavanje obavezno u slučajevima napredovanja, promjene pravne oblasti u kojoj rade, odnosno promjene referata i specijalizacije, uvođenja novih procedura i tehnika rada, kao i u drugim slučajevima (čl. 39). Međutim, ovu obavezu ne prati sankcija u vidu disciplinskog prestupa, niti se obavezne obuke redovno organizuju u praksi.⁶⁹⁴ Evropska komisija je primijetila u novembru 2010. da ne postoji stalna obavezna obuka niti utvrđeni program te edukacije i da je potrebno osmisliti za sve članove pravosuđa.⁶⁹⁵

Akcionim planom Vlade za sprovođenje preporuka iz mišljenja Evropske komisije predviđeni su seminari za sudije, posebno na temu slobode izražavanja i prava na pravično suđenje, koji su i održani u prvoj polovini 2011.⁶⁹⁶ Bilo bi dobro zakonom propisati da sudiji godišnje određeni broj radnih dana mora biti obezbijeđen za kontinuirano usavršavanje.

Pravičnost postupka

Pravičnost suđenja podrazumijeva više garancija, od kojih se prava na nezavisan i nepristrasan sud, na pristup sudu, na suđenje u razumnom roku, jednakost stranaka (kontradiktornost) u postupku, usmenost rasprave i pravo na javnost postupka, odnose na sve postupke, dok za rješavanje po krivičnoj optužbi važe dodatne garancije.

Pravo na sud i na pristup sudu

Pravo na sud i na pristup sudu su prava koja nisu izričito navedena u tekstu čl. 14 PGP i čl. 6 EKPS, ali se podrazumijevaju kao preduslovi prava na pravično suđenje, jer zahtijevaju da sud, odnosno suđenje svakome bude dostupno⁶⁹⁷, da država bude sposobna da presude koje sud donese izvrši, kao

⁶⁹⁴ Prema Zakonu o Sudskom savjetu, jedan od kriterijuma za izbor (i napredovanje) sudija je stručno usavršavanje, koje se ocjenjuje ocjenom od 1 do 5. Stručno usavršavanje, prema Poslovniku o radu Sudskog savjeta, podrazumijeva: završene obuke u organizaciji Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije i u organizaciji međunarodnih organizacija, prisustvo seminarima i drugim oblicima edukacije, magistraturu i doktorat. Nisu propisani parametri za vrednovanje nekog od ovih oblika edukacije.

⁶⁹⁵ Analitički izvještaj uz Mišljenje komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, (COM(2010) 670) od 9. novembra 2010, str. 19.

⁶⁹⁶ Četvrti izvještaj o sprovođenju Akcionog plana praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije, 30. maj 2011, dostupan na: http://www.gov.me/aktuelno/Mjesecni_izvjestaji/

⁶⁹⁷ „Pravičnost, javnost i ekspeditivnost sudskog postupka nemaju nikakvu vrednost ako samog sudskog postupka uopšte nema“, Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 1975, st. 35.

i da obezbijedi sudski sistem koji će ulivati povjerenje tako što će obezbijediti obrazložene presude⁶⁹⁸ i ujednačenu sudsku praksu.⁶⁹⁹

Evropski sud za ljudska prava u presudi *Garzičić protiv Crne Gore*, od 21. septembra 2010, utvrdio je da je Vrhovni sud povrijedio pravo na pristup sudu, jer je pogrešno utvrdio vrijednost spora (na osnovu iznosa plaćene sudske takse), i na osnovu toga odbio da odluči o vanrednom pravnom lijeku (detaljnije, vidi Pravo na pravni lijek, str. 68).

U pogledu izvršenja presuda, Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da pravo na izvršenje pravosnažne i izvršne odluke suda predstavlja srž prava na pristup sudu (*Jeličić protiv Bosne i Hercegovine*, 2006), ali i da neblagovremeno izvršenje sudskih odluka može dovesti i do kršenja prava na mirno uživanje imovine (*Bijelić protiv Crne Gore i Srbije*, 2009) i prava na poštovanje porodičnog života (*Mijušković protiv Crne Gore*, 2010).⁷⁰⁰

Dugotrajno izvršenje još uvijek predstavlja problem crnogorskih sudova. Prema podacima koje je Vlada Crne Gore dostavila Evropskom sudu za ljudska prava 2011. godine, 20% od ukupnog broja predmeta koji su u postupku izvršenja nije izvršeno duže od godinu dana, dok ostali nisu izvršeni u kraćim rokovima.⁷⁰¹ Saopšteno je i da bi novi Zakon o izvršenju i obezbjeđenju, čije se usvajanje očekuje do kraja 2011. godine, trebalo da obezbijedi efikasno prinudno izvršenje sudskih odluka.

U predmetu povodom koga je podnijeta predstavka Evropskom sudu za ljudska prava, pravosnažna i izvršna presuda protiv tuženog ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) Crne Gore nije izvršena više od dvije godine,⁷⁰² jer MUP ignoriše izvršnu presudu i čak podnosi plaćanje kazni za odgovorno lice zbog neizvršenja presude. Posebno zabrinjavajući aspekt ovog slučaja je taj da državni tužioci odbijaju da zaštite pravo na pristup sudu i preduzmu krivično gonjenje protiv bivšeg i sadašnjeg ministra zbog krivičnog djela Neizvršavanje sudske odluke iz čl. 395 st. 1 KZ. Zbog toga je oštećeni povjerilac podnio ukupno pet krivičnih prijava zbog Zloupotrebe službenog položaja (čl. 416 KZ) protiv državnih tužilaca koji su u nizu odbacivali krivične prijave, pri čemu je posljednja podnijeta i protiv zamjenika Vrhovnog državnog tužioca. O ovom slučaju je obaviješten i predsjednik Vlade, međutim do sredine juna 2011. slučaj nije riješen.

⁶⁹⁸ „Sudovi su dužni da obrazlože svoje odluke, ali nisu dužni da detaljno odgovore na svaki istaknuti argument“, *Ruiz Torija v. Spain*, 1994.

⁶⁹⁹ Evropski sud je u dva slučaja protiv Srbije utvrdio kršenje prava na sud jer je isti sud (Okružni sud u Beogradu), u predmetima zasnovanim na identičnom činjeničnom stanju donosio dijametralno suprotne odluke (*Rakić i dr. protiv Srbije*, 2010).

⁷⁰⁰ Detaljnije o ovoj presudi vidi na strani 425.

⁷⁰¹ Action plan report on the execution of the ECtHR judgment in the *Mijušković v. Montenegro* case, 20/06/2011, Secretariat of the Committee of Ministers, Council of Europe

⁷⁰² Presuda Osnovnog suda u Podgorici P. br. 803/07 od 18.01.2008. godine postala je pravosnažna 3. marta 2009, a izvršna 26. marta 2009. godine. Spor je vođen od 2003. godine, a tiče se rješavanja stambenog pitanja zaposlenog, zbog čega je hitno postupanje neophodno.

Pravo na besplatnu pravnu pomoć

Ustav garantuje svima jednakost pred zakonom i pravo na jednaku zaštitu prava i sloboda. Ustavom je, kao mogućnost, proklamovano pravo na besplatnu pravnu pomoć, u skladu sa zakonom (čl. 21). Procesnim zakonima je ustanovljen institut siromaškog prava kao mehanizma za omogućavanje pristupa pravdi siromašnim licima, koji podrazumijeva oslobađanje od troškova sudskih taksi, predujmljenja troškova izvođenja dokaza, ali i besplatno zastupanje. Zakon o parničnom postupku predviđa mogućnost da, na zahtjev stranke, predsjednik suda odobri besplatnu pravnu pomoć u vidu plaćenih troškova kvalifikovanog punomoćnika „kada ocjeni da je to nužno radi zaštite opravdanog interesa stranke i kada stranka prema svom opštem imovnom stanju nije u mogućnosti da snosi troškove kvalifikovanog punomoćnika“ (čl. 168), što omogućava primjenu standarda koje je u tom pravcu uspostavio Evropski sud za ljudska prava u svojoj praksi (*Airey protiv Irske*, 1979). Istraživanje Akcije za ljudska prava iz 2009. godine pokazalo je da se ovo pravo rijetko koristilo. S druge strane, Zakon o krivičnom postupku propisuje kada okrivljeni ima pravo na obaveznu odbranu o trošku države (čl. 69), a kada iz razloga pravičnosti, zbog slabog imovnog stanja okrivljenog, kao i u parničnom postupku, predsjednik suda može odlučiti da obezbijedi branioca advokata o trošku države (čl. 70). I u ovom slučaju se branilac postavlja „na zahtjev okrivljenog“, ali nije propisano da je bilo ko nadležan da okrivljenog posavjetuje da ima ovo pravo.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (*Sl. list CG* br. 20/11), koji je usvojen u aprilu 2011, a stupa na snagu 1. januara 2012, nije stavio van snage gore navedene mogućnosti za plaćeno zastupanje o trošku države, već je dodao nove. Zakonom je propisano da se besplatna pravna pomoć obezbjeđuje u cilju ostvarivanja prava na pravično suđenje i to fizičkom licu, koje prema svom imovnom stanju nije u mogućnosti da ostvari pravo na sudsku zaštitu bez štete po nužno izdržavanje sebe i svoje porodice (čl. 1).

Besplatna pravna pomoć podrazumijeva obezbjeđivanje potrebnih sredstava za potpuno ili djelimično pokrivanje troškova pravnog savjetovanja, sastavljanja pismena, zastupanja u postupku pred sudom, državnim tužilaštvom i Ustavnim sudom Crne Gore, u postupku vansudskog rješavanja sporova, kao i oslobađanje od plaćanja troškova sudskog postupka (čl. 2). Iz besplatne pravne pomoći je tako isključeno zastupanje u upravnom postupku, pa, primjera radi, lice slabog imovnog stanja ostaje bez 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 bi eventualno stiglo do faze upravnog spora, kad već može biti prekasno za efikasnu zaštitu.⁷⁰³

⁷⁰³ Za razliku od Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći Republike Hrvatske (NN 62/08) u kome je jasno rečeno da obuhvata „zastupanje u upravnim stvarima“ i „sastavljanje pismena pred upravnim organima i pravnim licima koja vrše javna ovlašćenja“, u crnogorskom zakonu ostaje nejasno da li će se pod „sastavljanjem pismena“ (čl. 23) uopšte prihvatiti

Propisani su i slučajevi kad se besplatna pravna pomoć ne obezbjeđuje.⁷⁰⁴ Lica koja imaju pravo na pomoć su: korisnici materijalnog obezbjeđenja porodice ili nekog drugog prava iz socijalne zaštite, djeca bez roditeljskog staranja, lica sa posebnim potrebama, žrtve krivičnog djela nasilje u porodici ili u porodičnoj zajednici i trgovine ljudima, kao i lica slabog imovnog stanja (čl. 13). Zakon ne prepoznaje žrtve mučenja ili zlostavljanja (od strane državnih službenika), ili žrtve diskriminacije, kao lica kojima bi takođe trebalo obezbjediti besplatnu pravnu pomoć, s obzirom na njihovu posebnu ugroženost. Ovo je posebno nepravdično ako se uzme u obzir da Zakon o policiji (*Sl. list RCG/CG* 28/2005, 88/2009) predviđa pružanje besplatne pomoći policijskom službeniku protiv koga se vodi postupak zbog „upotrebe sredstava prinude“ (čl. 50, st. 1).

Imovina koja se ne smatra preprekom za korišćenje ovoga prava, između ostalog je stan u kojem lice živi, najviše do 70 m², kao i putničko vozilo vrijednosti dvije prosječne zarade u Crnoj Gori, koja se utvrđuje prema procjeni nadležnog poreskog organa (čl. 14). Ovako određena imovina u vidu putničkog vozila u vrijednosti dvije prosječne zarade u Crnoj Gori, što prema podacima iz juna 2011, iznosi oko 960 eura, praktično znači da kogod ima bilo kakvo vozilo, neće steći pravo na besplatnu pravnu pomoć.

Organ nadležan za odobravanje besplatne pravne pomoći je predsjednik osnovnog suda ili sudija koga on ovlasti (nadležni organ), na čijem području podnosilac zahtjeva ima prebivalište ili boravište (čl. 27, st. 1).

Lica ovlašćena za pružanje besplatne pravne pomoći su advokati sa spiska Advokatske komore Crne Gore (čl. 30). Ovakvo rješenje je najviše kritikovano za vrijeme javne rasprave, jer su njime iz pružanja besplatne pravne pomoći, o trošku države, isključene nevladine organizacije koje se bave ljudskim pravima, sindikati, političke partije, univerzitetske pravne klinike i drugi subjekti koji mogu imati potrebnu stručnost i koji inače pružaju pravnu pomoć.⁷⁰⁵

Jednakost stranaka (pravo na kontradiktorni postupak)

Svako ko je stranka u postupku mora imati mogućnost da svoj slučaj predstavi sudu pod uslovima koji njega/nju neće dovesti u bitno nepovoljniji položaj u odnosu na drugu stranu. Među stranama u postupku mora se uspostaviti pravična ravnoteža i tako što će se omogućiti da budu upoznate

sastavljanje podnesaka u upravnom postupku, posebno zbog toga što je izričito navedeno da se među pismenima podrazumijeva samo žalba, ali ne i prigovor, koji predstavlja sredstvo u upravnom postupku.

⁷⁰⁴ Prema članu 7 to su postupci: pred privrednim sudovima i postupak registracije oblika obavljanja privredne djelatnosti; postupak za naknadu štete u vezi klevete i uvrede; postupak po tužbi za smanjenje iznosa izdržavanja djeteta u slučaju kad lice koje je obavezno da plaća izdržavanje nije izvršilo tu obavezu, osim ako ta obaveza nije izvršena bez njegove krivice.

⁷⁰⁵ Hrvatski Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći omogućava i ovlašćenim udruženjima građana, kao i univerzitetskim klinikama da pružaju besplatnu pravnu pomoć, op. cit. (čl. 9).

sa svim dokazima i drugim spisima priloženim u spise predmeta i da ih komentarišu (načelo kontradiktornosti).⁷⁰⁶ U tom kontekstu, posebno je važan i utisak pravičnosti u sprovođenju pravde.⁷⁰⁷ Ovo načelo je dodatno razrađeno garancijom za okrivljenog u krivičnom postupku da se ispituju i svjedoci koji svjedoče u njegovu korist (vidi dolje).

Jednakost stranaka je detaljno razrađena procesnim zakonima. Usmenost rasprave i kontradiktornost su, takođe, uređeni procesnim zakonima (čl. 4 ZKP; čl. 5 ZPP; čl. 24, st. 2 i čl. 28, st. 2 ZUS).

U pogledu prava na pristup sudu i suđenja u razumnom roku, postavlja se i pitanje proizvoljne primjene odredbe Zakona o parničnom postupku (čl. 212) koja omogućava parničnom sudu da prekine postupak do donošenja odluke drugog suda o prethodnom pitanju, odnosno do utvrđenja postojanja krivičnog djela u krivičnom postupku.⁷⁰⁸ Iz Zakona o parničnom postupku Republike Srbije brisana je ova mogućnost za prekid postupka, dok ona još uvijek postoji u ZPP-u Crne Gore.⁷⁰⁹

Pravo na suđenje u razumnom roku i efikasnost pravosuđa

Član 6, stav 1 EKPS obavezuje države potpisnice da organizuju svoje pravne sisteme tako da se zadovolji zahtjev za suđenje u razumnom roku, saglasno kriterijumima iz prakse Evropskog suda. Ustav propisuje da svako ima pravo na pravično i javno suđenje u razumnom roku (čl. 32). Zakonik o krivičnom postupku pored načelne odredbe (čl. 16, st. 2) ovu obavezu konkretizuje brojnim odredbama uključujući i dva nova rješenja u Zakoniku: odloženo gonjenje (čl. 244 ZKP) i odbacivanje krivične prijave iz razloga pravičnosti (čl. 245 ZKP) za tzv. „bagatelni kriminalitet“. Članom 7 Zakona o parničnom postupku je proklamovano pravo svakog na nepristrasno suđenje u razumnom roku. Novim procesnim rješenjima Zakona o parničnom postupku⁷¹⁰ otklonjena je praksa neograničenog kretanja predmeta od prvo-stepenog do drugostepenog suda i nazad, tako što je drugostepenom sudu

⁷⁰⁶ *Ruiz-Mateoz v. Spain*, 1993, st. 63.

⁷⁰⁷ *Borgers v. Belgium*, 1991, st. 24. Vidi detaljnije „Pravo na pravično suđenje – vodič za primenu člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima“, N. Mole, K. Harby, Savet Evrope, Beograd, 2007 (dostupan na www.hraction.org).

⁷⁰⁸ Vidi npr. presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Smoje protiv Hrvatske*, 2007, st. 45, u kojoj je utvrđeno da je usled dugotrajnog čekanja na okončanje drugih postupaka prekršeno pravo podnosioca predstavke na pravično suđenje u postupku koji je prekinut.

⁷⁰⁹ Iz člana 215 ZPP Republike Srbije brisan je stav 2 koji još uvijek postoji u čl. 212, st. 2 ZPP CG: „Sud može odrediti prekid postupka ako odluka o tužbenom zahtjevu zavisi od toga da li je učinjen privredni prestup ili da li je učinjeno krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti, ko je učinilac i da li je on odgovoran...“. Međutim, i u Srbiji parnični sud još uvijek može da prekine postupak zbog odlučivanja o prethodnom pitanju, taj sud je još uvijek vezan osuđujućom krivičnom presudom, pa ostaje da se vidi u kojoj mjeri će ova izmjena doprineti smanjenju prekida postupaka i ažurnijem suđenju.

⁷¹⁰ Objavljen u „Službenom listu RCG“, br. 22/2004.god, u primjeni od 01. jula 2004. godine

naloženo da sam sprovede raspravu u predmetu koji mu je treći put upućen po žalbi (čl. 375).

Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (*Sl. list CG*, 11/2007) predviđena su dva pravna sredstva: 1) zahtjev za ubrzanje postupka (skraćeno: kontrolni zahtjev) o kojem prvostepeno odlučuje predsjednik suda, a po žalbi predsjednik neposredno višeg suda, i 2) tužba za pravično zadovoljenje, o kojoj odlučuje Vrhovni sud. Strogi procesni uslov za razmatranje tužbe za pravično zadovoljenje je da je prethodno pravosnažno okončan postupak po zahtjevu za ubrzanje postupka.⁷¹¹

Zaključak istraživanja koje je Akcija za ljudska prava sprovedla o trogodišnjoj primjeni Zakona je da se pravna sredstva predviđena ovim zakonom srazmjerno malo koriste, kao i da se u praksi nisu pokazala djelotvornim. To je posebno slučaj sa tužbom za pravično zadovoljenje, jer su od ukupno podnijete 33 tužbe od početka primjene Zakona usvojene samo 3, dok su ostale odbačene iz procesnih razloga jer je Vrhovni sud tumačio Zakon tako da onemogućava razmatranje tužbe prije nego što postupak na koji se odnosi bude pravosnažno okončan, što je suprotno praksi Evropskog suda za ljudska prava, kao i jezičkom tumačenju Zakona.⁷¹² Od 67 kontrolnih zahtjeva podnijetih u 2010. godini, odbačeno je 6, odbijeno 23, usvojeno 9, a obavještenje iz člana 17 Zakona upućeno povodom 29 kontrolnih zahtjeva.⁷¹³ Od podnijetih 14 tužbi za pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku tokom 2010. godine, djelimično su usvojene dvije.⁷¹⁴ Kontrolni zahtjevi i žalbe se odbijaju bez pravilnog i potpunog obrazloženja. Primjena „obavještenja“ iz čl. 17 kao i „rješenje o osnovanosti zahtjeva“ iz čl. 18 Zakona, nijesu djelotvorne.

Česta je praksa nepoštovanja propisanih rokova od strane sudova, posebno u pogledu kašnjenja u izradi i dostavljanju presuda. Isto je i kod nepoštovanja rokova za zakazivanje ročišta u postupcima koji bi trebalo da su hitni, kao što su radni sporovi i postupci po tužbama zbog diskriminacije.

U presudi u predmetu Mijušković protiv Crne Gore, od 21. septembra 2010, Evropski sud za ljudska prava ocijenio je da je izvršenje sporne presude na kraju bilo posljedica toga da je taj sud o ovom predmetu dostavio saopštenje Vladi, a ne rezultat bilo kojeg domaćeg pravnog lijeka. U predmetu Živaljević protiv Crne Gore, iz marta 2011, Evropski sud je konstatovao da Vlada nije uspjela da dokaže djelotvornost sredstava predviđenih Zakonom o zaštiti

⁷¹¹ Predviđen je izuzetak „ako stranka objektivno nije bila u mogućnosti da podnese kontrolni zahtjev“ (čl. 33, st. 2, vidi i čl. 37).

⁷¹² Detaljnije vidi „Analiza primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku“, Akcija za ljudska prava, mart 2011. (dostupno na [www.hraction.org](http://www.hrraction.org)).

⁷¹³ Od 20 podnijetih kontrolnih zahtjeva u 2008. godini nije usvojen ni jedan a od 54 kontrolana zahtjeva u 2009. godini usvojena su samo 2.

⁷¹⁴ U 2008. g odbačeno je svih 7 podnijetih tužbi; U 2008. g odbačeno je svih 7 podnijetih tužbi; od 12 podnijetih tužbi u 2009. godini samo je jedna usvojena djelimično a ostalih 11 je odbačeno.

prava na suđenje u razumnom roku, i utvrdio da bi bilo nerazumno zahtjevati od podnositelaca da isprobaju i ta sredstva u postupku koji je u momentu donošenja Zakona trajao već preko 11 godina.

U Izvještaju o radu sudova za 2010. ističe se da su sudovi potpuno ažurni, jer su završili više predmeta nego što su primili, čak za 1,7%. Ukupno 12.463 predmeta ostalo je nezavršenih iz 2009. i ranijih godina, pri čemu je oko 60% iz 2009, a ostatak iz ranijih godina.⁷¹⁵ Od ovog broja je najviše izvršenja, 7.341. Evropska komisija je u novembru 2010. izrazila sumnju u metodologiju koja se koristi za izradu ovih statističkih izvještaja,⁷¹⁶ dok je u Izvještaju o radu sudova za 2010. godinu naglašeno da su u pogledu metoda primjenjene preporuke Evropske komisije za praćenje efikasnosti pravosudja (CEPEJ).

Međutim, u izvještaju nije naglašeno da li je prilikom procjene trajanja postupaka, tj. obračuna broja predmeta koji su preostali iz 2010, 2009, ili ranijih godina, zaista uzeta u obzir godina kada je predmet formiran (podnijeta tužba, podignuta optužnica i sl.) ili godina u vidu broja koji je predmet dobio pošto je ukinut od drugostepenog suda. Naime, česta je praksa da predmeti po ukidanju dobiju novi broj čime se gubi realna evidencija o trajanju i broju predmeta. Neophodno je ovo razjasniti u narednom izvještaju o radu sudova.

Takođe, u izvještaju o radu sudova nije navedeno koliko je krivičnih predmeta 2010. godine zastaralo u sudovima Crne Gore. Neophodno je pažljivo voditi evidenciju i obavijestiti javnost i o ovom podatku jer on predstavlja informaciju o stepenu sposobnosti pravosudnog sistema da obezbijedi vladavinu prava. Zastarjelost krivičnog gonjenja može ukazati i na korupciju u redovima državnih tužilaca ili sudija, jer zastarjelost ima efekat „oprost“ suđenja ili/i kazne za izvršenje krivičnih djela. Takođe, neophodno je obezbijediti podatke o razlozima za nastupanje zastarjelosti u svakom pojedinačnom slučaju i odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija (sudija, tužilaca, predsjednika sudova).

Iz medija se saznalo za dva takva slučaja. Po privatnoj tužbi za klevetu Nebojše Medojevića, predsjednika političke partije Pokret za promjene, zastarjelo je krivično gonjenje biznismena Dragana Brkovića, za što je odgovoran Osnovni sud u Podgorici.⁷¹⁷ Akcija za ljudska prava nije uspjela da dobije informaciju od Sudskog savjeta o tome da li je pokrenut bilo kakav postupak povodom ovog slučaja. Krajem 2009. godine zastarjelo je i krivično gonjenje petorice pripadnika Interventne jedinice Centra bezbjednosti Podgorica, Darka Delića, Darka Kneževića, Dragana Krsmanovića, Velimira Rajkovića i Slavka Minića, okrivljenih za zlostavljanje u vršenju službe. Po svemu sudeći, za zastarjelost u ovom predmetu odgovoran je nadležni državni tužilac, a ne

⁷¹⁵ Na strani 38 Izvještaja o radu sudova za 2010. godinu predstavljeno je koliko je zaostalih predmeta iz koje godine. Od toga je ukupno 87 predmeta iz 2004. i ranijih godina.

⁷¹⁶ Analitički izvještaj uz Mišljenje EK, op. cit, str. 99, tač. 3.23.

⁷¹⁷ „Zastara nastupila u Osnovnom sudu“, *Dan*, 14. april 2010.

sud. Ipak, Tužilački savjet ni 2009. ni 2010. godine nije izrekao ni jednu disciplinsku sankciju, niti je razriješio nekog državnog tužioca ili zamjenika zbog nesavjesnog obavljanja dužnosti.

Javnost rasprave i javnost presude

EKPS (čl. 6, st. 1) predviđa da svako ima pravo na javnu raspravu kao i da se presude izriču javno. Međutim, štampa i javnost mogu se isključiti s cijelog ili s dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbjednosti u demokratskom društvu i u interesu maloljetnika ili zaštite privatnog života stranaka i to u mjeri koja je nužna u posebnim okolnostima u kojima bi javnost mogla naškoditi interesima pravde. Član 14, st. 1 PGP kaže da će svaka presuda biti javna, izuzev ako interes maloljetnika zahtijeva da bude drugačije, ili ako se postupak tiče bračnih sporova ili starateljstva djece.

Ustav u načelu garantuje pravo na javno suđenje i javno izricanje presuda, a izuzetke predviđa u skladu sa međunarodnim standardom (čl. 32, 120). Procesni zakoni su takođe zasnovani na načelu javnosti, a propisani izuzeci u skladu su sa Ustavom, EKPS i PGP (čl. 299, 300 ZKP, čl. 308 ZPP). Član 6 EKPS obavezuje na javno izricanje presude (deponovanjem presude u sekretarijatu suda), bez izuzetaka dopuštenih kod isključenja javnosti.

Zakon o parničnom postupku ne propisuje izričito da se presuda objavljuje javno, čitanjem izreke. Odredbom člana 341 propisano je da sud, po završetku glavne rasprave, obavještava stranke o datumu donošenja presude i dostupnosti pismenog otpavka presude na pisarnici suda, uključujući njenu dostupnost svakom licu koje ima opravdani interes da izvrši uvid u presudu i sudske spise (čl. 148, st. 2). Član 365 ZKP obavezuje sud da objavi presudu odmah, a najkasnije u roku tri dana po završetku glavnog pretresa čitanjem izreke u prisustvu stranaka i opšte javnosti, pa i onda kada je sa pretresa bila isključena javnost. U postupku prema maloljetnicima odluka se može objaviti samo uz dozvolu suda, bez navođenja imena maloljetnika i drugih podataka koji otkrivaju njegov identitet.

Predstavnici Vlade su u odgovorima na upitnik Evropske komisije, obavijestili da su na internet stranici Vrhovnog suda objavljene sve presude za prethodnu godinu (2009), kao i na sajtovima Upravnog suda, Apelacionog suda Crne Gore, dva viša suda i Osnovnog suda u Podgorici.⁷¹⁸ To ne odgovara u potpunosti stanju u praksi. Nijedan osnovni sud nema svoju internet stranicu, pa tako ni Osnovni sud u Podgorici. Međutim, Vrhovni sud, Upravni sud, Apelacioni sud i oba viša suda imaju internet stranice i objavljuju presude, ali ne sve. Primjera radi, Apelacioni sud je 2009. godine donio 2000 presuda, a objavljene su samo 33. Ovaj sud je iz 2010. godine objavio 56 odluka, dok iz 2011. još uvijek nije objavljena ni jedna. Na sajtu Višeg suda u Podgorici na početku juna 2011. bilo je objavljeno devet presuda iz 2009.

⁷¹⁸ „Ponešto se znalo dok su sudije birali u Skupštini“, *Vijesti*, 22. januar 2010.

godine; iz 2010. objavljeno je 63, a iz 2011. devet. Za razliku od svih drugih sudova, Upravni sud je prvi počeo da objavljuje odluke na internetu i one su objavljene za svaku godinu počev od 2005, kada je taj sud osnovan, i sortirane su po oblastima. Od januara 2008. godine Upravni sud svakodnevno objavljuje presude, istovremeno sa njihovom dostavom strankama.

Nejasan je kriterijum po kome se presude biraju za objavljivanje, jer nisu objavljene sve presude koje su izazvale poseban interes javnosti.⁷¹⁹ Takođe, internet stranice sudova ne omogućavaju pretraživanje po ključnim riječima, već samo po brojevima (šiframa) predmeta, što znatno otežava pristup traženoj sudskoj praksi.

I pored činjenice da Viši sud u Podgorici i Viši sud u Bijelom Polju na svojim internet stranicama objavljuju i prvostepene, nepravosnažne krivične presude, praksa osnovnih sudova, koji nemaju internet stranicu, različita je po pitanju dostavljanja presuda na osnovu zakona o slobodnom pristupu informacijama. Neki sudovi odbijaju da dostave presude pozivajući se na zaštitu prava na privatnost okrivljenih, iako Zakon o pravu na slobodan pristup informacijama nalaže da se dostavi dio informacije (npr. presuda sa inicijalima), ako se procijeni da je ostatak potrebno uskratiti zbog zaštite nekog pretežnijeg interesa.⁷²⁰

Javnost rasprave još uvijek u praksi onemogućava činjenica da se suđenja, pogotovo parnična, izvode u kancelarijama sudija, i da često nema mjesta da sva zainteresovana javnost prisustvuje nekim suđenjima.

Garancije optuženima za krivična djela

U Crnoj Gori su propisane dvije vrste kažnjivih djela: krivična djela i prekršaji.

U sklopu reforme prekršajnog sistema donijet je 22. decembra 2010. novi Zakon o prekršajima (*Sl. list CG*, 1/2011), čija primjena počinje 1. septembra 2011. Stvarna nadležnost za odlučivanje o prekršajima ni ovim zakonom nije prenijeta na redovne sudove.⁷²¹ Organi za prekršaje, koji će do daljnjeg postupati u prekršajnom postupku, ne zadovoljavaju standard nezavisnog suda, koji se na osnovu EKPS zahtijeva za odlučivanje o „krivičnoj optužbi“, pod

⁷¹⁹ Primjera radi, Viši sud u Bijelom Polju objavljuje i prvostepene krivične presude, ali nije objavio presudu u predmetu ratnog zločina „Bukovica“; Viši sud u Podgorici jeste objavio prvostepenu presudu za ratni zločin „Deportacija“, ali ne i za „Morinje“, i sl.

⁷²⁰ Npr. Rješenje Osnovnog suda u Herceg-Novom o odbijanju zahtjeva za pristup prvostepenoj krivičnoj presudi, kojom je Vuk Selić, optužen za napad na Slobodana Pejovića, svjedoka tužilaštva u postupku procesuiranja ratnog zločina uslovno osuđen za napad metalnom šipkom na Pejovića, iz razloga zaštite prava na privatnost Selića, iako su brojni mediji objavili da je krivični postupak protiv njega vođen, kao i da je presuda donijeta (arhiva Akcije za ljudska prava).

⁷²¹ Vidi čl. 242 Zakona u kome se kaže da će po novom zakonu postupati stari organi za prekršaje dok se novim zakonom ne uredi organizacija i nadležnost sudova za vođenje prekršajnog postupka.

kakvu potpadaju i prekršaji.⁷²² Odlaganje suštinske reforme u ovoj oblasti, a imajući u vidu ozbiljnost zapriječenih prekršajnih sankcija i zaštitnih mjera (npr. kazna zatvora do 60 dana, obavezno psihijatrijsko liječenje u zdravstvenoj ustanovi, oduzimanje imovine, zabrana obavljanja djelatnosti i sl) dovodi do daljeg sistematskog kršenja prava na nezavisan i nepristrasan sud.

U okviru Predloga izmjena i dopuna Ustava, Vlada je predložila da se izmjenom člana 33 Ustava omogući da se prekršaji propisuju i podzakonskim aktima, npr. odlukama ministarstava ili lokalne samouprave, a ne samo zakonom, kako to sada nalaže princip zakonitosti predviđen u tom članu: „Niko ne može biti kažnjen za djelo koje, prije nego što je učinjeno, nije bilo propisano zakonom kao kažnjivo djelo...“⁷²³

Ova izmjena bi mogla biti sporna s aspekta poštovanja načela zakonitosti (*nullum crimen sine lege*), koje garantuju i EKPS (čl. 7) i PGP (čl. 15). Naime, Evropski sud za ljudska prava garanciju iz člana 7 ne tumači isključivo u smislu zabrane retroaktivne primjene krivičnog prava, već zahtijeva da kažnjiva djela budu i propisana zakonom (*prescribed by law*) u smislu propisa određenog kvaliteta.⁷²⁴ Takođe, treba voditi računa i o tome da se zajamčena ljudska prava mogu ograničiti samo zakonom (čl. 24 Ustava), pa je svaki prekršaj koji podrazumijeva ograničenje slobode svakako neophodno propisati zakonom.

I za ovo pitanje je ključno hitno obezbijediti da nadležnost organa za prekršaje što prije preuzmu sudovi.

S druge strane, novi Zakon o prekršajima sadrži detaljne garancije pravičnog suđenja i predviđa shodnu primjenu i Zakona o krivičnom postupku (čl. 99 i 98, st. 3).

PRETPOSTAVKA NEVINOSTI

Naglašavajući ključnu ulogu pretpostavke nevinosti za ostvarenje prava na pravično suđenje Evropski sud za ljudska prava u Strazburu je utvrdio standarde za praktičnu zaštitu pretpostavke nevinosti: „predstavници suda, kada izvršavaju svoje dužnosti, ne smiju poći od unaprijed formirane percepcije da je optuženi počinio krivično djelo za koje se tereti; teret dokazivanja je na tužilaštvu i svaka sumnja treba ići u korist optuženog.“⁷²⁵ Ovaj sud je

⁷²² Predsjednika i sudije organa za prekršaje i Vijeća za prekršaje imenuje Vlada uz prethodno pribavljeno mišljenje ministra pravde, na osnovu javnog oglašavanja, na mandat od pet godina. Ovakav status organa za prekršaje ne zadovoljava garancije nezavisnosti koje na osnovu EKPS mora da zadovolji tijelo koje odlučuje o „krivičnoj optužbi“ (vidi „Pravo na pravično suđenje – Vodič za primenu člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima“, N. Mol, K. Harbi, Savet Evrope, str. 32 i 58, dostupno na www.hr.action.org). Srbija i Crna Gora je pri deponovanju ratifikacionog instrumenta za Konvenciju u martu 2004. godine stavila rezervu na primjenu člana 6 Konvencije u odnosu na Zakon o prekršajima i ta rezerva je još uvijek na snazi (vidi i „Analiza rada organa nadležnih za vođenje prekršajnog postupka“, Ministarstvo pravde, 2009).

⁷²³ Pored čl. 33 Ustava, isto načelo na isti način predviđa i čl. 3 Zakona o prekršajima od 22.12.2010.

⁷²⁴ Primjera radi, vidi *Korbely v. Hungary*, 2008, st. 69–71.

⁷²⁵ *Barbera, Messegue and Jabardo v. Spain*, 1988, st. 77

2006. godine u predmetu Matijašević protiv Srbije utvrdio da je država prekršila pravo na pretpostavku nevinosti jer je vijeće koje je odlučivalo o pritvoru u svojoj odluci navelo da je okrivljeni „počinio krivična djela koja su predmet ove optužbe“, a Vrhovni sud po žalbi ovu grešku nije ispravio.

Ustav u članu 35, st. 1 propisuje da se svako smatra nevinim dok se njegova krivica ne utvrdi pravosnažnom odlukom suda. Zakonikom o krivičnom postupku (*Sl. list CG*, 57/2009 i 49/2010, čl. 3), propisano je isto ustavno načelo, ali i dužnost državnih organa, medija, udruženja građana, javnih ličnosti i drugih lica da se pridržavaju prezumpcije nevinosti, mada sankcija za kršenje ove odredbe nije propisana.

U praksi, međutim, i Apelacioni sud u rješenjima o produženju pritvora krši pretpostavku nevinosti na isti način kao i srpski sud, u presudi Matijašević.⁷²⁶ Takođe, specifično kršenje zahtjeva iz ZKP-a da se državnim organi i mediji pridržavaju pretpostavke nevinosti predstavlja prikazivanje na televiziji policijskog snimka hapšenja sudije Višeg suda u Bijelom Polju, Arifa Spahića, kao i okrivljenih u predmetu „Zavala“, i sl. Pored prikazivanja borbe protiv korupcije, neuporedivo važnije je da država prikaže da se pridržava vladavine prava, čiji je osnovni stub u krivičnom postupku pretpostavka nevinosti.

OBAVJEŠTENJE O OPTUŽBI

Član 6 (3) (a) EKPS i čl. 14, st. 3 (a) PGP propisuju da svako ko je optužen za krivično djelo ima pravo da, bez odlaganja, detaljno i na jeziku koji optuženi razumije bude obaviješten o prirodi i razlogu optužbe protiv njega. Okrivljenom koji ne govori jezik suda mora biti dostavljen pisani prevod optužnice na jeziku koji razumije. Obavještenje mora biti detaljno osim kada je djelo sasvim određeno pa se dovoljnim može smatrati navođenje kratkog opisa djela, vremena i mjesta izvršenja i navodne žrtve.⁷²⁷

Ustav Crne Gore je članom 37 otklonio nedostatak prethodnog Ustava i propisao pravo svakome da na jeziku koji razumije bude upoznat sa optužbom protiv sebe, da ima dovoljno vremena za pripremanje odbrane i da se brani lično ili putem branioca kojega sam izabere. Zakonom o krivičnom postupku propisano je da okrivljeni već na prvom saslušanju mora biti obaviješten o krivičnom djelu za koje se tereti i o osnovima sumnje protiv njega, da mu se omogući da se izjasni o svim činjenicama i dokazima koji ga terete i da iznese sve činjenice i dokaze koji mu idu u korist, da je organ koji vrši ispit okrivljenog dužan da mu saopšti za što se okrivljuje i osnovi sumnje koji protiv njega stoje, te da se dostavljanjem optužnice, čiji sadržaj je detaljno propisan, okrivljeni detaljno obavještava o djelu koje mu se stavlja na teret (čl. 4).

⁷²⁶ U razlozima rješenja o određivanju pritvora Kž.728/2010, od 16.10.2010, na str.2, Apelacioni sud navodi: „...imajući u vidu težinu počinjenih djela, a koja su posebno teška zbog načina izvršenja i posledica djela, jer su optuženi u dugom vremenskom periodu, zloupotrebljavali svoj položaj i činili koruptivna krivična djela, pri čemu je pribavljena imovinska korist za više lica...“

⁷²⁷ *Brozicek protiv Italije*, 1989, st. 42.

DOVOLJNO VREMENA I MOGUĆNOSTI ZA PRIPREMU ODBRANE I PRAVO NA KONTAKT S BRANIOCEM

Članom 14, st. 3 (b) i (c) PGP i čl. 6 (3) (b) i (c) EKPS propisuje se da svako ko je optužen za krivično djelo ima pravo da mu se osigura vrijeme i uslovi za pripremanje odbrane već u ranim fazama postupka.⁷²⁸ Uprava privorske ustanove je dužna i da obezbijedi uslove kako bi se posjeta advokata odvijala tako da stražari ne mogu da čuju razgovor.⁷²⁹

Članom 37 Ustava je propisano pravo na odbranu. Član 13, stav 3 Zakonika o krivičnom postupku propisuje da se okrivljenom mora osigurati dovoljno vremena za pripremanje odbrane. To se ne odnosi na ispitivanje okrivljenog u prethodnom postupku gdje nema razmaka između obavještenja o osnovima optužbe i ispita okrivljenog. Članom 293, st. 3 se propisuje najmanje 8 dana vremena za pripremanje okrivljenog za glavni pretres od dana dostavljanja sudskog poziva, što je minimalni rok, a sud treba da u svakom slučaju odredi rok primjeren složenosti slučaja. Članovima 349 i 350 ZKP sud je obavezan da okrivljenom i braniocu obezbijedi dovoljno vremena za pripremanje odbrane i kod izmjene i proširenja optužnice, što se redovno čini prekidom pretresa na zahtjev odbrane.

Odredbom člana 261 novog ZKP-a propisano je saslušanje osumnjičenog u izviđaju. Stavom 4 je propisano da, ako u slučaju obavezne odbrane osumnjičeni sam ne uzme branioca ili branilac ne dođe u roku od četiri časa nakon što je osumnjičeni s njim uspostavio kontakt, državni tužilac će osumnjičenom, po njegovom izboru, postaviti branioca i bez odlaganja ga saslušati. Ova odredba ostavlja mogućnost za zloupotrebe. Samo uspostavljanje kontakta osumnjičenog i branioca ne smije se smatrati dovoljnim za početak računanja roka od četiri časa. Kontakt i komunikacija sa braniocem mora podrazumijevati da je konkretni branilac pristao da brani osumnjičenog, odnosno da prisustvuje saslušanju. Ako se ne postigne ta saglasnost između branioca i osumnjičenog, ne može se smatrati ni da je uspostavljen kontakt od koga počinje teći rok od četiri časa. Formulacija člana 261, st. 3 i 4 novog ZKP-a, ako se tumači samo jezički, omogućava da državni tužilac po službenoj dužnosti postavlja branioca kada osumnjičeni uspostavi kontakt sa konkretnim braniocem i kada ovaj ne prihvati odbranu, bez omogućavanja osumnjičenom da sam angažuje drugog branioca.

Takođe, odredbe novog ZKP-a uopšte ne pominju prisustvo državnog tužioca prilikom saslušanja osumnjičenog u policiji. Inače, odredba člana 261, st. 5 propisuje ovlašćenje policije da, po odobrenju državnog tužioca, sasluša osumnjičenog i da će, ako osumnjičeni sam ne uzme branioca, državni tužilac po službenoj dužnosti postaviti branioca. Iz formulacije ove odredbe proizilazi da državni tužilac ne prisustvuje saslušanju osumnjičenog u policiji, jer

⁷²⁸ Evropski sud za ljudska prava u presudi *Odžalan protiv Turske*, 2005.

⁷²⁹ Evropski sud za ljudska prava u presudi *Odžalan protiv Turske*, 2005. i Evropska komisija za ljudska prava u odluci *Ken protiv Italije*, 1984.

bi bilo i nelogično da državni tužilac povjerava policiji da obavlja radnju saslušanja koja je prvenstveno u njegovoj nadležnosti, a da on samo prisustvuje toj radnji. Ipak, mada ne prisustvuje ovom saslušanju u policiji, državni tužilac postavlja branioca po službenoj dužnosti, što je posebno problematično rješenje. Inače, pristanak osumnjičenog za takvo saslušanje daje se bez prisustva branioca i državnog tužioca, što posebno može biti štetno po interese i prava osumnjičenog. Propisivanjem da branilac mora biti prisutan već pri davanju takvog pristanka, značajno bi se smanjile mogućnosti zloupotreba i „pripremanja“ saslušanja i sadržine iskaza osumnjičenog od strane policije. Iz odredbe člana 261, st. 1 novog ZKP-a proizilazi da saslušanje osumnjičenog od strane državnog tužioca nije neophodno prije donošenja naredbe o sprovođenju istrage i da osumnjičeni može biti saslušan samo od strane policije. Dakle, državni tužilac može donijeti naredbu o sprovođenju istrage i bez saslušanja osumnjičenog. Bitno je istaći i da, shodno odredbama novog ZKP-a, osumnjičeni nema pravo žalbe na naredbu o sprovođenju istrage i da taj akt ne podliježe sudskoj, niti bilo kakvoj kontroli. U poređenju sa rješenjima iz važećeg ZKP-a, koja propisuju da će istražni sudija saslušati osumnjičenog prije donošenja rješenja o sprovođenju istrage i koja okrivljenom i braniocu daju pravo na žalbu protiv rješenja o sprovođenju istrage (član 251), odredbe novog zakona značajno umanjuju prava osumnjičenog i omogućavaju da njegova prava i interesi zavise isključivo od procjene državnog tužioca.

ZABRANA SUĐENJA U ODSUSTVU I PRAVO NA ODBRANU

Član 14, st. 3 (d) garantuje pravo okrivljenog da bude prisutan na suđenju i da se brani sam ili uz pomoć pravnog zastupnika po svom izboru, ako nema pravnog zastupnika, da bude upoznat o svom pravu da ga ima i, kad god to interes pravde zahtijeva, da mu se postavi branilac po zvaničnoj dužnosti, i to besplatno ako nema dovoljno sredstava da ga plati.

Ustavom (čl. 37) se svakome jemči pravo na odbranu i da se brani lično ili putem branioca kojega sâm izabere. Članom 312, st. 2 i 3 Zakonika o krivičnom postupku je propisano da se, na predlog tužioca, rješenjem vijeća može odlučiti da se optuženom sudi u odsustvu samo ako je u bjekstvu ili inače nije dostižan državnim organima, a postoje naročito važni razlozi da mu se sudi iako je odsutan.

Zakonik o krivičnom postupku detaljno uređuje pravo na odbranu i pravnu pomoć. I Ustav i ZKP razlikuju ličnu i stručnu odbranu okrivljenog. Pravo na odbranu podrazumijeva ovlašćenje okrivljenog (1) da aktivno preduzima procesne radnje (da se izjasni o činjenicama i dokazima koji ga terete, da iznese činjenice koje mu idu u korist, da predlaže dokaze u prilog odbrani, da uzme branica i td.) i (2) da ne preduzima procesne radnje ako smatra da štete odbrani. Tako, okrivljeni nije dužan da iznese svoju odbranu što, kao i nepriznavanje djela, nema ni materijalnopравnih ni procesnopравnih posljedica za okrivljenog.

Pravo na stručnu odbranu je, u principu, fakultativno pravo s obzirom da okrivljeni odlučuje dali će iznositi odbranu ili ne i, ako odluči da se brani, da li će se braniti lično ili će koristiti stručnu pomoć. Međutim, ZKP u članu 69 propisuje i tzv. „obaveznu odbranu“, nezavisno od volje okrivljenog, za slučaj teških krivičnih djela i kada je okrivljeni zbog nekog ličnog svojstva nesposoban da se sam brani: (1) ako je okrivljeni nijem, gluv ili nesposoban da se uspješno brani, ili ako se postupak vodi zbog krivičnog djela za koje se može izreći najduža zatvorska kazna, okrivljeni mora imati branioca već prilikom prvog saslušanja; (2) poslije podignute optužnice zbog krivičnog djela za koje se može izreći deset godina zatvora ili teža kazna, okrivljeni mora imati branioca u vrijeme dostavljanja optužnice; (3) okrivljeni kome je određen pritvor mora imati branioca dok je u pritvoru; (4) okrivljeni kome se sudi u odsustvu mora imati branioca čim se donese rješenje o suđenju u odsustvu okrivljenog; (5) kada se sudi maloljetniku za krivično djelo za koje je propisana kazna zatvora preko pet godina, a i za blaže krivično djelo ukoliko sudija za maloljetnike ocijeni da je maloljetniku potreban branilac. Članom 70 ZKP je propisana i mogućnost da se okrivljenom koji je siromašan i ne može snositi troškove odbrane, na njegov zahtjev dodijeli branilac o trošku budžeta – kada postoje uslovi za obaveznu odbranu, a postupak se vodi za krivično djelo za koje je propisana kazna zatvora preko tri godine, a ako interesi pravde to zahtijevaju i u nekim drugim slučajevima (vidi gore, str. 234). Ovim rješenjem je otklonjena neusklađenost ranijeg zakona sa EKPS. Branioca postavlja predsjednik suda, a branioca u postupku protiv maloljetnika, sudija za maloljetnike. Okrivljeni se ne može odreći branioca koji mu je određen po službenoj dužnosti, ali umjesto postavljenog branioca može imenovati drugoga.

PRAVO NA POZIVANJE I ISPITIVANJE SVJEDOKA

Član 6 (3) (d) EKPS i čl. 6 (3) (e) PGP propisuje minimalno pravo optuženog da ispituje svjedoke optužbe ili da postigne da se oni ispituju i da se, pod istim uslovima, obezbijedi prisustvo i saslušanje svjedoka u njegovu korist. Ovo pravo razrađuje načelo jednakosti stranaka u krivičnom postupku.⁷³⁰ Okrivljenom se mora omogućiti da se sasluša i njegova odbrana i svjedoci koji bi svjedočili u njegovu korist, a ne isključivo ili pretežno u nepravičnoj mjeri, svjedoci optužbe.

Ustavom nije propisano pravo u odnosu na prisustvo i ispitivanje svjedoka.

Član 4, st. 2 ZKP propisuje da se okrivljenom mora omogućiti da se izjasni o svim činjenicama i dokazima koji ga terete i iznese sve činjenice i dokaze koji mu idu u korist. Odredbama članova 95–108 ZKP uređena je pozicija svjedoka u krivičnom postupku, a odredbama članova 108–111 pozicija zaštićenog svjedoka, kao novog zakonskog rješenja. Za razliku od klasičnog svjedoka, zaštićeni svjedok se ne može pozivati na oslobođenje od dužnosti

⁷³⁰ Vidi Kovač *protiv Hrvatske*, 2007, st. 23.

svjedočenja i odgovora na pojedina pitanja, a za uzvrat, ne može biti gonjen za krivično djelo organizovanog kriminala. Presuda se ne može zasnivati isključivo na iskazu zaštićenog svjedoka (čl. 111), što je u skladu sa standardom utvrđenim u praksi Evropskog suda za ljudska prava.⁷³¹

PRAVO NA PREVODIOCA

Član 6 (3) (e) EKPS i čl. 14 (3) (f) PGP propisuju pravo na besplatnu pomoć tumača ako okrivljeni ne razumije ili ne govori jezik suda. Obaveza za državu se ne ograničava samo na obezbjeđivanje prevodioca, već se širi i na određen stepen kontrole kvaliteta obezbijeđenog prevoda, kako bi ovo pravo bilo djelotvorno.⁷³²

Članom 37 Ustava je propisano pravo okrivljenog da na jeziku koji razumije bude upoznat sa optužbom protiv sebe, a članom 79, st. 1, tač. 3 pravo pripadnika nacionalne manjine na upotrebu svog jezika i pisma u privatnoj, javnoj i službenoj upotrebi – ali ne i pravo na besplatnu pomoć tumača u krivičnom postupku.⁷³³

Članom 8 ZKP je propisano da se krivični postupak vodi na jeziku koji je u službenoj upotrebi u sudu i da stranke, svjedoci i druga lica koja učestvuju u postupku imaju pravo da u postupku upotrebljavaju svoj jezik. Ako se postupak ne vodi na jeziku tog lica, obezbijediće se usmeno prevođenje onoga što ono, odnosno drugi iznosi, kao i isprava i drugog pisanog dokaznog materijala. Povreda ovog prava okrivljenom predstavlja apsolutno bitnu povredu postupka (čl. 376, st. 1, tač. 3). Članom 199, st. 5 je propisano da se troškovi prevođenja neće naplaćivati od lica koja su obavezna da nadoknade troškove krivičnog postupka, čime je otklonjena neusklađenost ranijeg zakona sa EKPS.

U Crnoj Gori postoji problem s obezbjeđenjem tumača za romski jezik, kako je saopštila predsjednica Vrhovnog suda obrazlažući zbog čega suđenje u prvom stepenu traje već osam godina.⁷³⁴

ZABRANA SAMOOPTUŽENJA

Okrivljeni u krivičnom postupku ne smije biti primoran da svjedoči protiv samoga sebe ili da prizna krivicu (čl. 14, st. 3, g PGP). Osumnjičeni,

⁷³¹ *Doorson v. the Netherlands*, 20. februar 1996, str. 76.

⁷³² *Kamasinski, Ucak protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 2000; *Cuscani* – citirano iz Evropska konvencija o ljudskim pravima, vodič za praktičare, Karen Rid, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2007; naslov originala: *A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*, 2006, Sweet&Maxwell Limited.

⁷³³ Ovo je kritikovala Venecijanska komisija u Mišljenju o Ustavu Crne Gore iz decembra 2007 (prevod Mišljenja vidi „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, str. 202).

⁷³⁴ U pitanju je suđenje okrivljenima za „teško djelo protiv opšte sigurnosti“ u slučaju „Mis Pat“, kada je 1999. godine stradalo 37 ljudi i djece zbog preopterećenja broda kojim su iz Crne Gore krijumčareni u Italiju, predsjednica Vrhovnog suda obrazložila je nedostatkom tumača za romski jezik u Crnoj Gori.

odnosno okrivljeni nije dužan iznositi svoju odbranu niti odgovarati na postavljena pitanja. O tome, kao i o drugim pravima sud je dužan da poduči okrivljenog.⁷³⁵

Ustavom (čl. 31) je zabranjeno iznuđivanje priznanja i izjava, svako nasilje, nečovječno ili ponižavajuće postupanje nad okrivljenim. Međutim, nije izričito predviđena zabrana samooptuživanja. Najbliže tome je odredba da okrivljeni „nije obavezan da dokazuje svoju nevinost“ (čl. 35, st. 2), što podrazumijeva pravo na odbranu ćutanjem.

ZKP propisuje da se na iskazu svjedoka koji je dobijen mučenjem ili drugim načinom zlostavljanja, primijenom medicinske intervencije ili davanjem sredstava kojima bi se uticalo na svijest i volju pri davanju iskaza, ne može zasnovati sudska odluka. Ovo je važan aspekt zabrane mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, što je osnovno ljudsko pravo od koga nema odstupanja, i koje se ne može ograničiti.⁷³⁶ Članom 99 ZKP-a je propisano da, ako ovim zakonikom nije drukčije određeno, svjedok nije dužan da odgovara na pojedina pitanja kad je vjerovatno da bi time izložio sebe ili sebi bliska lica, teškoj sramoti ili krivičnom gonjenju, o čemu je sud dužan da ga upozna.

PRAVO NA ŽALBU

Ustavom (čl. 20) je svakome zagarantovano pravo na pravni lijek (žalba ili drugo pravno sredstvo) protiv odluke kojom se, ne samo u krivičnom postupku, odlučuje o njegovom pravu ili na zakonom zasnovanom interesu.

Odredbama Zakonika o krivičnom postupku je (uvijek) dopuštena žalba protiv prevostepene presude, koja odlaže izvršenje presude, određen krug lica ovlašćenih za podnošenje žalbe, propisani izuzeci od načela dvostepenosti tj. od pravila da se protiv drugostepene ne može izjaviti žalba, itd. Standardi ZKP koji se odnose na pravo žalbe, u skladu su sa međunarodnim standardima.

PRAVO NA ODŠTETU

Ustav propisuje da lice nezakonito ili neosnovano lišeno slobode ili neosnovano osuđeno ima pravo na naknadu štete od države (čl. 38). ZKP, u glavi XXXIII, propisuje postupak za naknadu štete, rehabilitaciju i ostvarivanje drugih prava zbog neopravdane osude i neosnovanog lišenja slobode, u skladu sa članom 3 Protokola 7 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. U praksi se uglavnom ovo pravo ostvaruje u postupku pri ministarstvu pravde, a izuzetno u parničnom postupku.

⁷³⁵ Evropski sud za ljudska prava u presudi *Saunders protiv UK*, 1996, st. 68–69.

⁷³⁶ U postupku pred Evropskim sudom za ljudska prava nalazi se i predstavka optuženih i osuđenih u anti-terorističkoj akciji „Orlov let“, koji su podnijeli predstavku zbog neistraženog zlostavljanja i koji tvrde da je na njihovim iskazima datim pod prinudom zasnovana presuda jer ih sud nije izdvojio iz spisa predmeta (predstavka u arhivi Akcije za ljudska prava).

NE BIS IN IDEM

Članom 36 Ustava, u skladu sa čl. 14, st. 7 PGP i čl. 4, Protokola 7 EKPS, propisano je da se nikome ne može ponovo suditi niti može biti ponovo osuđen za isto kažnjivo djelo.

ZKP propisuje da nikome ne može biti ponovo suđeno za krivično djelo za koje je pravosnažnom odlukom osuđen ili oslobođen optužbe, osim u slučajevima ponavljanja postupka u skladu sa zakonom (čl. 6), i da će se optužba odbiti ako je „optuženi za isto djelo već pravosnažno osuđen, oslobođen optužbe ili je optužba protiv njega pravosnažno odbijena ili je postupak protiv njega rješenjem pravosnažno obustavljen“ (čl. 372, tač. 2).

Zakon o prekršajima (*Sl. list CG*, 1/2011) predviđa zabranu ponovnog suđenja za isti prekršaj ili za prekršaj koji ima obilježja krivičnog djela, za koje je lice u krivičnom postupku pravosnažno oglašeno krivim (čl. 100).

Oba zakona nisu usklađena sa međunarodnom garancijom i ustavnom odredbom koje sprečavaju ponovno suđenje za isto kažnjivo djelo, što podrazumijeva i prekršaj i krivično djelo. Zakon o prekršajima dozvoljava ponovno suđenje za prekršaj sa obilježjima krivičnog djela, za koje je lice oslobođeno optužbe ili je optužba protiv njega pravosnažno odbijena ili je postupak protiv njega rješenjem pravosnažno obustavljen. ZKP s druge strane ne isključuje mogućnost da se nekome sudi za krivično djelo, iako je ranije za isto djelo već suđeno ili ako mu je suđeno za prekršaj po istom osnovu.⁷³⁷ Takvo shvatanje je Vrhovni državni tužilac i javno izrekao u januaru 2011, povodom odluke da protiv Mitropolita SPC pokrene prekršajni postupak.⁷³⁸

Međutim, u presudi Maresti protiv Hrvatske, 2009. godine, Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da je Hrvatska prekršila član 4 Protokola 7 EKPS zbog toga što je isto lice prvo osudila za prekršaj, za remećenje javnog reda i mira, na kaznu zatvora od 40 dana, a zatim zbog istog događaja i za krivično djelo Teška tjelesna povreda. Ovaj sud je i prethodno utvrdio da je klasifikacija kažnjivog djela u domaćem zakonu kao prekršaja, irelevantna za stvarnu procjenu da li je to djelo krivično po svojoj prirodi, tj. da li će se smatrati „krivičnim djelom“ o kojem se govori u Protokolu 7 EKPS, odnosno u članovima 7 i 6 EKPS. A da li se ima smatrati „krivičnim djelom“ utvrđuje se na osnovu tri kriterijuma:⁷³⁹ klasifikacije u domaćem pravu (a što nije odlučujući kriterijum), prirode djela i stepena ozbiljnosti zapriječene kazne.

⁷³⁷ ZKP (*Sl. list CG*, 57/2009 i 49/2010) u čl. 6, st. 1 predviđa da *Nikome ne može biti ponovo suđeno za krivično djelo za koje je pravosnažnom odlukom osuđen ili oslobođen optužbe....*

⁷³⁸ „Taj postupak (prekršajni, *prim. ur.*) će pokazati i da li te njegove radnje imaju intenzitet koji bi svrstao u elemente krivičnog djela i stvorio potrebu pokretanja krivičnog postupka.“ („Ranka mjeri intenzitet kletve“, *Dan*, 21. januar 2011; „Tužilaštvo je sudu za prekršaje danas dostavilo i zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv Amfilohija“, *TV Vijesti*, 20. januar 2011).

⁷³⁹ To su tzv. „Engel kriterijumi“ utvrđeni u presudi *Engel and Others v. the Netherlands*, 1976. godine.

U slučaju Maresti je naglašeno da krivična priroda djela uopšte ne mora da znači određeni stepen ozbiljnosti djela, već se prentveno cijeni da li je svrha za propisivanje djela kažnjavanje i zastrašivanje (odvracanje od vršenja djela), što su karakteristike krivičnih sankcija. Takođe, lišenje slobode je kazna koja po pravilu čini neko djelo krivičnim djelom, u smislu EKPS.

Pravo na zaštitu privatnog života, porodice, stana i prepiske

Član 17 PGP:

1. Niko ne može biti predmet samovoljnih ili nezakonitih miješanja u njegov privatni život, u njegovu porodicu, u njegov stan ili njegovu prepisku, niti nezakonitih povreda nanesenih njegovoj časti ili njegovom ugledu.
2. Svako lice ima pravo na zaštitu zakona protiv ovakvih miješanja ili povreda.

Član 8 EKPS:

1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.
2. Javne vlasti neće se miješati u vršenje ovog prava sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

Opšte

Članovi 17 PGP i 8 EKPS u suštini garantuju pravo na privatnost, navodeći i njegove posebne aspekte kao što su porodični život, autonomija doma i prepiske. PGP u ovom kontekstu izričito garantuje i pravo na zaštitu časti i ugleda, koje EKPS ne garantuje izričito, već dozvoljava ograničenje slobode izražavanja u cilju zaštite ugleda, kada je to neophodno u demokratskom društvu.⁷⁴⁰ Pravo na privatnost, u užem smislu, služi zaštiti od neželjenog publiciteta, a prema širem shvatanju, podrazumijeva ličnu autonomiju svake osobe, odnosno njenu slobodu da, bez ometanja od strane države ili drugih lica, određuje način svog života. Evropski sud za ljudska prava prihvata šire tumačenje koncepta privatnosti i smatra da se sadržina ovog prava ne može unaprijed taksativno odrediti.⁷⁴¹ Prema obimnoj praksi ovog suda, privatnost

⁷⁴⁰ Međutim, Evropski sud za ljudska prava posljednjih godina tumači pravo na privatnost u okviru čl. 8 Konvencije tako da obuhvati i pravo na zaštitu ugleda (vidi presude *Pfeifer v. Austria*, 2007; *London and Others v. France*, 2007).

⁷⁴¹ *Costello-Roberts protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1993.

obuhvata i fizički i psihički integritet,⁷⁴² lični identitet⁷⁴³, uključujući seksualnu opredijeljenost⁷⁴⁴ i etničku pripadnost⁷⁴⁵, pravo na zaštitu lika⁷⁴⁶, porodični život⁷⁴⁷ i odnose s drugim ljudima, kao i poslovne i profesionalne odnose.⁷⁴⁸

Ustav jemči nepovredivost privatnosti (čl. 28, st. 2) i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života (čl. 40). Privatnosti se štiti i kroz zaštitu podataka o ličnosti (čl. 43) i slobodu izjašnjavanja o vjerskim i drugim uvjerenjima (čl. 46, st. 2), slobodu izražavanja nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti (čl. 79, tač. 1) i, neuobičajeno, kroz posebnu zaštitu privatnosti potrošača (čl. 70). Iz razloga zaštite privatnosti dozvoljeno je ograničiti i pravo na pristup informacijama (čl. 51, st. 2) i na javnost suđenja (čl. 120), ali se ova ograničenja moraju tumačiti u skladu s neophodnom potrebom demokratskog društva i načelom proporcionalnosti (čl. 24, st. 1). Dozvoljena ograničenja prava na privatnost predviđena su kroz pravo na pretres stana (čl. 41) i na tajni nadzor na osnovu sudske odluke (čl. 42, st. 2). Međutim, činjenica da dozvoljena ograničenja nisu formulisana na način predviđen u stavu 2 člana 8 EKPS, može dovesti u pitanje zakonitost neophodnih ograničenja ovog prava u interesu, npr. nacionalne ili javne bezbjednosti, zaštite zdravlja, odnosno prava i sloboda drugih.

Ustav posebno štiti nepovredivost stana (čl. 41), tajnost pisama (čl. 42), porodicu (čl. 72), i predviđa posebnu zaštitu majke i djeteta (čl. 74).

Pravo na pristup ličnim podacima i njihova zaštita

Opšta pravila

Prikupljanje, držanje i korišćenje ličnih podataka, kao i pristup osobe podacima koji se o njoj prikupljaju zaštićeno je članom 8 EKPS.⁷⁴⁹ Konvencija Savjeta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka,

⁷⁴² *Pretty v. the United Kingdom*, 2002.

⁷⁴³ *Mikulić protiv Hrvatske*, 2002. i *Jevremović protiv Srbije*, 2007, gdje je Evropski sud utvrdio da su sudovi u Srbiji neefikasnim postupanjem u postupku utvrđivanja očinstva prekršili pravo djeteta na privatnost, održavajući ga u produženom stanju neizvjesnosti u pogledu ličnog identiteta.

⁷⁴⁴ *Dudgeon protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1981.

⁷⁴⁵ Član 6 Konvencije Savjeta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka iz 1981. godine predviđa posebnu zaštitu za podatke o rasnoj pripadnosti (koja uključuje etničku pripadnost), vjeroispovjesti i političkom uvjerenju, kao i podatke o zdravlju i seksualnom opredjeljenju.

⁷⁴⁶ *Sciacca v. Italy*, 2005.

⁷⁴⁷ *Mijušković protiv Crne Gore*, 2011, *V.A.M. protiv Srbije*, 2007, *Tomić protiv Srbije*, 2007, *Karadžić protiv Hrvatske*, 2005.

⁷⁴⁸ *Niemietz protiv Njemačke*, 1992.

⁷⁴⁹ *Leander protiv Švedske*, 1987; *Hewitt i Harman protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Evropska komisija za ljudska prava (ECmHR), 1992; *Gaskin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1989.

koja obavezuje i Crnu Goru,⁷⁵⁰ prvi je obavezujući međunarodni instrument u oblasti zaštite podataka o ličnosti. Konvencija uspostavlja obavezu država ugovornica da preduzmu neophodne mjere kako bi se obezbijedila zakonska zaštita osnovnih ljudskih prava u vezi s automatskom obradom ličnih podataka. Skupština Crne Gore usvojila je u decembru 2009. Zakon o potvrđivanju Dodatnog protokola uz ovu Konvenciju, u vezi sa nadzornim organima i prekograničnim protokom podataka.⁷⁵¹ Dodatni protokol nalaže formiranje nadzornih organa u državama ugovornicama, i bliže uređuje prekogranični protok ličnih podataka do primaoca koji nije u nadležnosti države ugovornice Konvencije.

Ustav Crne Gore garantuje zaštitu podataka o ličnosti (čl. 43, st. 1) i zabranu upotrebe podataka o ličnosti „van namjene za koju su prikupljeni“ (čl. 43, st. 2). Izričito se garantuje pravo svakog lica da bude upoznato sa podacima koji su prikupljeni o njegovoj ličnosti i pravo na sudsku zaštitu u slučaju zloupotrebe (čl. 43, st. 3). Međutim, Ustav ne navodi izričito u koje svrhe su dozvoljena ograničenja ovog prava, kao što se to čini u stavu 2 člana 8 EKPS.

Ustav garantuje i pravo pristupa informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja (čl. 51), i dozvoljava da se ono, pored ostalog, ograniči i u interesu „morala i privatnosti“.

Zakonska zaštita

Zaštitu ličnih podataka predviđa nekoliko zakona: Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Krivični zakonik, Zakon o policiji, Zakon o radu, Zakon o poreskoj administraciji i Zakon o državnoj upravi.

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (Sl. list CG, 79/2008 i 70/2009), koji se primjenjuje od 1. jula 2009, detaljnije određuje uslove za prikupljanje i obradu ličnih podataka i propisuje da svrha prikupljanja podataka mora biti unaprijed jasno određena. U članu 9 data su tumačenja pojedinih izraza koji se koriste u zakonu.⁷⁵² Propušteno je da se u okvir „posebne kategorije ličnih podataka“ (čl. 9, st. 1), podvedu lični podaci koji se odnose na primanje materijalnog obezbjeđenja porodice (socijalne pomoći), kao i na žrtve nasilja odnosno trgovine ljudima, pa je time uskraćeno pravo na posebno označavanje i zaštitu radi sprječavanja neovlašćenog pristupa ličnim podacima (čl. 13, st. 2) pripadnicima ovih osjetljivih grupa.⁷⁵³ Zakon razlikuje obradu ličnih po-

⁷⁵⁰ Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 1/92, Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 11/05.

⁷⁵¹ Sl. list CG – Međunarodni ugovori, br. 6/2009.

⁷⁵² Data su značenja izraza: lični podaci, obrada ličnih podataka, zbirka ličnih podataka, korisnik ličnih podataka, obrađivač ličnih podataka, saglasnost, posebne kategorije ličnih podataka, biometrijski podaci i lice.

⁷⁵³ Vidi predlog amandmana HRA na Predlog zakona o zaštiti podataka o ličnosti, od 12. 12. 2008, <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/amandmani-zzpl.pdf>.

dataka na osnovu pristanka lica na koje se podaci o ličnosti odnose (čl. 10, st. 1) i obradu podataka o ličnosti bez saglasnosti, odnosno propisuje uslove pod kojima je dozvoljena obrada bez saglasnosti (čl. 10, st. 2).⁷⁵⁴ Međutim, nije predviđeno da se saglasnost za obradu ličnih podataka može opozvati pisanim putem ili izjavom datom na zapisnik, čime nije postignut stepen veće pravne sigurnosti, odnosno mogućnost da svako slobodno raspolaže svojim ličnim podacima. Zakonom su navedeni uslovi koje je potrebno ispuniti prilikom obrađivanja posebne kategorije ličnih podataka (čl. 13, st. 1). Prvi uslov koji se navodi je saglasnost lica čiji podaci se obrađuju. Ipak, bolje bi bilo da je zakonom propisana neophodna pisana saglasnost zbog velike osjetljivosti takvih podataka od zloupotrebe. Propisano je i da se obrada ličnih podataka iz javno dostupnih izvora za potrebe „direktnog marketinga“ ne može vršiti bez saglasnosti lica na koje se podaci odnose (čl. 15, st. 1), ali nije precizirano šta se podrazumijeva pod „direktnim marketingom“, usljed čega može doći do različitog tumačenja zakona i njegove nejednake primjene.

Propisana je i mogućnost da rukovalac zbirke ličnih podataka mora korisniku, na njegov zahtjev, dati lične podatke koji su mu potrebni radi izvršavanja zakonom propisanih obaveza i ovlašćenja (čl. 17, st. 1), međutim nije propisana zabrana davanja korisnikovih ličnih podataka trećim licima, čime je ostavljen prostor za zloupotrebu. Takođe, utvrđeno je pravo građana na obavještenje o tome da li se i koji podaci te osobe obrađuju, pravo uvida u te podatke, itd. (čl. 43).⁷⁵⁵ Prava lica čiji se lični podaci obrađuju, propisana ovim zakonom, mogu se ograničiti samo kada je to neophodno radi vođenja pretkrivičnog i krivičnog postupka i samo za vrijeme trajanja tih postupaka (čl. 8).⁷⁵⁶

Prava lica na osnovu ovog zakona mogu se ograničiti i ako je to potrebno radi odbrane, nacionalne i javne bezbjednosti, otkrivanja i gonjenja učinilaca krivičnih djela, zaštite privrednog ili finansijskog interesa i kulturnih dobara

⁷⁵⁴ Organ vlasti može da obrađuje podatke bez pristanka lica ako je ta obrada neophodna radi izvršavanja zakonom propisanih obaveza i ovlašćenja rukovaoca zbirke ličnih podataka; zaštite života ili zdravlja lica koje nije u mogućnosti da lično da saglasnost; preduzimanja radnji koje prethode zaključenju ugovora i radnji u postupku ispunjenja ugovornih obaveza, u skladu sa zakonom; obavljanja poslova od javnog interesa ili u vršenju javnih ovlašćenja koja su u djelokrugu rada, odnosno nadležnosti rukovaoca zbirke ličnih podataka ili korisnika ličnih podataka; ostvarivanja na zakonu zasnovanog interesa rukovaoca zbirke ličnih podataka ili korisnika ličnih podataka, izuzev ako takve interese treba ograničiti radi ostvarivanja i zaštite prava i sloboda lica.

⁷⁵⁵ Ovo pravo obuhvata obavještenje o tome da li se lični podaci obrađuju; o svom ličnom imenu, odnosno nazivu, prebivalištu ili boravištu, odnosno sjedištu, obrađivaču i korisniku ličnih podataka (lično ime, odnosno naziv, prebivalište ili boravište, odnosno sjedište), kao i o izvoru podataka; svrsi i pravnom osnovu obrade ličnih podataka; pravu uvida u lične podatke koji se na njega odnose; pravu na ispravljanje tih podataka; korisniku ličnih podataka i načinu automatske obrade ličnih podataka

⁷⁵⁶ Evropski sud za ljudska prava u predmetu *S. and Marper v. the UK*, 2008, utvrdio je da zadržavanje uzoraka ćelija, DNK i otisaka prstiju u evidenciji policije i pošto lice bude oslobođeno krivičnih optužbi predstavlja kršenje prava na privatnost garantovanog članom 8 Konvencije.

od značaja za državu, kao i radi zaštite lica ili ljudskih prava i sloboda, u obimu koji je nužan za ostvarivanje svrhe radi koje je ograničenje utvrđeno, u skladu sa posebnim zakonom (čl. 45). Propisivanjem ovih i dodatnih ograničenja u skladu sa posebnim zakonom, izlazi se izvan Ustavnog okvira zaštite ovog prava, koji u članu 43 (zaštita podataka o ličnosti), kao ni u članu 40 (pravo na zaštitu privatnog života) ne propisuje mogućnost ograničenja prava na zaštitu podataka o ličnosti. Kako je zakonom moguće ograničiti Ustavom garantovana prava samo u obimu koji dopušta Ustav, postavlja se pitanje ustavnosti navedenih zakonskih odredbi.

Povodom izvršenog uvida, može se zahtijevati dopuna nepotpunog ili izmjena odnosno brisanje netačnog ličnog podatka; brisanje ličnog podatka, ako njegova obrada nije u skladu sa zakonom; obustava korišćenja netačnog ili nepotpunog ličnog podatka; obustava korišćenja podatka, ako se ne koristi u skladu sa zakonom. Rukovalac zbirke ličnih podataka obavezan je da postupi prema pisanom zahtjevu lica na koje se podaci odnose, odnosno njegovog zakonskog zastupnika ili punomoćnika, u roku do 15 dana od dana podnošenja zahtjeva kao i da o izvršenoj dopuni ili izmjeni, brisanju i obustavi korišćenja ličnih podataka, obavijesti podnosioca zahtjeva u roku od osam dana, izuzev ako se to pokaže nemogućim (čl. 44). Za pretrpljenu štetu zbog povrede prava propisanih zakonom odgovara rukovalac zbirke ličnih podataka u skladu sa opštim pravilima o naknadi štete (čl. 48).

Poslove nadzornog organa utvrđene Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti vrši Agencija za zaštitu ličnih podataka (u daljem tekstu: Agencija) (čl. 49, st. 1). Organi Agencije su Savjet, koji čine predsjednik i dva člana, koje imenuje Skupština Crne Gore, na predlog nadležnog radnog tijela (čl. 52) i direktor (čl. 51). Iako je Zakonom propisano da je Agencija samostalna i nezavisna (čl. 49, st. 2), njen predsjednik i članovi Savjeta biraju se prostom skupštinskom većinom, što podrazumijeva samo glasove vladajuće koalicije, na predlog nadležnog radnog tijela (čl. 52), skupštinskog odbora za ljudska prava i slobode, u kojem takođe vladajuća koalicija ima većinu. Ovakvo rješenje ne garantuje izbor nezavisnih kandidata. Osim toga, nije propisano obavezno konsultativno saslušanje prijavljenih kandidata za predsjednika i članove Savjeta Agencije za zaštitu podataka o ličnosti, što omogućava da se odbor izjašnjava o kandidatima bez bližeg upoznavanja sa samim kandidatima i informisanja o pitanjima važnim za odlučivanje. Propisana je i nadležnost Agencije (čl. 50).⁷⁵⁷ Predsjednik i članovi Savjeta Agencije imenuju

⁷⁵⁷ Agencija: vrši nadzor nad sprovođenjem zaštite ličnih podataka u skladu sa zakonom; rješava po zahtjevima za zaštitu prava; daje mišljenja u vezi primjene zakona; daje saglasnost u vezi sa uspostavljanjem zbirke ličnih podataka; daje mišljenje u slučaju kad postoji sumnja da li se određeni skup ličnih podataka smatra zbirkom u smislu zakona; prati primjenu organizacionih i tehničkih mjera za zaštitu ličnih podataka i predlaže poboljšanje tih mjera; daje predloge i preporuke za unaprjeđenje zaštite ličnih podataka; daje mišljenje da li određeni način obrade ličnih podataka ugrožava prava i slobode lica; sarađuje sa organima nadležnim za nadzor nad zaštitom ličnih podataka u drugim zemljama;

se na period od pet godina i ne mogu biti imenovani više od dva puta (čl. 52, st. 2) i za svoj rad odgovaraju Skupštini (čl. 52, st. 3). Propisani su uslovi koje je potrebno zadovoljiti prilikom imenovanja predsjednika, odnosno člana Savjeta (čl. 53),⁷⁵⁸ odnosno razlozi koji sprječavaju njihovo imenovanje (čl. 54)⁷⁵⁹ Zakon propisuje kada predsjednik, odnosno član Savjeta Agencije može biti razriješen prije isteka vremena na koje je imenovan (čl. 55), kao i nadležnosti Savjeta Agencije (čl. 56). Direktora Agencije imenuje Savjet na osnovu javnog konkursa, na period od četiri godine (čl. 58, st. 1). Kandidati za direktora moraju da ispunjavaju iste uslove kao i članovi Savjeta (čl. 58, st. 2). Agencija podnosi godišnji izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka Skupštini do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu (čl. 62, st. 1), a posebni izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka može da izradi na zahtjev Skupštine ili ako sama ocijeni da za to postoje posebni razlozi (čl. 62, st. 2). U izvještaju se objavljuje analiza stanja u oblasti zaštite ličnih podataka, postupaka pokrenutih na osnovu ovog zakona i naloženih mjera, kao i podaci o stepenu poštovanja prava lica prilikom obrade ličnih podataka (čl. 62, st. 3). Predsjednik i član Savjeta, direktor Agencije i zaposleni u Agenciji dužni su da kao tajnu, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka, čuvaju sve podatke za koje saznaju u obavljanju svojih dužnosti (čl. 64, st. 1). Ova obaveza traje i po prestanku obavljanja dužnosti direktora Agencije, odnosno po prestanku radnog odnosa zaposlenog u Agenciji (čl. 64, st. 2). Više o početku rada Agencije, vidjeti u nastavku, u odjeljku Praksa.

U Analitičkom izvještaju uz Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, navodi se da zakonodavstvo u oblasti zaštite ličnih podataka tek treba da bude usklađeno sa *acquis-em* EU (posebno s s odredbama Direktive 95/46/EZ), kao i da se mora obezbijediti puna nezavisnost Agencije za zaštitu ličnih podataka.⁷⁶⁰

sarađuje sa nadležnim državnim organima u postupku pripreme propisa koji se odnose na zaštitu ličnih podataka; daje predlog za ocjenu ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa i opštih akata kojima se uređuju pitanja obrade ličnih podataka; obavlja i druge poslove u skladu sa zakonom.

⁷⁵⁸ Za predsjednika, odnosno člana Savjeta Agencije može biti imenovano lice koje je crnogorski državljanin, ima visoku stručnu spremu i pet godina radnog iskustva u obavljanju poslova iz oblasti ljudskih prava i sloboda.

⁷⁵⁹ Za predsjednika, odnosno člana Savjeta Agencije ne može biti imenovano lice koje je: poslanik ili odbornik; član Vlade; imenovala ili postavila Vlada; funkcioner političke stranke; pravosnažno osuđeno za krivično djelo koje se goni po službenoj dužnosti, bez obzira na izrečenu sankciju ili je pravosnažno osuđeno za drugo krivično djelo na kaznu zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci, u periodu dok traju pravne posljedice osude, bračni drug poslanika ili odbornika, člana Vlade, lica koje je imenovala ili postavila Vlada ili su sa njima u srodstvu po prvoj liniji, u pobočnoj liniji do drugog stepena i u srodstvu po tzbini.

⁷⁶⁰ *Directive on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data* (Direktiva o zaštiti lica u vezi sa procesuiranjem ličnih podataka i slobodnim kretanjem takvih podataka), European Parliament and of the Council, 95/46/EC, 24. oktobar 1995.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama (Sl. list RCG, 68/2005) razrađuje ustavno pravo na pristup informacijama u posjedu organa vlasti, i propisuje da pravo na pristup ima svako domaće i strano pravno i fizičko lice (čl. 1). S druge strane, Zakon dozvoljava da se pristup informacijama ograniči ako bi se objelodanjivanjem značajno ugrozili privatnost i druga lična prava pojedinaca, osim u slučaju potrebe sudskog ili upravnog postupka (čl. 9, st. 6). Zakonom je propisano i da se smatra da su interesi (privatni) *značajno ugroženi* ako bi objelodanjivanjem informacije po njih nastala šteta značajno veća od javnog interesa za objavljivanjem te informacije (čl. 9, st. 2). U ovom slučaju, na djelu je potreba za uspostavljanjem ravnoteže između dva ustavom garantovana ljudska prava – na pristup informacijama i na zaštitu privatnosti, odnosno ličnih podataka. Ustavom je, u tom smislu, propisano da se pravo na pristup informacijama može ograničiti u cilju zaštite privatnosti (čl. 51, st. 2), ali se to može učiniti samo u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno (čl. 24, st. 1). Time je propisano načelo proporcionalnosti,⁷⁶¹ koje u ovom slučaju znači da organ vlasti prilikom odlučivanja da li da dozvoli pristup informaciji koja se odnosi na zakonom zaštićen interes treba da odbije pristup samo onim informacijama čije objelodanjivanje bi proizvelo štetu značajno veću (po taj interes), nego što je javni interes za objavljivanjem informacije. Takođe, Zakon propisuje da je državni organ dužan da omogućiti pristup dijelu informacije (kada je neophodno uskratiti pristup cijeloj informaciji iz opravdanih razloga, čl. 8), što obavezuje organ vlasti da djelimično dozvoli pristup traženoj informaciji, onda kada bi njeno objavljivanje u potpunosti štetilo npr. privatnosti, i kao jedan od načina za objavljivanje takve informacije propisuje pristup informaciji nakon brisanja dijela kojem je pristup ograničen (čl. 13, st. 3). Za primjenu ovog Zakona u praksi, vidi str. 305.

Agencija je ustanovila da Zakon o slobodnom pristupu informacijama i Zakon o zaštiti podataka ne upućuju jedan na drugog u pogledu rješavanja određenih pitanja, što doprinosi njihovoj međusobnoj koliziji, posebno u pogledu definisanja koji lični podaci predstavljaju privatnost svakog lica, i u kom obimu od zaštite privatnosti treba da budu izuzeti javni funkcioneri, odnosno nosioci javnih ovlašćenja.⁷⁶² Do kraja 2011. predviđen je rad na usaglašavanju ovih zakona.

Krivični zakonik. – Krivičnim zakonikom propisano je krivično djelo Neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka (čl. 176) i predviđena novčana kazna ili zatvor do jedne godine za onoga ko podatke o ličnosti koji se prikupljaju, obrađuju i koriste na osnovu zakona neovlašćeno pribavi, saopšti drugom ili

⁷⁶¹ Vidi Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore iz decembra 2007, op.cit., tačka 21: „Ova odredba ... sadrži neophodne elemente zakonitosti, legitimnih ciljeva i proporcionalnosti...”.

⁷⁶² Posebni izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka u Crnoj Gori, Agencija za zaštitu ličnih podataka, 30. jun 2011, str. 51.

upotrijebi u svrhu za koju nijesu namijenjeni (čl. 176, st. 1). Ista kazna je predviđena i za učinioca koji protivno zakonu prikuplja podatke o ličnosti građana ili tako prikupljene podatke koristi (čl. 176, st. 2). Za slučaj da je učinilac ovog krivičnog djela službeno lice u vršenju službe, propisana je kazna zatvora do tri godine (čl. 176, st. 3).

Krivični zakonik dozvoljava davanje podataka iz kaznene evidencije samo sudu, državnom tužiocu i organu uprave nadležnom za poslove policije u vezi sa krivičnim postupkom koji se vodi protiv lica koje je ranije bilo osuđeno, organu za izvršenje krivičnih sankcija i organu koji učestvuje u postupku davanja amnestije, pomilovanja, rehabilitacije ili odlučivanja o prestanku pravnih posljedica osude, kao i organima starateljstva, kad je to potrebno za vršenje poslova iz njihove nadležnosti (čl. 123, st. 3), odnosno na obrazloženi zahtjev i državnom organu, privrednom društvu, drugoj organizaciji ili preduzetniku, ako još traju pravne posljedice osude ili mjere bezbjednosti i ako za to postoji opravdani interes zasnovan na zakonu (čl. 123, st. 4). Niko nema prava da traži od građanina da podnosi dokaz o svojoj osuđivanosti ili neosuđivanosti (čl. 123, st. 5), ali eventualno traženje dokaza o osuđivanosti ili neosuđivanosti nije sankcionisano. Konačno, propisano je da se građanima, na njihov zahtjev, mogu davati podaci o njihovoj osuđivanosti ili neosuđivanosti samo ako su im potrebni radi ostvarivanja njihovih prava u inostranstvu (čl. 123, st. 6).

Zakon o policiji (Sl. list RCG, 28/2005 i Sl. list CG, 88/2009) propisuje da policija prikuplja, obrađuje i koristi lične podatke i o njima vodi evidencije, sve dok su ti podaci potrebni za sprječavanje i otkrivanje krivičnih djela, prekršaja i otkrivanje učinilaca (čl. 18, st. 1), i to korišćenjem postojećih zbirki podataka ili u neposrednom kontaktu sa licima na koje se ti podaci odnose, odnosno drugim licima (čl. 18, st. 2). Policija, u vezi sa primjenom policijskih ovlašćenja, vodi odgovarajuće evidencije, između ostalog i o licima za koja je sproveden postupak utvrđivanja identiteta, daktiloskopiranim licima, fotografisanim licima i DNK pretragama lica (čl. 19, st. 1, tač. 4), i podaci iz ove evidencije čuvaju se trajno (čl. 20, st. 1, tačka 4). Međutim, u članu 23 navedeno je da se lični podaci brišu iz evidencije ako su prikupljeni suprotno zakonu i „po prestanku razloga radi kojih su uneseni u evidencije“, što bi, u skladu sa gore pomenutim članom 8 Zakona o zaštiti podataka o ličnosti i praksom Evropskog suda za ljudska prava (*S. and Marper v. the UK*, 2008) moralo da znači da se brišu ukoliko u odnosu na lice kome su uzeti otisci prstiju ili DNK bude obustavljen krivični postupak, odnosno bude okončan oslobođenjem od optužbe, ali bi to moralo biti precizirano. Svako lice ima pravo uvida u evidencije, po prestanku razloga koji su uslovili njihovo vođenje (čl. 20, st. 1), pa je to prilika da se pokuša sa provjerom da li su podaci zaista uništeni. U postupku ostvarivanja prava na uvid u evidenciju obavezno se štiti identitet lica koje je dalo obavještenje (čl. 20, st. 2). Lični podaci ne smiju se prikupljati i koristiti suprotno svrsi propisanoj zakonom i drugim propisima kojima se uređuje zaštita podataka o ličnosti (čl. 22).

Zakon o radu (Sl. list CG, 49/2008 i 26/2009) propisuje da poslodavac ne može od lica sa kojim namjerava da zaključi ugovor o radu zahtijevati podatke o porodičnom, odnosno bračnom statusu i planiranju porodice, kao ni dostavljanje isprava i drugih dokaza koji nisu od neposrednog značaja za obavljanje poslova za koje zasniva radni odnos ili zaključuje ugovor o radu (čl. 18, st. 2). Poslodavac ne može da uslovljava zasnivanje radnog odnosa ili zaključivanje ugovora o radu dokazom o nepostojanju trudnoće, osim ako se radi o poslovima kod kojih postoji znatan rizik za zdravlje žene i djeteta utvrđen od strane nadležnog zdravstvenog organa (čl. 18, st. 3). Novčana kazna za kršenje ove odredbe iznosi od desetostrukog do tristostrukog iznosa minimalne zarade u Crnoj Gori (čl. 172).

Zakon o poreskoj administraciji. – Na osnovu Zakona o poreskoj administraciji (Sl. list RCG, 65/2001 i 80/2004), poreskom tajnom smatra se svaka informacija ili podatak o poreskom obvezniku kojim raspolaže poreski organ, osim u slučajevima propisanim zakonom (čl. 16).⁷⁶³

Zakon o državnoj upravi (Sl. list RCG, 38/2003 i Sl. list CG, 22/2008) propisuje da su građanima dostupni podaci, dokumenta, izvještaji i informacije organa državne uprave, osim u slučajevima određenim zakonom (čl. 4). Pristup podacima, dokumentima, izvještajima i informacijama organa državne uprave koji se odnose na pojedina fizička i pravna lica moguć je samo ako za to postoji pravni interes povezan sa sudskim i drugim postupkom u kome građanin ostvaruje svoja prava, obaveze i pravne interese (čl. 51, st. 2). Uskraćivanje ili odbijanje zahtjeva mora se obrazložiti u pisanoj formi i omogućiti korišćenje prava na podnošenje predstavke koja se podnosi organu koji vrši nadzor nad radom organa državne uprave (čl. 51, st. 3). Uslovljavanje pristupa ličnim podacima u posjedu organa državne uprave postojanjem pravnog interesa „povezanog sa sudskim ili drugim postupkom“ nije u skladu s međunarodnim standardima, Ustavom, Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti (čl. 43, Pravo na obavještenje) i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, pa je neophodno inicirati ispitivanje ustavnosti ove odredbe.

Pristup dosijeima službi bezbjednosti

Na osnovu Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost (ANB), Agencija je dužna da građanina, na njegov pisani zahtjev, u roku od 30 dana obavijesti da li su preduzimane mjere prikupljanja podataka o njemu, da li ANB vodi evidenciju njegovih ličnih podataka i da mu, na njegov pisani zahtjev,

⁷⁶³ Poreskom tajnom neće se smatrati informacija li podatak za koje poreski obveznik pismeno izjavi da se ne smatraju poreskom tajnom; koji se ne mogu povezati sa konkretnim poreskim obveznikom niti se na drugi način mogu identifikovati; vezanih za postojanje poreskog duga, ako je hipoteka, odnosno fiducija kao način obezbjeđenja upisana u javne knjige; o registraciji poreskog obveznika, PIB, nazivu (imenu) i glavnom mjestu poslovanja; o vrijednosti nepokretne imovine, i one se mogu na zahtjev nadležnog državnog organa, učiniti dostupnim tom organu, u skladu sa zakonom.

stavi na uvid dokumenta o prikupljenim podacima (čl. 18). Dokumenti koji se stavljaju na uvid ne mogu da sadrže podatke o službenicima ANB koji su prikupljali podatke, izvorima podataka, kao ni lične podatke o trećim licima. Ako bi obavještenje dovelo u opasnost izvršenje poslova ANB ili bi moglo dovesti do ugrožavanja bezbjednosti drugog lica, ANB nije dužna da pruži obavještenje, ali je i u tom slučaju dužna da pisano obavijesti podnosioca zahtjeva u roku od 15 dana. Kada prestanu takvi razlozi, ANB je dužna da pruži traženo obavještenje (čl. 18, st. 4). O praktičnoj primjeni ovog prava na pristup dosijeima vidjeti u nastavku, u odjeljku Praksa.

Prije donošenja ovog zakona, otvaranje tajnih dosijea bilo je regulisano Uredbom Vlade RCG, iz 2001. godine, o stavljanju na uvid dosijea vođenih o građanima Crne Gore u Službi državne bezbjednosti (*Sl. list RCG*, 45/01), koja je bila na snazi godinu dana. Na osnovu ove uredbe mogao ostvariti uvid samo u dosjee iz kategorije „unutrašnji neprijatelj“, u prostorijama i pod nadzorom ANB-a.

Iako je iz Ministarstva unutrašnjih poslova najavljivano da će biti usvojen do 2007. godine,⁷⁶⁴ zakon o pristupu tajnim dosijeima nije usvojen ni do kraja juna 2011. Opoziciona partija Nova srpska demokratija najavila je početkom 2010. godine da će predložiti zakon o otvaranju dosijea „jer je to civilizacijska potreba Crne Gore“.⁷⁶⁵ Inicijativa za donošenje ovakvog zakona dolazila je i od Liberalne partije i Pokreta za promjene.

Pravo na privatnost i sloboda informisanja

Za razliku od Evropske konvencije o ljudskim pravima, koja u stavu 2 člana 10 dozvoljava ograničenje slobode izražavanja u cilju zaštite prava drugih lica, u koja spada i pravo na privatnost,⁷⁶⁶ Ustav Crne Gore dozvoljava ograničavanje slobode izražavanja „samo pravom drugoga na dostojanstvo, ugled i čast“, što ne obuhvata sve aspekte prava na privatnost. Na primjer, Evropski sud za ljudska prava smatra da „koncept privatnog života obuhvata lične informacije za koje ljudi mogu legitimno da očekuju da se neće objaviti bez njihove saglasnosti, a koje uključuju i elemente prava na zaštitu lika“.⁷⁶⁷ S druge strane, pravo na slobodu informisanja o pitanjima od javnog interesa, nekada može da znači i opravdano zadiranje u privatnost javnih funkcionera, u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.⁷⁶⁸

⁷⁶⁴ „Ubrzo zakon o tajnim dosijeima“, *Vijesti*, 16. novembar 2007. Prema riječima pomoćnice ministra unutrašnjih poslova, Nade Vukanić, nacrt tog zakona te 2007. godine „prošao je ekspertize i Savjeta Evrope i OEBS-a, konsultanata i domaćih stručnjaka“.

⁷⁶⁵ „Tajni dosijeji na vidjelo“, *Vijesti*, 4. januar 2010.

⁷⁶⁶ Vidi npr. presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Tammer v. Austria*, 2001.

⁷⁶⁷ *Italehti and Karhuvaara v. Finland*, 2010, stav 52.

⁷⁶⁸ Vidi, npr. *Italehti and Karhuvaara v. Finland*, 2010. Komitet ministara Savjeta Evrope u Deklaraciji o slobodi političke rasprave u medijima (2004) utvrdio je da, iako privatni i porodični život političara i državnih službenika zaslužuje zaštitu od objavljivanja u medijima

Zakon o uslovima za objavljivanje privatnih dnevnika, pisama, portreta, fotografija, filmova i fonograma (*Sl. list SRCG*, 2/80) iz 1980. godine, koji je donijet radi ostvarivanja i zaštite nepovredivosti ličnog i porodičnog života i drugih prava ličnosti (čl. 1) još uvijek je na snazi. Zakon nalaže da se navedene forme, koje nijesu namjenjene javnosti, mogu objaviti samo uz pristanak lica koje ih je sastavilo, odnosno koje se na njima pojavljuje, odnosno i uz pristanak lica kome su upućena npr. pisma, a poslije njihove smrti uz saglasnost nasljednika. Predviđaju se striktno i izuzeci od ovog pravila, u slučaju: 1) portreta, fotografija, filmova i fonograma koji prikazuju odnosno emituju glas ličnosti iz savremenog života, od interesa za javnost; 2) fotografija, filmova i fonograma koji su od interesa za proučavanje društvenog razvitka; 3) fotografija, filmova i fonograma sa manifestacija (zborovi, povorke i slični događaji); 4) fotografija i filmova na kojima je prikazan neki kraj ili prizor, a njima su obuhvaćene i pojedine ličnosti; 5) privatne dnevnike, pisma, fotografije, filmove i fonograme ako je to u interesu pravosuđa (čl. 5).

Zakon o medijima (*Sl. list RCG*, 51/2002 i 62/2002) sadrži odredbu o zaštiti integriteta maloljetnika i posebno, o zaštiti identiteta maloljetnika umiješanih u krivična djela (čl. 22). Osim odredbe kojom je propisano da svako ima pravo na tužbu protiv autora i osnivača medija koji objavi programski sadržaj kojim se narušava „zakonom zaštićeni interes lica“ na koje se informacija odnosi ili kojim se vrijeđa „integritet“ lica, a što se može tumačiti i kao nedozvoljeno miješanje u privatni život, Zakon ne sadrži posebne odredbe o zaštiti privatnosti, odnosno ravnoteži koju je, u skladu sa standardima iz prakse Evropskog suda za ljudska prava, neophodno uspostaviti između tog prava i prava na slobodu informisanja. Akcija za ljudska prava je u okviru Predloga za reformu odgovornosti za povredu časti i ugleda u Crnoj Gori, predložila i dopunu Zakona o medijima u ovom smislu.⁷⁶⁹

Pravo na privatnost i vjeroispovjest, nacionalna pripadnost i seksualno opredjeljenje

Ustavom je garantovano pravo svakome da ispoljava, odnosno da ne ispoljava vjeru i druga uvjerenja (čl. 46, st. 2). Takođe, pripadnicima manjina garantovana je sloboda ispoljavanja nacionalne i etničke posebnosti, što podrazumijeva i slobodu da se ona ne ispolji, o čemu nedvosmisleno govori i član 3, stav 1 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta

u skladu sa pravom na privatnost iz čl. 8 Konvencije, informacije o njihovom privatnom životu mogu se objaviti kada su od neposrednog javnog interesa u vezi sa načinom na koji obavljaju svoje dužnosti, iako i pri tome treba uzeti u obzir potrebu da se izbjegne šteta trećim licima. U slučaju u kojem političari i državni službenici privlače pažnju na svoj privatni život, mediji imaju pravo da to i kritikuju.

⁷⁶⁹ Predlog reforme dostupan je na stranici: http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/predlog_reforme-zakon_o_kleveti_i_uvredi.pdf

Evrope, koja obavezuje Crnu Goru.⁷⁷⁰ U istom smislu, Zakon o zabrani diskriminacije (*Sl. list CG*, 46/2010) propisuje da su rodni identitet i seksualna orijentacija privatna stvar svakog lica i da niko ne može biti pozvan da se javno izjasni o svom rodnom identitetu i seksualnoj orijentaciji (čl. 19, st. 3).

Krivičnim zakonikom predviđena su krivična djela: Povreda slobode izražavanja nacionalne ili etničke pripadnosti, kojim je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine za onoga ko prinuđava drugog da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj ili etničkoj pripadnosti (čl. 160, st. 2), i Povreda slobode ispovijedanja vjere i vršenja vjerskih obreda, kojim je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine za onoga ko prinuđava drugog da se izjašnjava o svom vjerskom uvjerenju (čl. 161, st. 3), dok je za službeno lice koje učini navedeno djelo propisana kazna zatvora do tri godine (čl. 161, st. 4).

Zakonom o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u 2011. godini (*Sl. list CG*, 41/2010, 44/2010 i 75/2010) propisano je da se podaci prikupljeni u popisu koriste isključivo u statističke svrhe (čl. 20, st. 1), dok su popisivači, instruktori, kontrolori i druga lica koja vrše poslove u vezi sa popisom dužni su da čuvaju kao službenu tajnu sve podatke prikupljene od popisanih lica (čl. 20, st. 2). Međutim, Zakon je propisao dužnost svakog lica obuhvaćenog popisom da „tačno i potpuno odgovori na svako pitanje“ (čl. 21, st. 1), uključujući i pitanja o vjeroispovjesti, etničkoj, odnosno nacionalnoj pripadnosti (čl. 5). Predviđena je novčana kazna u iznosu od jedne polovine do dvadesetostrukog iznosa minimalne zarade u Crnoj Gori za prekršaj u slučaju odbijanja davanja odgovora u popisnim obrascima ili davanja netačnih i nepotpunih odgovora (čl. 28). Akcija za ljudska prava je inicirala ispitivanje ustavnosti ovih odredbi pred Ustavnim sudom, koji je inicijativu odbacio, s obrazloženjem da „metodologija i uputstvo za popisivače“, koji u vrijeme odlučivanja Ustavnog suda nisu bili objavljeni akti, nedvosmisleno upućuju na to da Zakon, u stvari, garantuje pravo da se ne odgovori na ova pitanja, te da će se odgovor „ne želim da odgovorim“ smatrati tačnim i potpunim odgovorom.⁷⁷¹

Seksualna autonomija zaštićena je pravom na privatnost na osnovu člana 8 EKPS.⁷⁷² Ograničenje seksualne autonomije mora da bude predviđeno zakonom, neophodno i proporcionalno, i može se opravdati u odnosu na zloupotrebu maljoletnika,⁷⁷³ a samo izuzetno u odnosu na dobrovoljni privatni odnos punoljetnih lica.⁷⁷⁴

⁷⁷⁰ „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 9/02.

⁷⁷¹ „Umjesto zakonom bavili se uputstvom“, *Vijesti*, 25. mart 2011. Stav Akcije o ovoj odluci Ustavnog suda dostupan je na: <http://www.hraction.org/?p=715>.

⁷⁷² *Dudgeon protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. No. 7275/76 (1981); *Norris protiv Irske*, ECHR, App. No. 10581/83 (1988); *Lustig-Prean i Beckett protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. No. 31417/96 (1999); *Sutherland protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. No. 25186/94 (1997, 1998).

⁷⁷³ *M. K. protiv Austrije*, ECmHR, App. No. 28867/95 (1997).

⁷⁷⁴ *Dudgeon protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1981 (kriminalizacija homoseksualnog odnosa punoljetnih lica u privatnom okruženju kršenje prava na privatnost); *A.D.T. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 2000 (krivično gonjenje zbog privatnog snimka homoseksualnog

Krivični zakonik u glavi 18 inkriminiše krivična djela protiv polne slobode, koja se zasnivaju na zabrani obljube i vršenja drugih polnih radnji uz upotrebu sile, prijetnje ili zloupotrebe službenog položaja, odnosno na zabrani da takve radnje izvrši punoljetno u odnosu na maloljetno lice, ili iskorišćavanjem nemoćnog položaja lica (duševno oboljenje, zaostali duševni razvoj, itd.). Posebnim kvalifikovanim oblicima djela štite se djeca. Propisana krivična djela u skladu su sa obavezom države da sačuva moralni i fizički integritet osoba u njenoj nadležnosti od seksualnog napastvovanja.⁷⁷⁵

Pravo na izražavanje rodnog identiteta nije izričito priznato Ustavom, niti se rodna opredjeljenost navodi izričito kao zabranjeni osnov. Međutim, Zakon o zabrani diskriminacije (*Sl. list CG*, 46/2010) po prvi put uvodi zabranu diskriminacije po osnovu roda. Ovim zakonom je propisano i da su rodni identitet i seksualna orijentacija privatna stvar svakog lica, da svako ima pravo da izrazi svoj rodni identitet i seksualnu orijentaciju, ali i da niko ne može biti pozvan da se javno izjasni o svom rodnom identitetu i seksualnoj orijentaciji (čl. 19). Međutim, prinuda na izjašnjavanje nije sankcionisana čak ni prekršajem, za razliku od prinude na izjašnjavanje o nacionalnoj ili etničkoj pripadnosti, koja predstavlja krivično djelo. Neophodno je proširiti ovo krivično djelo tako da obuhvati i zaštitu od prinude na izražavanje rodnog identiteta i seksualne orijentacije.

Diskriminacija na osnovu seksualne opredijeljenosti izričito je zabranjena Zakonom o radu⁷⁷⁶ (čl. 5) i Zakonom o zabrani diskriminacije⁷⁷⁷ (čl. 2).

Krivičnopravna zaštita privatnog života

Krivični zakon sankcioniše povrede prava na privatni život. Krivičnim djelom Neovlašćeno otkrivanje tajne predviđene su sankcije za advokata, lje-kara ili drugo lice koje neovlašćeno otkrije tajnu koju je saznalo u vršenju svog poziva (novčana kazna ili zatvor do jedne godine), osim ako je otkrivanje tajne u opštem interesu ili interesu drugog lica, koji je pretežniji od interesa čuvanja tajne (čl. 171). Krivičnim djelom Povreda tajnosti pisma i drugih pošiljki, za povredu tajnosti pisma i drugih pošiljki, predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine, osim kada ovo krivično djelo uči-

odnosa više odraslih lica, zaplenjenog u privatnom stanu, je takođe kršenje prava na privatnost), ali u slučaju *Laskey, Jaggard and Brown v. the United Kingdom*, 1997, Sud je utvrdio da je država opravdano krivičnim gonjenjem ograničila dugogodišnji privatni sado-mazohistički odnos više lica, koji je podrazumijevao ozbiljne metode povređivanja, u cilju zaštite zdravlja.

⁷⁷⁵ Primjera radi, Evropski sud za ljudska prava našao je povredu člana 8 EKPS u slučaju *X. i Y. protiv Holandije*, 1985, gdje djevojci sa mentalnim invaliditetom nije omogućeno da pokrene krivični postupak protiv osobe koja ju je seksualno napastvovala, jer takvo ponašanje nije bilo inkriminisano krivičnim zakonom.

⁷⁷⁶ *Sl. list CG*, br. 49/2008 i 26/2009.

⁷⁷⁷ *Sl. list CG*, 46/2010.

ni službeno lice u vršenju službe, za šta je predviđena kazna zatvora do tri godine (čl. 172). Krivično djelo Neovlašćeno prisluškivanje i snimanje sankcionisano je novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine, a ako je ovo krivično djelo učinilo službeno lice u vršenju službe, kazniće se zatvorom do tri godine (čl. 173). Neovlašćeno fotografisanje (čl. 174), Neovlašćeno objavljivanje i prikazivanje tuđeg spisa, portreta i snimka (čl. 175) i Neovlašćeno prikupljanje ličnih podataka (čl. 176), sankcionisano je na isti način. S izuzetkom Neovlašćenog otkrivanja tajne, kod ostalih navedenih krivičnih djela ne postoji izuzetak od kažnjavanja u slučaju pretežnijeg opšteg interesa, kao što je, na primjer, sprječavanje izvršenja krivičnog djela ili otkrivanje učinioца krivičnog djela. Ovako ostaje kažnjivo, na primjer, snimiti ili fotografisati prijetnje, izvršioca krivičnog djela i objaviti film iz privatnog života počinioца krivičnog djela koji doprinosi procesuiranju tog krivičnog djela ili spašavanju ljudi i imovine od štetnih posljedica izvršenog krivičnog djela, i slično, pa bi zbog toga sva ova krivična djela trebala odgovarajuće dopuniti.

Dom (stan)

Domom (stanom) se u smislu EKPS smatraju sva mjesta stanovanja. Evropski sud za ljudska prava proširio je koncept doma i na neke poslovne prostorije (kancelariju).⁷⁷⁸ I Ustav Crne Gore govori o stanu i „drugim prostorijama“ (čl. 41, st. 2 i 4).

Ustav propisuje nepovredivost stana (čl. 41, stav 1). Niko ne može bez odluke suda ući u stan ili druge prostorije protiv volje njegovog držaoца i u njima vršiti pretres (st. 2). Pretres se vrši u prisustvu dva svjedoka (st. 3). Službeno lice može ući u tuđi stan ili druge prostorije i bez odluke suda i vršiti pretres bez prisustva svjedoka ako je to neophodno radi sprječavanja vršenja krivičnog djela, neposrednog hvatanja učinioца krivičnog djela ili radi spašavanja ljudi i imovine (st. 4).

Krivični zakonik sankcioniše povrede prava na nepovredivost stana. Predviđena krivična djela su Narušavanje nepovredivosti stana, za koje je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine, odnosno kazna zatvora do 3 godine ukoliko je učinilac službeno lice u vršenju službe (čl. 169), kao i Protivzakonito pretresanje, za koje je predviđena kazna zatvora do 3 godine (čl. 170).

Novim Zakonikom o krivičnom postupku (*Sl. list CG*, 57/2009 i 49/2010) propisano je da se pretresanje stana i drugih prostorija okrivljenog ili drugih lica i njihovih pokretnih stvari izvan stana može preduzeti ako postoje osnovi sumnje da će se pretresanjem okrivljeni uhvatiti ili da će se pronaći tragovi krivičnog djela ili predmeti važni za krivični postupak (čl. 75, st. 1). Naredbu za pretresanje donosi sud na zahtjev državnog tužioca ili na

⁷⁷⁸ *Niemietz protiv Nemačke*, 1992.

zahtjev ovlašćenog službenog lica policije koje je dobilo odobrenje državnog tužioca, a izvršava je policija (čl. 76, st. 1). Naredbu za pretresanje donosi sudija za istragu i njen sadržaj je propisan zakonom (čl. 79). Naredba o pretresanju predaje se prije početka pretresanja licu kod koga će se ili na kome će se pretresanje izvršiti (čl. 80, st. 1), dok se pretresanju može pristupiti i bez prethodne predaje naredbe, kao i bez prethodnog poziva za predaju lica ili stvari i pouke o pravu na branioca, odnosno advokata, ako je to neophodno radi sprječavanja vršenja krivičnog djela, neposrednog hvatanja učinioca krivičnog djela ili radi spašavanja ljudi i imovine ili ako se pretresanje ima izvršiti u javnim prostorijama (čl. 80, st. 2). Pravila pretresanja su propisana zakonom (čl. 81). Ovlašćeni policijski službenik može i bez naredbe suda ući u tuđi stan ili druge prostorije i po potrebi izvršiti pretresanje, ako držalac stana to traži ili ako je to neophodno radi sprječavanja vršenja krivičnog djela ili neposrednog hvatanja učinioca krivičnog djela ili radi spašavanja ljudi i imovine (čl. 83, st. 1). Pretresanje se može sprovesti i bez prisustva svjedoka ako nije moguće da se odmah obezbijedi njihovo prisustvo, a postoji opasnost od odlaganja. Razlozi za pretresanje bez prisustva svjedoka moraju se naznačiti u zapisniku (čl. 83, st. 4). Kad ovlašćeni policijski službenik vrši pretresanje bez naredbe za pretresanje dužan je da o tome odmah podnese izvještaj sudiji za istragu (čl. 83, st. 7). Ako je pretresanje izvršeno suprotno odredbama kojima se propisuju pravila pretresa, zapisnici o pretresanju i dokazi pribavljeni pretresanjem ne mogu se koristiti kao dokaz u krivičnom postupku (čl. 84).

Za tajni nadzor stana, odnosno privatnih prostorija i unutrašnjosti objekata, koji regulišu Zakonik o krivičnom postupku i Zakon o agenciji za nacionalnu bezbjednost, vidjeti str. 267.

Prepiska

Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da pojam prepiske u smislu člana 8 EKPS ne obuhvata samo pismenu korespondenciju, već i telefonske razgovore⁷⁷⁹, teleks⁷⁸⁰, telegraf i druge vidove elektronske komunikacije. Listinzi, tj. informacije o datumu i trajanju telefonskih razgovora i posebno o brojevima koji su pozivani, smatraju se „integralnim elementom telefonske komunikacije“ i uživaju zaštitu u okviru prava na privatnost na isti način kao i sama sadržina telefonskih razgovora od nezakonitog prisluškivanja. I sama klasifikacija informacija o telefonskim razgovorima treba da bude zaštićena, bez obzira jesu li informacije zaista objavljene ili iskorišćene protiv konkretnog lica u sudskom ili disciplinskom postupku.⁷⁸¹

⁷⁷⁹ *Klass protiv Nemačke*, 1979, 1980.

⁷⁸⁰ *Campbell Christie protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1994.

⁷⁸¹ *Copland protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 2007, st. 43; *Malone protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1989, st. 87; *Valenzuela Contreras protiv Španije*, 1996, st. 47.

Evropski sud je utvrdio i minimalne garancije koje se moraju propisati zakonom da bi se izbjegle zloupotrebe ovlašćenja od strane državnih organa prilikom sprovođenja prisluškivanja i ostvarivanja uvida u listinge, odnosno informacije o pozivanim brojevima: definisanje kategorije lica čiji telefoni mogu biti prisluškivani na osnovu odluke suda; krivična djela koja mogu izazvati određivanje takve mjere, ograničenje trajanja telefonskog prisluškivanja; postupak izrade sumarnih izvještaja o prisluškivanim razgovorima; mjere predostrožnosti koje treba preduzeti kako bi se snimci netaknuti i potpuni predali na pregled sudu ili odbrani, i okolnosti pod kojima snimci mogu ili moraju biti izbrisani ili trake uništene, posebno kada je optuženi oslobođen od strane suda.⁷⁸²

Ustav Crne Gore garantuje tajnost pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava opštenja (čl. 42, st. 2). Od ovog načela može se odstupiti samo na osnovu odluke suda, ako je to neophodno za vođenje krivičnog postupka, ili iz razloga bezbjednosti Crne Gore (čl. 42, st. 2).

Starim Zakonom o krivičnom postupku (*Sl. list RCG*, 71/2003, 7/2004 i 47/2006) koji je važio i u 2010. godini, propisana su ovlašćenja policije da u pretkrivičnom postupku, bez sudske kontrole, ima pravo da zahtjeva od telekomunikacionih kompanija da joj dostave informacije o brojevima fiksnih i mobilnih telefona sa kojima je uspostavljena veza, kao i da ih obavijeste o trajanju uspostavljene veze (tzv. brojanje), kao i da oduzme personalni računar radi provjere, isto tako bez sudske odluke ili kojeg drugog vida kontrole (čl. 230). Novi ZKP takođe sadrži odredbu prema kojoj je omogućeno policiji da u okviru svojih ovlašćenja, bez sudske kontrole zatraži od pružaoca usluga elektronskih komunikacija provjeru identičnosti telekomunikacijskih adresa koje su u određenom vremenu uspostavile vezu (čl. 257, st. 2). Ovo ovlašćenje ne zadovoljava standard Evropskog suda jer omogućava proizvoljno postupanje policije, bez sudske provjere.⁷⁸³ Primjera radi, u Srbiji je Ustavni sud proglasio neustavnom odredbu Zakona o telekomunikacijama koja je propisivala mogućnost narušavanja privatnosti i povjerljivosti poruka koje se prenose telekomunikacionim mrežama, na osnovu zakona, uz obrazloženje da jedino sud može biti nadležan da, ako je to neophodno radi vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbjednosti Republike, na određeno vreme i način predviđen zakonom, dozvoli odstupanja od načela nepovrjedivosti tajnosti pisama i drugih sredstava komuniciranja.⁷⁸⁴ Međutim, u Crnoj Gori je

⁷⁸² *Kruslin protiv Francuske*, 1990; *Huvig protiv Francuske*, 1997, i *Venezuela Contreras protiv Španije*, 1996.

⁷⁸³ Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka predložio je krajem aprila 2011. poslanicima Skupštine iniciranje izmjene ovoga čl. 257 ZKP koji izaziva nedoumice („Policija da izbriše informacije“, *Vijesti*, 29. april 2011) Posebni izvještaj o stanju zaštite ličnih podataka u Crnoj Gori Agencije dostupan je na: <http://www.skupstina.me>

⁷⁸⁴ Iz Izvještaja Beogradskog centra za ljudska prava: Ljudska prava u Srbiji 2009, str. 132, dostupno na: <http://www.bgcentar.org.rs/images/stories/Datoteke/Ljudska%20prava%20u%20srbiji%202009.pdf>.

Ustavni sud odbio ustavnu inicijativu da ispita ustavnost navedene odredbe ZKP-a, i na nju nadograđeno ovlašćenje policije u Vladinom Akcionom planu za borbu protiv korupcije, koje je dovelo i do zaključenja spornog ugovora između Uprave policije i operatera telekomunikacionih usluga (više o tome u nastavku, u dijelu Praksa).⁷⁸⁵

Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, održavanje komunikacije sa spoljnim svijetom jedno je od osnovnih prava osuđenih lica i zaštićeno je članom 8 EKPS. Ovo pravo može se ograničiti samo radi ostvarivanja legitimnih ciljeva kao što su bezbjednost ili sprečavanje krivičnih djela, pod uslovom da je ograničenje neophodno i proporcionalno.⁷⁸⁶

Prema Zakoniku o krivičnom postupku privremeno oduzimanje pisama, telegrama i drugih pošiljki koje su upućene osumnjičenom ili okrivljenom ili koje oni šalju (ako postoje okolnosti zbog kojih se osnovano može očekivati da će ove pošiljke poslužiti kao dokaz u postupku) može odrediti sudija za istragu na zahtjev državnog tužioca (čl. 88).

Zakon o izvršenju krivičnih sankcija (*Sl. list CG*, 25/94, 29/94, 69/2003 i 65/2004) propisuje da osuđena lica imaju pravo da se dopisuju sa svojim najbližima, a starješina organizacije može dozvoliti dopisivanje i sa drugim licima (čl. 46). Osuđena lica primaju i upućuju pisma posredstvom zatvorske organizacije. Osuđenom licu se može uskratiti prijem i slanje pojedinih pismenih pošiljki ako je ocijenjeno da dopisivanje negativno utiče na utvrđeni program tretmana i bezbjednosti zatvorske organizacije, odnosno organizacione jedinice. Diskreciono ovlašćenje prema kome se osuđenom licu može zabraniti korespondencija sa svima, sem najbližima, a bez potrebe da za takvu zabranu postoji opravdani razlog i da je ona neophodna i proporcionalna, nije u saglasnosti sa EKPS i praksom Evropskog suda.

Osuđeno lice koje je strani državljanin ima pravo da se podnescima obrati i diplomatsko-konzularnom predstavništvu svoje države ili države koja štiti njegove interese, a lica bez državljanstva ili izbjeglice organizaciji koja štiti njihove interese (čl. 47). Na osnovu Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda (*Sl. list CG*, 41/2003), lica lišena slobode imaju pravo da se njihova pisma Zaštitniku upućuju u zapečaćenoj koverti, neotvarana i nepročitana, a na isti način se postupa sa odgovorom Zaštitnika (čl. 28, st. 2 i 3). Ove godine Zaštitnik nije imao primjedbi u pogledu poštovanja tajnosti ove korespondencije.⁷⁸⁷ Planirano je postavljanje posebnih sandučića za upućivanje pritužbi Zaštitniku, u zatvorima u Podgorici i Bijelom Polju, kojima bi pristup imao samo Zaštitnik.⁷⁸⁸

⁷⁸⁵ Odluka Ustavnog suda, U. br. 91/08, iz juna 2010, dostavljena 13. septembra 2010, dostupna u arhivi HRA.

⁷⁸⁶ *Silver i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1983.

⁷⁸⁷ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Izvještaj o radu za 2010. godinu, mart 2011, str. 50.

⁷⁸⁸ Informacija Marijane Laković, pomoćnice Zaštitnika za ljudska i manjinska prava.

Tajni nadzor

Opšte. – Ovlašćenje državnih organa da primjenjuju prisluškivanje i druge vidove tajnog nadzora za potrebe policijske istrage, predstavlja izuzetan rizik za ugrožavanje prava na zaštitu privatnosti. Zbog toga je Evropski sud za ljudska prava utvrdio da je neophodno da zakon koji daje ovakva ovlašćenja sadrži neophodne garancije za sprječavanje zloupotreba i bude dovoljno jasan tako da građani znaju u kojim okolnostima i pod kojim uslovima državni organi mogu da pristupe ovakvim mjerama (*Malone v. the United Kingdom*, 1984, st. 67; *Bykov v. Russia*, 2009, st. 78.).

Mjere tajnog nadzora propisane su Zakonikom o krivičnom postupku, kao i Zakonom o Agenciji za nacionalnu bezbjednost.

Na osnovu Zakona o krivičnom postupku, ove mjere se mogu odrediti ako postoje osnovi sumnje da je neko lice samo ili u saučesništvu sa drugim izvršilo, vrši ili se priprema za vršenje određenih krivičnih djela,⁷⁸⁹ a na drugi način se ne mogu prikupiti dokazi ili bi njihovo prikupljanje zahtijevalo nesrazmjerni rizik ili ugrožavanje života ljudi. Vrste tajnog nadzora su određene zakonom (čl. 157, st. 1).⁷⁹⁰ Mjere tajnog nadzora se mogu narediti i prema licu za koje postoje osnovi sumnje da izvršiocu ili od izvršioca krivičnih djela prenosi poruke u vezi sa krivičnim djelom, odnosno da se izvršilac služi njihovim priključcima na telefon ili drugim sredstvima za elektronsku komunikaciju (čl. 157, st. 3). Za određivanje i produženje mjera tajnog nadzora, nadležan je sudija za istragu (čl. 159, st. 1). Sadržina predloga za određivanje mjera je propisana zakonom (čl. 159, st. 2).⁷⁹¹ Izuzetno, ako se

⁷⁸⁹ Mjere se mogu narediti za krivična djela: za koja se može izreći kazna zatvora u trajanju od deset godina ili teža kazna; sa elementima organizovanog kriminala; sa elementima korupcije, i to: pranje novca, prouzrokovanje lažnog stečaja, zloupotreba procjene, primanje mita, davanje mita, odavanje službene tajne, protivzakonito posredovanje, kao i zloupotreba ovlašćenja u privredi, zloupotreba službenog položaja i prevara u službi za koja je propisana kazna zatvora od osam godina ili teža kazna; otmica, iznuda, ucjena, posredovanje u vršenju prostitucije, prikazivanje pornografskog materijala, zelenaštvo, utaja poreza i doprinosa, krijumčarenje, nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija, napad na službeno lice u vršenju službene dužnosti, sprječavanje dokazivanja, zločinačko udruživanje, nedozvoljeno držanje oružja i eksplozivnih materija, nedozvoljen prelaz državne granice i krijumčarenje ljudi; protiv bezbjednosti računarskih podataka.

⁷⁹⁰ Vrste tajnog nadzora su: tajni nadzor i tehničko snimanje telefonskih razgovora, odnosno druge komunikacije koja se vrši putem sredstava za tehničku komunikaciju na daljinu, kao i privatnih razgovora koji se obavljaju u privatnim ili javnim prostorijama ili na otvorenom; tajno fotografisanje i vizuelno snimanje u privatnim prostorijama i tajno praćenje i tehničko snimanje lica i predmeta.

⁷⁹¹ Predlog i naredba sadrže: vrstu mjere, podatke o licu prema kome se mjera sprovodi, razloge za osnove sumnje, način izvršenja mjere, njen cilj, obim i trajanje. Ako se radi o mjeri angažovanja prikriivenog isljednika i saradnika, predlog i naredba sadrže i upotrebu lažnih isprava i tehničkih uređaja za prenos i snimanje zvuka, slike i video zapisa, učešće u zaključivanju pravnih poslova, kao i razloge koji opravdavaju da se za isljednika i saradnika angažuje lica koje nije ovlašćeni policijski službenik.

pisana naredba ne može izdati na vrijeme, a postoji opasnost od odlaganja, preduzimanje mjere može započeti na osnovu usmene naredbe sudije za istragu, odnosno državnog tužioca. U tom slučaju pisana naredba mora da bude pribavljena u roku od 12 sati od izdavanja usmene naredbe (čl. 159, st. 4). Mjere mogu da traju samo koliko je to neophodno, a najduže četiri mjeseca, a iz opravdanih razloga mogu da budu produžene za još tri mjeseca, a izvršenje mjere se prekida čim prestanu razlozi za njenu primjenu (čl. 159, st. 5). Službena i odgovorna lica koja učestvuju u postupku donošenja naredbe i izvršenju dužna su da kao tajne čuvaju sve podatke koje su saznali u ovom postupku (čl. 159, st. 7). Mjere tajnog nadzora izvršava policija, vodeći računa da se u što manjoj mjeri narušava privatnost lica na koja se mjera ne odnosi (čl. 160, st. 1). Ovlašćeni policijski službenik koji izvršava mjeru vodi evidenciju o svakoj preduzetoj mjeri, o čemu državnom tužiocu, odnosno sudiji za istragu, dostavlja periodične izvještaje o izvršenju mjere. Ako državni tužilac, odnosno sudija za istragu, ocijeni da više ne postoji potreba za preduzimanjem naređenih mjera, donosi naredbu o njihovom obustavljanju (čl. 160, st. 5). Ako državni tužilac odluči da ne pokrene krivični postupak protiv osumnjičenog, dobijeni materijal se uništava u prisustvu državnog tužioca i sudije za istragu, o čemu će sudija za istragu sačiniti zapisnik (čl. 160, st. 7). Prije nego što se uništi materijal dobijen izvršenjem mjera tajnog nadzora, sudija za istragu će obavijestiti lice prema kome je mjera preduzeta, a to lice ima pravo uvida u prikupljeni materijal (čl. 162, st. 1), osim ako postoji osnovana bojazan da bi obavještavanje lica ili uvid u dobijeni materijal moglo da predstavlja ozbiljnu opasnost po život i zdravlje ljudi ili bi moglo ugroziti neku od istraga koje su u toku ili iz drugih opravdanih razloga kada sudija za istragu, po pribavljenom mišljenju državnog tužioca, može odlučiti da ne obavještava lice prema kome je preduzeta mjera i da mu ne dozvoli uvid u dobijeni materijal (čl. 162, st. 2). Ako je prilikom preduzimanja mjera postupljeno suprotno odredbama zakona ili naredbi sudije za istragu, odnosno državnog tužioca, sudska odluka se ne može zasnivati na prikupljenim podacima (čl. 161, st. 1).

Ovlašćenja Agencije za nacionalnu bezbjednost. – Stav Evropskog suda za ljudska prava je da ovlašćenja tajnog nadgledanja građana od strane službi za zaštitu državne bezbjednosti mogu biti opravdana samo ako su neophodna za zaštitu demokratskih institucija.⁷⁹² Zakon kojim se uređuje rad službi bezbjednosti mora da sadrži precizna pravila o načinu prikupljanja podataka i odgovarajuće garancije u pogledu kontrole zakonitosti ovakvih aktivnosti.⁷⁹³ Moraju se predvidjeti djelotvorne garancije protiv zloupotrebe sistema tajnog nadzora, jer takav sistem u sebi sadrži rizik od podrivanja, ili i urušavanja demokratije pod izgovorom njenog očuvanja.⁷⁹⁴

⁷⁹² *Rotaru protiv Rumunije*, 2000, st. 57–59.

⁷⁹³ Isto.

⁷⁹⁴ Isto, st. 59.

Agencija za nacionalnu bezbjednost (ANB) osnovana je u maju 2005. godine na osnovu Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost (*Sl. list CG*, 28/2005) kao poseban državni organ. ANB je u svojstvu pravnog sljedbenika preuzela službenike, predmete, arhivu, opremu i sredstva bivše Službe državne bezbjednosti (SDB) Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Crne Gore.

Zakon propisuje da ANB posluje na osnovu i u okviru Ustava i zakona (čl. 2) i da je u svom radu politički i ideološki neutralna (čl. 3). ANB obavlja poslove nacionalne bezbjednosti koji se odnose na zaštitu Ustavom utvrđenog poretka, bezbjednost i teritorijalni integritet Crne Gore, Ustavom utvrđena ljudska prava i slobode, kao i druge poslove od interesa za nacionalnu bezbjednost (čl. 1). Nadležnost ANB da tajno prikuplja podatke propisanim sredstvima i metodama,⁷⁹⁵ potencijalno ugrožava ljudsko pravo na privatnost.

Nadzor nad poštanskim pošiljkama i drugim sredstvima komunikacije, na obrazloženi pisani predlog direktora Agencije, za svaki pojedinačni slučaj odlukom odobravao je i produžavao predsjednik Vrhovnog suda Crne Gore, ako postoje osnovi sumnje da je ugrožena nacionalna bezbjednost (čl. 14). Ovo rješenje je izmjenjeno u martu 2011, tako da sada odobrenje daje vijeće od troje sudija Vrhovnog suda.⁷⁹⁶ Davanjem odobrenja predsjednika Vrhovnog suda formalno je bio ispunjen zahtjev Ustava za sudskom kontrolom mjera tajnog nadzora. Međutim, odluka troje sudija predstavlja jaču garanciju nezavisnosti i nepristrasnosti od odluke jedne osobe, posebno jer postojeći politički način izbora predsjednika Vrhovnog suda ne obezbjeđuje njegovu nezavisnost i nepristrasnost i ne pruža dovoljno garancija protiv političke zloupotrebe vladajuće koalicije.⁷⁹⁷ Međutim, ostaje sumnja da postojeći mehanizmi kontrole nisu dovoljni da obezbijede da ANB u svakom slučaju primjene mjera nadzora uopšte traži odobrenje suda.

Nadzor nad poštanskim pošiljkama i drugim sredstvima komunikacije ukida se odmah nakon prestanka razloga zbog kojih je vršen (čl. 15), međutim Zakon o ANB omogućava neograničeno produžavanje mjera nadzora (čl. 15, st. 3), za razliku od mjera tajnog nadzora u krivičnom postupku, čija je primjena ograničena na najviše sedam mjeseci. Takođe, Zakon ne sadrži odredbu koju sadrži Zakon o policiji, prema kojoj se prikupljeni i u evidencije

⁷⁹⁵ Agencija je ovlašćena da tajno prikuplja podatke sljedećim sredstvima i metodama: saradnjom sa domaćim i stranim državljanima; praćenjem i osmatranjem, uz korišćenje tehničkih sredstava za dokumentovanje; kupovinom dokumenata i predmeta; nadzorom nad poštanskim pošiljkama i drugim sredstvima komunikacija (čl. 9, st. 1). Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ANB od 22. marta 2011, dodato je i ovlašćenje nadzora unutrašnjosti objekata.

⁷⁹⁶ Nova ovlašćenja tajnoj službi, *Pobjeda*, 6. april 2011.

⁷⁹⁷ Za stav Evropskog suda za ljudska prava da je sudska kontrola potrebna zato što obezbjeđuje najbolju garanciju nezavisnosti i nepristrasnosti, vidi presudu *Rotaru protiv Rumunije*, 2000.

uneseni lični podaci brišu iz evidencije po prestanku razloga radi kojih je lični podatak unesen u odgovarajuće evidencije, odnosno, da se uništavaju u skladu sa čl. 160–162 ZKP (vidi tajni nadzor u krivičnom postupku, str. 267).

Kontrolu rada ANB vrši Skupština (Odbor za odbranu i bezbjednost) i Vladina unutrašnja kontrola u vidu generalnog inspektora (čl. 5). ANB je dužna da, na zahtjev Odbora, dozvoli uvid u postupak nadzora nad poštanskim pošiljkama i drugim sredstvima komunikacije, ako se time ne ugrožava nacionalna bezbjednost (čl. 43, st. 4). Nije izričito predviđeno da Odbor može da kontroliše druga ovlašćenja Agencije, npr. njene baze podataka do kojih dolazi „praćenjem i osmatranjem, uz korišćenje tehničkih sredstava za dokumentovanje“ (čl. 9, st. 1), ali bi i to trebalo podrazumijevati pod načelnim ovlašćenjem kontrole rada ANB od strane Skupštine (čl. 43, st.1). ANB ne može dati podatke o identitetu svojih saradnika, službenika sa prikrivenim identitetom i drugih lica kojima bi otkrivanje tih podataka moglo da šteti, kao i o bezbjednosnim i obavještajnim izvorima i akcijama koje su u toku. (čl. 43, st. 5).

Takođe, Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda (*Sl. list RCG*, 41/2003) predviđa mogućnost, koja do sada nije bila korišćena u praksi, da Zaštitnik na svoju inicijativu (čl. 4), baveći se opštim pitanjima od značaja za zaštitu i unaprijeđenje ljudskih prava i sloboda i ostvarujući saradnju sa odgovarajućim organizacijama i institucijama koje se bave ljudskim pravima i slobodama (čl. 23), izvrši kontrolu rada ANB, i o svojim nalazima obavijesti Skupštinu kroz redovne godišnje izvještaje koje je obavezan da podnosi (čl. 46).⁷⁹⁸ Problem sa skupštinskom kontrolom rada ANB javlja se u praksi u situaciji kada parlamentarna većina (koja čini i većinu u odboru) odbije inicijativu za kontrolno saslušanje koju predlažu članovi odbora iz redova opozicije, pa prema tome ANB može da bude kontrolisana jedino kada to odgovara vladajućoj većini, koja i postavlja direktora Agencije. Naime, predlog za imenovanje direktora Vlada dostavlja Skupštini (čl. 25, st. 3), koja o kandidatu daje svoje mišljenje nakon rasprave u Odboru (u svakom slučaju odlučuje prosta većina), što znači da će o izboru direktora odlučiti vladajuća većina koja je nadležna i za kontrolu njegovog rada. Rješenje kojim bi se garantovala nepristrasnost izabranog kandidata bilo bi da predlog za imenovanje daje Vlada, ali da Skupština kvalifikovanom većinom odlučuje o njegovom izboru.

⁷⁹⁸ Svaki državni organ, pa tako i ANB, dužan je da Zaštitniku, na njegov zahtjev, stavi na raspolaganje sve podatke i obavještenja iz svoje nadležnosti, bez obzira na nivo tajnosti i da mu omogući slobodan pristup svim prostorijama, dok se nepostupanje po zahtjevu Zaštitnika smatra kao ometanje njegovog rada i o tome Zaštitnik može obavijestiti neposredno viši organ, Skupštinu ili javnost (čl. 40, Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda). Predlogom Zakona o zaštitniku ljudskih prava iz marta 2011, ovo ovlašćenje ograničeno je „u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka i zaštita ličnih podataka“ (čl. 36).

Porodični život i porodica

Zaštita porodičnog života

Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, porodični život se shvata u smislu faktičkog postojanja bliskih ličnih veza.⁷⁹⁹ Ovo obuhvata niz odnosa, kao što su brak, odnosi između roditelja i djece⁸⁰⁰ i nevjenčanih parova koji žive sa svojom djecom.⁸⁰¹ Takođe, Evropski sud je 2010. godine utvrdio i da partneri iz istopolne veze uživaju zaštitu prava na porodični život.⁸⁰² Čak i sama mogućnost zasnivanja porodičnog života može biti dovoljna da privuče zaštitu člana 8 EKPS.⁸⁰³ Drugi odnosi za koje je utvrđeno da spadaju pod član 8 obuhvataju odnose sestara i braće, odnose sa stričevima/ujacima/tetkama⁸⁰⁴, roditelja i usvojene djece i baba i djeda sa unucima.⁸⁰⁵ Štaviše, porodični odnos može postojati i u slučajevima kada nema nikakve krvne povezanosti i tada u obzir treba uzeti druga mjerila kao što su postojanje stvarnog porodičnog života, dovoljno jake lične veze, i dužina trajanja odnosa.⁸⁰⁶

Aspekt prava na porodični život, koji je najčešće predmet kršenja od strane država u regionu je pravo na spajanje porodice, tj. na kontakt roditelja i djeteta.⁸⁰⁷ Roditelj ima pravo da zahtijeva od državnih organa da mu obezbijede pravo na starateljstvo ili na kontakt sa svojim djetetom, a država onda takve odluke treba hitno da riješi i sprovede, uz preduzimanje svih razumnih mjera izvršenja, imajući posebno u vidu da protek vremena po pravilu ima nepopravljive posljedice na odnos roditelja i djeteta koje ne živi s tim roditeljem. Evropski sud za ljudska prava donio je u septembru 2010. presudu u slučaju Mijušković protiv Crne Gore, u kome je utvrdio kršenje čl. 8 EKPS od strane Crne Gore zbog neefikasnog izvršenja odluke o starateljstvu nad djetetom. Detaljnije o ovoj presudi vidi u okviru poglavlja Posebna zaštita porodice i djeteta na str. 425.

⁷⁹⁹ *K. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Evropska komisija za ljudska prava, 1991. Vidi i Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života – vodič za provedbu člana 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima, Ursula Kilkelly, Savjet Evrope, 2004, str. 23, dostupno na www.hraction.org.

⁸⁰⁰ *Marckx protiv Belgije*, 1979.

⁸⁰¹ *Johnston protiv Irske*, Evropska komisija za ljudska prava, 1986.

⁸⁰² *P.B. i J.S. protiv Austrije*, 2010; *Schalk i Kopf protiv Austrije*, 2010.

⁸⁰³ *Keegan protiv Irske*, 1994.

⁸⁰⁴ *Boyle protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1994.

⁸⁰⁵ *Bronda protiv Italije*, 1998.

⁸⁰⁶ *X., Y. i Z. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. No. 21830/93 (1997).

⁸⁰⁷ Vidjeti presude u predmetima u kojima je Evropski sud utvrdio kršenje prava na poštovanje porodičnog života: *V.A.M. protiv Srbije*, 2007; *Tomić protiv Srbije*, 2007; *Karadžić protiv Hrvatske*, 2005; *Šobota-Gajić protiv Bosne i Hercegovine*, 2007; *Krivošej protiv Srbije*, 2010; *Mijušković protiv Crne Gore*, 2010, i u slučaju u kome je utvrđeno da nije došlo do kršenja, jer je država preduzela sve razumne mjere da obezbijedi spajanje porodice, iako do spajanja nije došlo: *Damnjanović protiv Srbije*, 2008.

U okviru prava na zaštitu porodičnog života država mora da obezbijedi efikasan sistem zaštite od nasilja u porodici (vidi *A. protiv Hrvatske*, 2010, *Tomašić i dr. protiv Hrvatske*, 2009). Detaljnije na ovu temu vidi Zaštita od nasilja u porodici, str. 411.

Ustav štiti pravo na privatan i porodičan život (čl. 40), a za porodicu propisuje pravo na posebnu zaštitu (čl. 72, st. 1). Ustav navodi da se brak može zaključiti samo uz slobodan pristanak žene i muškarca (čl. 71, st. 1) i tako, ustvari, proglašava isopolne brakove neustavnim. Iako je regulisanje ovog pitanja u nadležnosti svake države, postavlja se pitanje da li je neophodno ustanoviti ga kao ustavni princip, otežavajući na taj način eventualnu zakonodavnu promjenu (i prema EKPS pravo na sklapanje braka i zasnivanja porodice imaju „muškarac i žena“ (čl. 12)). Brak se zasniva na ravnopravnosti supružnika (čl. 71, st. 2).

Porodični zakon (*Sl. list CG*, 1/2007) ne garantuje izričito pravo na poštovanje porodičnog života. Za razliku od prakse EKPS, Zakon usko definiše porodicu kao zajednicu roditelja, djece i drugih srodnika (čl. 2). Garantuje se pravo na održavanje ličnih odnosa djeteta s roditeljem s kojim dete ne živi (čl. 63, st. 1), sem ukoliko postoje razlozi da se taj roditelj potpuno ili djelimično liši roditeljskog prava ili u slučaju nasilja u porodici (čl. 63, st. 3), ali se ne navodi pravo djeteta na održavanje ličnih odnosa i sa drugim srođnicima s kojima ga vezuje posebna bliskost. Vanbračna zajednica definisana je kao „zajednica života muškarca i žene koja traje duže“, izjednačena je sa bračnom zajednicom u pogledu prava na međusobno izdržavanje i drugih imovinsko-pravnih odnosa (čl. 12, st. 1). Na osnovu razvoja prakse Evropskog suda za ljudska prava, Savjet Evrope je u okviru Preporuke Komiteta ministara državama članicama o mjerama za suzbijanje diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta,⁸⁰⁸ preporučio izjednačavanje u pravima partnera iz istopolnih zajednica i vanbračnih partnera (tač. 23).

Krivični zakonik kažnjava Iznošenje ličnih i porodičnih prilika (čl. 197), i zapriječena kazna iznosi od tri hiljade do deset hiljada eura (čl. 197, st. 1), osim ako je ovo djelo učinjeno putem medija ili sličnih sredstava ili na javnom skupu, kada je predviđena kazna od pet hiljada do četrnaest hiljada eura (čl. 197, st. 2). Ako je ono što se iznosi ili pronosi dovelo ili moglo dovesti do teških posljedica za oštećenog, učinilac će se kazniti novčanom kaznom od najmanje osam hiljada eura (čl. 197, st. 3). Ovo krivično djelo je propisano u okviru krivičnih djela protiv časti i ugleda, a ne u okviru djela koja štite ljudska prava. Iz opisa djela je jasno da ono predstavlja varijaciju uvrede i kle-

⁸⁰⁸ *Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity* (Adopted by the Committee of Ministers on 31 March 2010 at the 1081st meeting of the Ministers' Deputies). Nezvaničan prevod NVO Juventas dostupan na: http://www.montenegro-gay.me/files/dokumenti/pravni_propisi/Preporuke%20Savjeta%20Evrope%20o%20mjerama%20borbe%20protiv%20diskriminacije%20zasnovane%20na%20seksualnoj%20orijentaciji%20i%20rodnom%20identitetu.pdf.

vete, s obzirom da se za postojanje djela zahtijeva da je ono što se iznijelo ili pronijelo moglo štetiti časti i ugledu. S druge strane, moguće je oslobađanje od odgovornosti ako se utvrdi istinitost onoga što se iznijelo ili pronijelo (čl. 4), što sve ukazuje na to da suština ovog djela nije u zaštiti ljudskog prava na privatnost, već časti i ugleda.

Naknada štete zbog povrede prava na zaštitu privatnosti i porodičnog života trebalo bi da može da se ostvariti na osnovu Zakona o obligacionim odnosima⁸⁰⁹ (čl. 207) u vidu prava na naknadu štete zbog povrede prava ličnosti, ali takva sudska praksa nije poznata.

Utvrđivanje očinstva

Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da pravo na pristup informacijama o biološkom roditeljstvu, tj. očinstvu, predstavljaju vitalni interes osobe da sazna istinu o važnom aspektu njenog identiteta, koje Konvencija štiti u okviru prava na privatnost u članu 8 (*Mikulić protiv Hrvatske*, 2002; *Jevremović protiv Srbije*, 2007). U navedena dva slučaja, Sud je utvrdio da je država dužna da obezbijedi da sudovi u razumnom roku utvrde očinstvo, bez obzira na to da li otac pristaje ili ne da se podvrgne DNK analizi. Ako pravni sistem ne poznaje mjeru prinude, npr. putem procesnih kazni, da primora oca da se podvrgne ovoj analizi, onda se mora obezbijediti da sudovi primjenom tereta dokazivanja presude u razumnom roku.

U Crnoj Gori, Porodični zakon u okviru odredbi koje uređuju sporove o očinstvu i materinstvu ne sadrži posebne odredbe u pogledu dokazivanja, pa se primjenjuju opšte odredbe Zakona o parničnom postupku o teretu dokazivanja, koje bi trebalo primjenjivati u skladu s navedenom praksom.⁸¹⁰

Praksa

Sporazum između Uprave policije i kompanije M'tel

Uprava policije Vlade Crne Gore (Sektor kriminalističke policije) i operater telekomunikacionih usluga „M'tel“ d.o.o. zaključili su u septembru 2007. sporazum o međusobnoj saradnji u cilju sprječavanja, otkrivanja i dokumentovanja krivičnih djela i obezbjeđivanja optimalnih uslova za direktnu razmjenu potrebnih podataka (čl. 1).⁸¹¹ Sporazum, koji je Uprava policije proglasila tajnim dokumentom, potpisan je u okviru jedne od mjera predviđenih Akcionim planom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala: „Obezbjeđivanje linkova i povezivanje sa bazama podataka provajdera telekomunikacionih usluga, radi prikupljanja podatka, u skladu sa

⁸⁰⁹ *Sl. list CG*, 47/2008.

⁸¹⁰ Članovi 9 i 219 Zakona o parničnom postupku (*Sl. list RCG*, 22/2004 i 76/2006)

⁸¹¹ Sporazum dostupan u arhivi Akcije za ljudska prava.

ovlašćenjima policije predviđenih ZKP-om“.⁸¹² Prema članu 7 Sporazuma, Uprava policije i M'tel su se sporazumjeli da nadležni organ ima pristup svim potrebnim podacima, ta da ih preuzima kad god je to moguće i potrebno. Prema članu 8, oprema preko koje je ovo moguće sprovesti (kao i primjereni interfejs) treba da nadležnom organu obazbijede 24-časovni pristup i preuzimanje potrebnih podataka u realnom vremenu u momentu generisanja komunikacije (1), nakon procesa obrade od strane operatera (2), u standardnoj formi (3). Povodom zaključivanja navedenog sporazuma, Vanja Čalović, izvršna direktorica NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) podnijela je u julu 2008. godine ustavnu žalbu⁸¹³ zbog povrede prava na privatnost, uz obrazloženje da je došlo do kršenja ovoga člana time što je navedenim sporazumom, zaključenim na osnovu čl. 230 ZKP, Upravi policije obezbjeđen nekontrolisan pristup bazi podataka M'tel-a. Ustavni sud je u septembru 2010. odbacio žalbu uz obrazloženje da predmet odlučivanja Ustavnog suda može da bude samo pojedinačni akt kojim se odlučuje o konkretnim pravima i obavezama podnosioca žalbe, pa se iz tog razloga sud oglasio nenadležnim da odlučuje o radnjama, odnosno postupanju Uprave policije u postupku zaključivanja sporazuma sa M'tel-om, kao i o samom sporazumu.⁸¹⁴ Povodom ovog slučaja početkom 2011. podnijeta je predstavka Evropskom sudu za ljudska prava zbog povrede prava na privatnost iz člana 8 Konvencije.

U aprilu 2011, postupajući samoinicijativno, Agencija za zaštitu ličnih podataka donijela je rješenje kojim je naloženo Upravi policije da prekine sa praksom prikupljanja podataka o telefonskim razgovorima, kao i da uništi pribavljeni materijal.⁸¹⁵ U naknadno izvršenoj kontroli, Agencija nije našla na nepravilnosti u radu Policije prilikom korišćenja direktnih linkova u bazama mobilnih operatera.⁸¹⁶

Agencija za zaštitu ličnih podataka

Formalni uslovi za rad Agencije za zaštitu ličnih podataka stekli su se 16. marta 2010. kada je administrativni odbor Skupštine Crne Gore usvojio Predlog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Agencije.⁸¹⁷

⁸¹² Akcioni plan dostupan na linku: <http://www.mup.gov.me/pretraga?query=akcioni+plan+za+borbu+protiv+korupcije&siteId=47&contentType=2&searchType=4&sortDirection=desc&pageIndex=9>.

⁸¹³ Ustavna žalba dostupna u arhivi HRA.

⁸¹⁴ Odluka Ustavnog suda, U. br. 91/08, iz juna 2010, dostavljena 13. septembra 2010, dostupna u arhivi HRA.

⁸¹⁵ „Policija je prestala da preuzima podatke od mobilnih operatera“, *TV Vijesti*, 28. april 2011.

⁸¹⁶ „Radili po zakonu“, *Vijesti*, 6. jul 2011.

⁸¹⁷ „Agencija za zaštitu ličnih podataka i zvanično može da počne da radi“, *Impuls 2 TV In*, 16. mart 2010.

Nakon što je poslanik opozicione političke stranke Pokreta za promjene (PzP) Koča Pavlović obavijestio direktora i članove Savjeta Agencije za zaštitu ličnih podataka da su u vladajućoj Demokratskoj partiji socijalista (DPS), mimo zakona, kreirali zbirku podataka svih glasača u Crnoj Gori uz pomoć koje se ucjenjuju građani pred izbore⁸¹⁸, Savjet Agencije za zaštitu ličnih podataka zatražio je od DPS-a da u roku od 8 dana dostavi odgovor da li unutar te stranke postoji registar ličnih podataka građana Crne Gore⁸¹⁹ uz objašnjenje da Agencija u tom trenutku nije imala formiran nadzorni organ i nije bila u mogućnosti da sama neposredno izvrši nadzor⁸²⁰. Nakon obavljenog razgovora između člana Savjeta Agencije sa poslanikom DPS-a, Predragom Sekulićem, u kojem je Sekulić izjavio da DPS ne ugrožava prava i slobode građana, Savjet je na održanoj sjednici većinom glasova donio mišljenje da se iz dobijenih podataka ne može utvrditi da DPS ugrožava prava i slobode lica iz oblasti zaštite ličnih podataka.⁸²¹ U junu 2010. opoziciona Socijalistička narodna partija (SNP) je od Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP) zahtijevala podatke o osobama koje su promijenile adresu stanovanja u Podgorici (i koji bi sadržavali ime i prezime osoba, matični broj, datum promjene adrese, raniju adresu i novoprijavljenu adresu), što je MUP odbio da dostavi SNP-u uz obrazloženje da je Agencija tim povodom uputila negativno mišljenje MUP-u.⁸²²

Prilikom prvog objavljivanja rezultata rada, Agencija je ocijenila da institucije uglavnom nijesu imenovale odgovorna lica kao rukovodioce zbirki podataka, da odgovorna lica nijesu donijela odluke o uvođenju video nadzora (koji podrazumjeva snimanje, tj. nadzor pristupa u službeni ili poslovni prostor, radi bezbjednosti lica i imovine, kontrole ulaska ili izlaska iz službenog ili poslovnog prostora ili, ako zbog prirode posla, postoji mogući rizik za zaposlene) u kojima su navedeni razlozi za uvođenje video nadzora, da na vidnom mjestu nijesu istaknuta obavještenja o vršenju video nadzora, da često nije pribavljena saglasnost lica za objavljivanje ličnih podataka na oglasnoj tabli odnosno veb sajtu institucije, da zaštita ličnih podataka nije sprovedena na adekvatnom nivou, kao i da je uočeno nepoznavanje propisa kojima je regulisana zaštita ličnih podataka.⁸²³ Agencija za zaštitu ličnih podataka u 2010. nije zahtijevala pokretanje nijednog prekršajnog ili krivičnog postupka zbog kršenja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti.⁸²⁴

⁸¹⁸ „Ucjenama do sigurnog glasa“, *Vijesti*, 3. maj 2010.

⁸¹⁹ „Agencija za zaštitu ličnih podataka razmatrala predlog PzP-a“, *Info2 Montena tv*, 4. maj 2010.

⁸²⁰ „Umjesto da uđu u DPS vjerovao im na riječ“, *Vijesti*, 05. maj 2010.

⁸²¹ „Savjet vjeruje DPS-u na riječ“, *Dan*, 15. maj 2010.

⁸²² „Zaštitu ugroženog prava treba da traže građani, a ne partije“, *Pobjeda*, 10. jun 2010.

⁸²³ „Agencija za zaštitu podataka objavila rezultate rada“, *Infozoom tv Elmag*, 10. decembar 2010.

⁸²⁴ „Zakon se krši, ali ne bi još nikog da prijave“, *Vijesti*, 11. decembar 2010.

Krajem maja 2010. u medijima su objavljena imena i prezimena i matični brojevi donatora Demokratske partije socijalista (DPS).⁸²⁵ Spiskovi su dospjeli u javnost tako što su preuzeti sa sajta Državne izborne komisije (DIK). Odmah nakon što je Agencija reagovala, spiskovi su povučeni sa sajta DIK-a. Na osnovu izjava određenog broja lica čija su se imena našla na spisku, a koji su izjavili da nijesu donirali novac, očekivalo se postupanje nadležnog državnog tužioca.⁸²⁶

Slučaj navodnog prisluškivanja u Višem sudu u Podgorici

U oktobru 2010. Viši sud u Podgorici potvrdio⁸²⁷ je prvostepenu presudu Osnovnog suda, prema kojoj je novinar nedjeljnika Monitor Petar Komnenić obavezan da plati 3.000 eura bivšem predsjedniku Višeg suda, Ivici Stankoviću, zbog klevete.⁸²⁸ Stanković je tužio Komnenića zbog teksta u kojem je Komnenić objavio da je policija tajno prisluškivala Stankovića po zahtjevu specijalnog tužioca za organizovani kriminal zbog njegove navodne povezanosti sa kriminalnim aktivnostima.⁸²⁹ U samom tekstu, novinar Komnenić citirao je izjavu bivšeg sudije Višeg suda, Radovana Mandića, koji je rekao da je Stanković bio pod mjerama tajnog nadzora. Mandić je svoju izjavu ponovio i na suđenju. Do sada, tužilaštvo nije ispitalo slučaj navodnog prisluškivanja u Višem sudu povodom Komnenićevih tvrdnji i dokaza izvedenih na suđenju kao što su: iskaz bivšeg sudije Mandića o tome da mu je bivši kolega i istražni sudija Višeg suda u Podgorici, Hamid Ganjola, saopštio da je odobrio prisluškivanje Mandića, kao i da je „pola sudija“ Višeg suda prisluškivano; prepiska između tada istražnog sudije Ganjole i tadašnje specijalne tužiteljke Stojanke Radović koja svjedoči o tome da je predmet u vezi mjera tajnog nadzora kojim je bio zadužen sudija Ganjola „nestao“ između suda i tužilaštva; optužnica protiv okrivljenih za ubistvo policijskog inspektora Ščekića u kojoj je navedeno da su sudije Višeg suda u Podgorici protivzakonito omogućile da se okrivljeni za ubistvo Ščekića međusobno posjećuju u pritvoru, i dr. Zahtjev Akcije za ljudska prava, kojim su tražene informacije koje mjere je državno tužilaštvo preduzelo povodom nabrojaninih tvrdnji odbijen je od strane državnog tužilaštva dva puta.⁸³⁰ Akcija je 1. juna 2011. dobila upravni spor, pokrenut ovim povodom, pa se očekuje dobijanje ove informacije.⁸³¹

⁸²⁵ „Milo i Sveto se pretrgli sa po 1.500 eura“, *Dan*, 19. maj 2011.

⁸²⁶ „Sud da provjeri tačnost izvještaja“, *Dan*, 5. jun 2011.

⁸²⁷ Presuda Višeg suda dostupna na linku: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Stankovic-Komnenic-Presuda_Visi_sud.pdf.

⁸²⁸ Prvostepena presuda dostupna na linku: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/komnenic_stankovic.pdf.

⁸²⁹ „Sudije pod prismotrom“, *Monitor*, 18. maj 2007.

⁸³⁰ Zahtjev dostupan na linku: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/zahtjev-1205.pdf>.

⁸³¹ Detaljnije vidjeti na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/ADMINISTRATIVE-COURT-ADOPTED-HRA-CLAIM.pdf>.

Zahtijevanje podataka od zaposlenih u Elektroprivredi Crne Gore

Uprava Elektroprivrede Crne Gore (EPCG) je u decembru 2010. od svojih zaposlenih tražila popunjavanje formulara, koji je podrazumijevao davanje podataka o broju zdravstvene knjižice, lične karte, pasoša, nacionalnoj pripadnosti i državljanstvu.⁸³² U formularu je navedeno da je neophodno dostaviti tražene podatke za potrebe Direkcije za ljudske resurse i organizaciju, odnosno sprovođenje novog programa ljudskih resursa. Dio zaposlenih je o svemu obavijestio medije tvrdeći da domaći dio menadžmenta kompanije želi da zna kako se izjašnjavaju o nacionalnosti da bi oni čiji se odgovori ne poklope sa očekivanjima menadžmenta bili prioritet pri eventualnom otpuštanju. Iz EPCG je saopšteno da se radi o programu koji je pripremila referentna kuća iz regiona, a u cilju što bolje evidencije zaposlenih kojih ima oko 2.900, te da se na pitanje o nacionalnosti zaposlenog moglo, ali ne i moralo odgovoriti. Iz Agencije za zaštitu ličnih podataka je saopšteno da nije jasno po kojem pravnom osnovu se traži zaposlenima u kompaniji da se izjašnjavaju, ali da će tim povodom obaviti kontrolu ukoliko dobiju prijavu. Prema informacijama iz Agencije, prijava nije dostavljena do juna 2011.

Pristup ličnim dosijeima u Agenciji za nacionalnu bezbjednost

Rukovodioci NVO MANS su u julu 2010. od Agencije za nacionalnu bezbjednost zatražili informacije da li ta služba prikuplja i vodi njihove dosjee, i ako to čini, da im prikupljene podatke stavi na uvid. Šef kabineta direktora Agencije, Miroslav Bjelica obavijestio ih je da im ne može dozvoliti uvid u traženu dokumentaciju jer bi objavljivanje podataka koje Agencija prikuplja o njima „moglo onemogućiti, odnosno dovesti u opasnost izvršenje određenih poslova iz nadležnosti Agencije za nacionalnu bezbjednost“.⁸³³ Iz MANS-a je odgovor Agencije ocijenjen kao vid pritiska na rad NVO i pokušaj zastrašivanja.⁸³⁴ Nakon toga još 41 osoba (dvadeset četiri novinara, deset predstavnika političkih partija, od kojih četiri poslanika i sedam članova MANS-a) zatražili su od Agencije za nacionalnu bezbjednost informacije da li Agencija o njima vodi tajne dosjee,⁸³⁵ na šta je većina dobila odgovor da nijesu predmet praćenja od strane Agencije (nekoliko lica nije dobilo odgovor).⁸³⁶ Pošto su opozicioni članovi skupštinskog Odbora za odbranu i bezbjednost predložili kontrolno saslušanje tadašnjeg direktora Agencije, Duška Markovića, Odbor je odlučio da rješavanje ovog pitanja odloži za septembar 2010. nakon što im

⁸³² „Zaposleni neće da ih nacionalno prebrojavaju“, *Vijesti*, 29. decembar 2010.

⁸³³ „MANS pod nadzorom zbog Lazovića“, *Dan*, 24. jul 2010

⁸³⁴ „ANB pokušava da nas zastraši, ocijenila Vanja Čalović“, *MBC*, Naslovna strana, 27. jul 2010.

⁸³⁵ „Zahtjeve podnijela 41 osoba“, *Pobjeda*, 27. jul 2010.

⁸³⁶ „Ipak ne vjerujemo da nas ne pazite – bar malo“ *Vijesti*, 24. avgust 2010.

Agencija dostavi informacije o svom djelovanju u ovom slučaju.⁸³⁷ Na sjednici održanoj u oktobru Agencija je obavijestila članove Odbora da njeni službenici ne prate opozicione političare, predstavnike nevladinog sektora i medija, ali da taj dokument nosi oznaku tajnosti. Inače, ova sjednica Odbora je bila posvećena davanju mišljenja o novom kandidatu koji je predložen za direktora Agencije, i nije bilo posebne tačke posvećene razmatranju navodnog prisluškivanja i praćenja predstavnika MANS-a.⁸³⁸ Do zaključenja izvještaja nije održana posebna sjednica Odbora na kojoj se raspravljalo o ovom slučaju.

Na osnovu informacija iz ANB, „u periodu od 12 mjeseci, koliko je važila uredba iz 2001. godine, podnijeta su 274 zahtjeva za uvid u dosijea, a na osnovu njih konstatovano postojanje samo 131 dosijea. Po tom osnovu, pravo su ostvarila 82 građanina. I nakon prestanka važenja te uredbe, a prije donošenja zakona o ANB i slobodnom pristupu informacijama 2005, omogućen je uvid u lični dosije i to pravo je iskoristilo osam građana. Poslije donošenja tih zakona, ANB je u propisanoj proceduri, odgovorila na 23 zahtjeva. U 19 slučajeva dosije nije postojao ili se nijesu stekli zakonski uslovi za uvid, dok su četiri zahtjeva odobrena.“⁸³⁹

Na osnovu izvještaja Vlade SAD (U.S. State Department), tokom prvih devet mjeseci 2010, četiri osobe su zahtijevale pristup dosijeima koji su vođeni od 1945. do 1989. ANB je odgovorila da ne raspolaže informacijama o tim osobama.⁸⁴⁰ U izvještaju se ističe i da „nekoliko komentatora smatra da vlasti selektivno koriste prisluškivanje u odnosu na opozicione partije i druge grupe bez odobrenja suda“, kao i da mnogi pojedinci i organizacije smatraju da su bili, ili bi mogli biti pod takvom prismotrom.⁸⁴¹ I po procjeni Akcije za ljudska prava, u Crnoj Gori postoji znatno nepovjerenje javnosti u zakonit i nepristrasan rad ANB, čemu doprinose i zakonska rješenja.

⁸³⁷ „Odbor za odbranu i bezbjednost nije spreman da kontroliše rad ANB-a, saopštili iz MANS-a“, Infozoom, rtv *Elmag*, 30. jul 2010.

⁸³⁸ „Ne pratimo opoziciju ni MANS ni novinare“, *Vijesti*, 7. oktobar 2010.

⁸³⁹ „Na 10.000 dosijea pala prašina“, *Pobjeda*, 28. decembar 2009.

⁸⁴⁰ U.S. Department of State, 2010 Human Rights Reports: Montenegro, <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154441.htm>

⁸⁴¹ Isto.

Pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovjesti

Član 18 Pakta o građanskim i političkim pravima (PGP):

1. Svako lice ima pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovjesti. Ovo pravo podrazumijeva slobodu ispovijedanja i primanja vjere ili ubjeđenja po svom nahođenju, kao i slobodu da tu vjeru ili ubjeđenje ispoljava pojedinačno ili zajedno s drugima, kako javno tako i privatno, kroz kult, vršenje vjerskih i ritualnih obreda i vjeronauku.
2. Niko ne može biti predmet prinude kojom bi se kršila sloboda njegovog ispovijedanja ili primanja vjere ili ubjeđenja po njegovom nahođenju.
3. Sloboda ispoljavanja vjere ili ubjeđenja može biti predmet samo onih ograničenja koja predviđa zakon, a koja su nužna radi zaštite javne bezbjednosti, reda, zdravlja ili morala, ili pak osnovnih prava i sloboda drugih lica.
4. Države članice ovog pakta obavezuju se da poštuju slobodu roditelja, a u datom slučaju zakonitih staratelja, da obezbijede svojoj djeci ono vjersko i moralno obrazovanje koje je u skladu sa njihovim sopstvenim ubjeđenjima.

Član 9 (EKPS):

1. Svako ima pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovjesti; ovo pravo uključuje slobodu promjene vjere ili uvjerenja i slobodu čovjeka da, bilo sam ili zajedno sa drugima, javno ili privatno, ispoljava vjeru ili uvjerenje molitvom, propovijedi, običajima ili obredom.
2. Sloboda ispovijedanja vjere ili ubjeđenja može biti podvrgnuta samo onim ograničenjima koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu javne bezbjednosti, radi zaštite javnog reda, zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

Opšte

Zaštita misli, savjesti i uverenja svakog pojedinca počinje pravom na posjedovanje uvjerenja i njihovo mijenjanje. Suština prava je u sprječavanju državne indoktrinacije i obezbjeđivanju slobode koja dopušta

promjenu mišljenja i vjeroispovesti svakog pojedinca.⁸⁴² Ovo pravo na misao i vjeru spada u intimnu sferu, apsolutno je i ne može se ograničiti. Dozvoljeno je ograničiti samo način ispoljavanja ili ispovijedanja vjere, i to samo u mjeri koja je neophodna u demokratskom društvu iz precizno navedenih razloga u stavu 3 čl. 18 PGP i stavu 2 čl. 9 EKPS.

Evropski sud za ljudska prava utvrdio je da su vjeroispovjesti koje uživa-ju zaštitu sve tradicionalne crkve i Islamska zajednica, ali i vjerske zajednice novijeg doba, kao što su Jehovini svjedoci⁸⁴³, Scientološka crkva⁸⁴⁴, Unifikacijska (Munova) crkva⁸⁴⁵, itd. Takođe, sloboda misli i vjeroispovjesti podrazumijeva pravo da se ne bude religiozan ili da se vjera neispovjeda.⁸⁴⁶

Država po pravilu treba da se uzdržava od miješanja u slobodu vjeroispovjesti, i da se zadrži na obezbjeđenju religijskog pluralizma i vjerske tolerancije. Neutralno posredovanje između frakcija unutar vjerske zajednice, načelno ne predstavlja miješanje države u prava vjernika po čl. 9 EKPS, ali državne vlasti moraju biti izuzetno oprezne u ovoj delikatnoj oblasti.⁸⁴⁷

Ustav Crne Gore propisuje načelo odvojenosti vjerskih zajednica od države (čl. 14, st. 1). Vjerskim zajednicama⁸⁴⁸ se garantuju sloboda i ravnopravnost u vršenju vjerskih obreda i vjerskih poslova (čl. 14, st. 2). Za razliku od Ustava iz 1992. godine, novi Ustav Crne Gore ne predviđa izričito da država materijalno pomaže vjerske zajednice.⁸⁴⁹

Ustav jemči pravo na slobodu misli, savjesti i vjeroispovjesti, pravo promjene vjere ili uvjerenja i slobodu ispoljavanja vjere ili uvjerenja molitvom, propovjedima, običajima ili obredom samostalno ili u zajednici sa drugima, javno ili privatno (čl. 46, st. 1). Izričito je propisano da niko nije obavezan da se izjašnjava o svojim vjerskim i drugim uvjerenjima (čl. 46, st. 2). Ograničeno je ispoljavanje vjerskih uvjerenja „samo ako je to neophodno radi zaštite života i zdravlja ljudi, javnog reda i mira i ostalih prava zajemčenih Ustavom“

⁸⁴² Vidi detaljnije, „Sloboda misli, savesti i vjeroispovesti – vodič za primenu člana 9 Evropske konvencije o ljudskim pravima“, Džim Murdok, Savet Evrope, Beograd, 2008 (http://www.hraction.org/?page_id=230).

⁸⁴³ Primjera radi, *Thlimmenos v. Greece*, 2000.

⁸⁴⁴ *Church of Scientology Moscow v. Russia*, 2007.

⁸⁴⁵ U predmetu *Nolan and K. v. Russia*, 2009, Rusija nije predočila nikakve dokaze Evropskom sudu za ljudska prava u prilog tvrdnji da su aktivnosti misionara ove crkve negativno uticale na državnu bezbjednost, tj. prava drugih (vidi stav 74).

⁸⁴⁶ *Kokkinakis v. Greece*, 1993, st. 31.

⁸⁴⁷ Sud je ovo načelo utvrdio u presudi *Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria*, 2004, gdje je inače našao povredu člana 9 EKPS zbog toga što su vlasti prekoračile „neutralno posredovanje“ tako što su aktivno težile ujedinjenju podvojene Islamske zajednice i podržale uspostavljanje jedinstvenog rukovodstva protivno volji jednog od dvaju sukobljenih rukovodstava.

⁸⁴⁸ Ustav Republike Crne Gore iz 1992. govorio je o „vjeroispovjestima“ u članu 11, u kome je bilo predviđeno: „Pravoslavna crkva, Islamska vjerska zajednica, Rimokatolička crkva i druge vjeroispovijesti su odvojene od države“.

⁸⁴⁹ Vidi član 11, st. 4 Ustava Republike Crne Gore, *Sl. list RCG*, 48/92.

(čl. 46, st. 3), u skladu s ograničenjima koja dozvoljavaju PGP i EKPS. Ustav garantuje i pravo na prigovor savjesti – niko nije dužan da protivno svojoj vjeri ili ubjeđenju ispunjava vojnu ili drugu obavezu koja uključuje upotrebu oružja (čl. 48).

U Ustavu se ne pominje izričito mogućnost zabrane rada vjerske zajednice. Propisana je mogućnost sudske zabrane „širenja informacija i ideja putem sredstava javnog obavještavanja“ (čl. 50) ako je to neophodno radi: sprječavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka; očuvanja teritorijalnog integriteta Crne Gore; sprječavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na nasilje ili vršenje krivičnog djela; sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije. Ustavni sud može da zabrani rad političke partije ili nevladine organizacije „ako je njihovo djelovanje usmjereno ili ima za cilj nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore, kršenje zajemčenih ljudskih prava i sloboda ili izazivanje rasne, vjerske i druge mržnje i netrpeljivosti“⁸⁵⁰ ali vjerske zajednice nisu pomenute.

Krivični zakonik Crne Gore predviđa krivično djelo Povreda slobode ispovijedanja vjere i vršenja vjerskih obreda (čl. 161), kojim je propisana novčana kazna ili kazna zatvora do dvije godine za sprečavanje ili ograničavanje slobode vjerovanja ili ispovijedanja vjere, ili sprečavanje ili ometanje vršenja vjerskih obreda. Novčana kazna ili kazna zatvora do godinu dana predviđena je i za prinuđavanje drugog da se izjašnjava o svom vjerskom uvjerenju. Za službeno lice koje učini ova djela propisana je kazna zatvora do tri godine.

Krivično djelo je i izazivanje i raspirivanje vjerske mržnje (Izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje, razdora i netrpeljivosti, čl. 370), koje podrazumijeva i izlaganje poruzi vjerskih simbola, skrnavljenje spomen-obilježja ili grobova, i kažnjivo zatvorom od šest mjeseci i do deset godina, ako je djelo izvršeno zloupotrebom položaja ili ovlašćenja ili ako je dovelo do nasilja i drugih teških posljedica za zajednički život naroda, nacionalnih manjina ili etničkih grupa koje žive u Crnoj Gori.

Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica

Status vjerskih zajednica u Crnoj Gori određen je Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica, koji je na snazi, praktično nepromjenjen, od 1977. godine.⁸⁵¹ Na osnovu ovog Zakona, građani mogu osnivati vjerske za-

⁸⁵⁰ Čl. 74 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, *Sl. list RCG*, 64/08.

⁸⁵¹ *Sl. list SRCG*, 9/77, 26/77, 29/89, 39/89, *Sl. list RCG*, 27/94 i 36/03 (Mijenjani su iznosi kazni za prekršaje, a Ustavni sud je 2003. proglasio neustavnim član 13 Zakona, koji je propisivao da se vjenčanje po vjerskom obredu može se izvršiti samo nakon zaključenja braka pred nadležnim državnim organima, a krštenje djeteta samo po upisu u matičnu knjigu rođenih.)

jednice prijavljivanjem opštinskom organu nadležnom za unutrašnje poslove na čijoj je teritoriji sjedište vjerske zajednice koja se osniva.

Prema ovom Zakonu, sve vjerske zajednice u Crnoj Gori uživaju jednaka prava i imaju isti pravni položaj, sa svojstvom građansko-pravnih lica (čl. 2). Nema podjele na tradicionalne i ostale vjerske zajednice.⁸⁵²

Vjerske zajednice se osnivaju tako što osnivač podnosi prijavu nadležnom organu za unutrašnje poslove (čl. 2, st. 2). U slučaju osnivanja, osnivač mora u prijavi da navede naziv vjerske zajednice, njeno sjedište i prostorije u kojima će se obavljati vjerski poslovi, dok se za ukidanje podnosi samo prijava nadležnom državnom organu.

Vjerske zajednice su slobodne u vršenju vjerskih poslova i obreda, a „zabranjena je njihova zloupotreba, kao i zloupotreba vjerskih aktivnosti odnosno vjerskih osjećaja u političke svrhe“ (čl. 5). Nije dozvoljeno ni „obavljanje djelatnosti od opšteg i posebnog društvenog značaja i osnivanje tijela za takvu djelatnost“ (čl. 6), osim u slučaju čuvanja i držanja predmeta u vlasništvu vjerskih zajednica koji predstavljaju kulturno-istorijsku i etnološku baštinu (čl. 6, st. 2). Zakon u članu 25 propisuje prekršaj, kažnjiv novčanom kaznom od desetostrukog do tristostrukog iznosa minimalne zarade za vjersku zajednicu koja vrši poslove koji se ne smatraju vjerskim obredima odnosno vjerskim poslovima. U istom članu je predviđena kazna i za odgovorno lice u vjerskoj zajednici do 60 dana. I pored ovakvih zakonskih odredbi, vjerske zajednice u Crnoj Gori bave se djelatnostima od opšteg i posebnog društvenog značaja i poslovima koji se ne smatraju vjerskim obredima, pa tako, primjera radi, Mitropolija crnogorsko-primorska SPC u okviru svoje organizacije ima registrovanu organizaciju koja se bavi vjerskim turizmom „Odigitrija“ sa sjedištem u Budvi, objekte ugostiteljskog tipa – duhovne centre u Podgorici, Nikšiću i Herceg Novom, hotel „Podostrog“ u Budvi, te narodnu kuhinju u Podgorici.⁸⁵³

Vjerske zajednice ne podliježu oporezivanju.⁸⁵⁴ Za pružanje usluga koje imaju za cilj da zadovolje potrebe vjernika, ne plaća se porez na dodatnu vrijednost. Međutim, ukoliko se bave pružanjem ili proizvodnjom tržišno orijentisanih usluga, i zarade godišnje više od 18.000 eura podliježu plaćanju PDV-a⁸⁵⁵.

Vjerske zajednice u Crnoj Gori imaju pravo i na osnivanje srednjih vjerskih škola, u kojima samostalno određuju nastavni plan i program, s namjenom spremanja učenika za buduće svešteničke pozive (čl. 18).

Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica propisuje da im „društveno-političke zajednice mogu davati materijalnu pomoć“, kao i da se „odlučkom kojom se dodjeljuje pomoć može odrediti i svrha u koju se pomoć ili njen dio može upotrijebiti“ (čl. 23).

⁸⁵² Kao npr. u Srbiji, vidi Zakon o crkvama i verskim zajednicama, član 10, „Sl. glasnik Republike Srbije“, broj 36/2006.

⁸⁵³ „Od duhovnih centara i turističke agencije do hotela u Budvi“, *Vijesti*, 5. januar 2011.

⁸⁵⁴ Čl. 26, st. 1, t. 6 Zakona o porezu na dodatnu vrijednost, *Sl. list RCG*, 65/2001, 12/2002, 38/2002, 72/2002, 21/2003, 76/2005, 4/2006 i *Sl. list CG*, 16/2007.

⁸⁵⁵ Čl. 13 Zakona o porezu na dodatnu vrijednost, *Sl. list RCG*, 65/2001, 12/2002, 38/2002, 72/2002, 21/2003, 76/2005, 4/2006 i *Sl. list CG*, 16/2007.

Ministarstvo vjera je postojalo do kraja devedesetih godina prošlog vijeka. Sada ne postoji posebno državno tijelo za odnos sa vjerskim zajednicama. Generalni sekretarijat Vlade odobrava materijalnu pomoć vjerskim zajednicama na osnovu Zakona o budžetu.⁸⁵⁶ Kriterijumi po kojima se pomoć dodjeljuje nisu propisani.

U Zakonu o budžetu za 2010. godinu ne navodi se pravni osnov po kojem se raspoređuju sredstva vjerskim zajednicama, već se pod stavkom „transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru“ navodi suma od 280.000 eura⁸⁵⁷. Generalni sekretarijat Vlade je od ove sume do 1. septembra 2010. vjerskim zajednicama raspodijelio 163,133.00 eura, „na ime pomoći vjerskim zajednicama, za izgradnju i rekonstrukciju sakralnih objekata, kao i za zdravstvenu zaštitu sveštenih lica“.⁸⁵⁸ Od toga, 94,451.00 euro dodijeljen je Srpskoj pravoslavnoj crkvi, 88,500.00 eura Crnogorskoj pravoslavnoj crkvi, 55,731.00 Islamskoj vjerskoj zajednici i 17,950.00 eura Rimokatoličkoj crkvi.⁸⁵⁹

O restituciji imovine oduzete vjerskim zajednicama vidjeti poglavlje Pravo na imovinu, str. 359.

Vjerski praznici

U Crnoj Gori vjernici imaju pravo za vrijeme vjerskih praznika na plaćeno odsustvo s posla po Zakonu o svetkovanju vjerskih praznika.⁸⁶⁰ Pravoslavni vjernici imaju pravo da svetkuju pet dana – Badnji dan i Božić (dva dana), Veliki petak, Vaskrs i krsnu slavu, kao i rimokatolici – po dva za Božić i Uskrs, i na dan Svih Svetih. Muslimani praznuju šest dana, po tri za Ramazanski i Kurbanski bajram, a Jevreji po dva dana za Pashu i Jom Kipur (čl. 3).

Zakonom je predviđena kazna za prekršaj u iznosu od jedne polovine do dvadesetostrukog iznosa minimalne zarade u Republici za odgovorno lice u preduzeću, ustanovi, drugom pravnom licu, državnom organu i preduzetnika, koji zaposlenom ne obezbijede plaćeno odsustvo za svetkovanje vjerskog praznika (čl. 5).

Pravo zatvorenika na vjersku službu

Zakonom o izvršenju krivičnih sankcija propisano je da se osuđenim licima, koji se nalaze na izdržavanju kazne u Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS) u Spužu i Bijelom Polju, obezbjeđuje ispunjavanje osnovnih

⁸⁵⁶ Odgovor Vladinog biroa za odnose sa javnošću od 16. 09. 2010.

⁸⁵⁷ Zakon o Budžetu Crne Gore za 2010. godinu, *Sl. list CG*, 78/ 2010.

⁸⁵⁸ Odgovor Generalnog sekretarijata Vlade, UP 8/2-11.

⁸⁵⁹ Isto.

⁸⁶⁰ Čl. 1 Zakona o svetkovanju vjerskih praznika, *Sl. list Crne Gore*, br. 56/93.

vjerskih potreba.⁸⁶¹ Osuđenici u Crnoj Gori imaju pravo na „vjerski život“⁸⁶² i ostvarivanje kontakta sa sveštenim licem svoje vjeroispovijesti u skladu sa kućnim redom (čl. 51).

Prema informacijama ZIKS-a, osuđenim licima bilo koje vjeroispovijesti, dozvoljene su posjete sveštenog lica ne samo povodom vjerskih praznika nego i po privatnom pozivu. Navodi se i da je svakoj osobi lišenoj slobode omogućeno da svakodnevno zadovoljava potrebe svojih religioznih osjećanja molitvom, da se pridržava posebnog načina ishrane, nosi odjeću, posjeduje knjige s preporukama i poukama vjere kojoj pripada, uzima obroke u različito vrijeme i sl. Kontakt sa sveštenikom ima i osuđeno lice koje je upućeno u samicu, ukoliko to zahtijeva.⁸⁶³ Tokom 2010. godine realizovano je 6 vjerskih obreda od strane 12 sveštenih lica.⁸⁶⁴

U ZIKS-u ne postoji poseban objekat za religijske obrede već se za sada oni obavljaju u posebnoj prostoriji namijenjenoj u te svrhe, s tim što se enterijer prilagođava obredima zavisno od vjeroispovijesti. U narednom periodu jedna od predviđenih investicija je izgradnja objekta za vršenje vjerskih obreda.⁸⁶⁵

Osuđenim i prekršajno kažnjenim licima u ZIKS-u ishrana je upodobljena u skladu sa vjerskim običajima tako što se hrana kuva posebno za pripadnike pravoslavne i katoličke vjeroispovijesti, a posebno za pripadnike islamske vjeroispovijesti.⁸⁶⁶ Uprava ZIKS-a saopštila je i da se povodom značajnijih vjerskih praznika osobama lišenim slobode pripremaju svečaniji obroci u skladu sa njihovim religijskim običajima. Informacije koje je HRA primila od nekoliko lica koji su završili služenje zatvorske kazne krajem 2010. godine ne podudaraju se u svemu sa informacijama Uprave ZIKS, posebno u pogledu posebne ishrane. Takođe, zatvorenici nisu bili upoznati sa svojim pravima u odnosu na vjerski život u pritvoru i zatvoru.

Prigovor savjesti

Komitet za ljudska prava je već 1993, i konačno 2006. godine potvrdio pravo da se ne bude kažnjen zbog odbijanja vojne službe iz filozofskih ili vjerskih uvjerenja. Evropski sud za ljudska prava je tek 2011, u predmetu *Baya-tyan v. Armenia*, potvrdio pravo na prigovor savjesti kao minimalan evropski standard, i to tek pošto su sve članice Savjeta Evrope, osim Turske, to pravo same priznale.

⁸⁶¹ Čl. 15 Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, *Sl. list RCG*, 25/94, 29/94, 69/2003 i 65/2004.

⁸⁶² Čl. 64a Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju krivičnih sankcija, *Sl. list RCG*, br 69/2003.

⁸⁶³ Isto.

⁸⁶⁴ Isto.

⁸⁶⁵ Isto.

⁸⁶⁶ Isto.

Odlukom predsjednika Crne Gore Filipa Vujanovića od septembra 2006. godine u Crnoj Gori je ukinuto služenje vojnog roka i vojska je profesionalizovana.⁸⁶⁷ Ustav iz 2007. svejedno garantuje slobodu ubjeđenja i savjesti (čl. 34), kao i Zakon o vojsci Crne Gore (čl. 166): „Licu koje, zbog vjere i ubjeđenja, nije spremno da učestvuje u obavljanju vojne dužnosti koja uključuje upotrebu oružja dopušten je prigovor savjesti“⁸⁶⁸.

Vjerska nastava

Država nema obavezu na osnovu međunarodnih ugovora da dozvoli vjersko obrazovanje u državnim školama.⁸⁶⁹ O pravu roditelja da svojoj djeci obezbijede nastavu koja je u skladu s njihovim vjerskim i filozofskim uvjerenjima (iz čl. 2 Protokola 1 uz EKPS i čl. 13, st. 3 PESK), vidi u poglavlju Pravo na obrazovanje, str. 524.

U osnovnim i srednjim školama u Crnoj Gori vjeronauka se ne izučava. U Crnoj Gori postoje dvije srednje vjerske škole: Bogoslovija na Cetinju koja radi pri Mitropoliji crnogorsko-primorskoj Srpske pravoslavne crkve i Medresa Islamske zajednice.

Sloboda vjeroispovjesti u praksi

Popis

Prema rezultatima popisa iz 2011. godine, 72% građana Crne Gore su pravoslavci, 18% muslimani, 3,4% katolici, a u Crnoj Gori postoji i nekoliko manjih vjerskih zajednica, od kojih najviše ima adventista (894 ili 0,14%).⁸⁷⁰ Prema tome, Crna Gora je statistički izuzetno religiozna zajednica (samo 1,3% se izjasnilo da su agnostici i ateisti), što je zanimljivo, posebno ako se uzme u obzir da je prije samo 20 godina na vlasti bila komunistička partija, a da je i danas religijska praksa uglavnom svedena na tradicionalne običaje. Promjena stava po pitanju religije je sastavni dio slobode vjeroispovjesti.

Registrovane vjerske zajednice

U Crnoj Gori je na temelju Zakona o vjerskim zajednicama registrovano devet vjerskih zajednica⁸⁷¹: Crkva Hristovog jevanđelja, Hrišćanska vjerska zajednica Jehovini svjedoci, Katolička misija „Tuzi“, Hrišćanska adventistička crkva, Evangeoska crkva „Riječ božija“, Red vojske gostoljubivih svetoga La-

⁸⁶⁷ „Regruti, voljno! – predsjednik Vujanović ukinuo služenje vojske“, *Vijesti*, 31. avgust 2006.

⁸⁶⁸ Čl. 166 Zakona o vojsci Crne Gore, *Sl. list Crne Gore*, br. 88/09.

⁸⁶⁹ Vidi, primjera radi, presudu EKLJP, *Savez crkava „Riječ života“ i drugi protiv Hrvatske*, 2010, st. 57–58.

⁸⁷⁰ Zavod za statistiku, <http://www.monstat.org>.

⁸⁷¹ Odgovor Ministarstva unutrašnjih poslova, br. 051/10-20778/3.

zara od Jerusalima za Crnu Goru, Katolička vjerska zajednica – Franjevačka Misija Tuzi, Mešihat islamske zajednice u Crnoj Gori, Jehovini svjedoci, Biblijska hrišćanska zajednica i Crnogorska pravoslavna crkva (sjedište na Cetinju i crkvena opština Nikšić).⁸⁷² Mitropolija crnogorsko-primorska Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori, registrovana je u Srbiji, tj. bila je registrovana na saveznom nivou u bivšoj državnoj zajednici Srbije i Crne Gore.⁸⁷³ Barska nadbiskupija i Kotorska biskupija Katoličke crkve takođe nisu registrovane u skladu sa Zakonom, što ne ometa njihovo djelovanje. U junu 2011, premijer Crne Gore, Igor Lukšić, zaključio je međunarodni ugovor (konkordat) sa Vatikanom i najavio donošenje novog zakona o vjerskim zajednicama.⁸⁷⁴

Odnos države i vjerskih zajednica

Prema ocjeni *State Department*-a, crnogorska Vlada generalno poštuje vjerske slobode u praksi, s tim što ima primjera i kada pojedini funkcioneri i politički lideri koriste sukobe između SPC i CPC u političke svrhe.⁸⁷⁵ Slična je ocjena i Evropske komisije, koja primjećuje da je bilo slučajeva učestvovanja vlasti u sporu između srpske i crnogorske pravoslavne crkve, naročito kada je riječ o imovinskim pitanjima.⁸⁷⁶

Pitanje crkvene imovine u Crnoj Gori predmet je oštih verbalnih i sudskih sporova i povremenih incidenata između Mitropolije crnogorsko-primorske SPC i CPC. Dvije strane su ranijih godina i po više puta fizički preuzimale neke seoske crkve jedna od druge. Država je prvi put intervenisala u pogledu imovinskopravnih pitanja 2008, kada je opštinska filijala Uprave za nekretnine oduzela Mitropoliji crnogorsko-primorskoj SPC crkvena zemljišta i zgrade u cetinjskom katastru i prepisala ih na tamošnje pojedinačne crkve i manastire, zbog, kako su obrazložili „ispravljanja grešaka napravljenih tokom devedesetih, kada je ova vjerska zajednica na volšeban način prepisala svu crkvenu imovinu na mitropolita, Mitropoliju, beogradsku patrijaršiju, Srpsku pravoslavnu crkvu i pojedinačne eparhije koje funkcionišu u Crnoj Gori“.⁸⁷⁷

U listovima nepokretnosti o izvršenim upisima crkvene imovine iz devedesetih godina prošlog vijeka, Mitropolit crnogorsko-primorski SPC postao je vlasnik 35 nekretnina u Podgorici, suvlasnik 15, a u katastarskim knjigama upisan je i kao korisnik šest nekretnina u podgoričkoj i bjelopoljskoj opštini, dok se kao vlasnici, suvlasnici i korisnici crkvene imovine u listovima nepokretnosti vode i pojedine eparhije Srpske pravoslavne crkve, a negdje su to crkvene opštine, i crkve i manastiri pojedinačno.⁸⁷⁸

⁸⁷² Isto. Vidi i internet prezentaciju Crnogorske pravoslavne crkve, <http://www.cpc.org.me>, „O registraciji Crnogorske pravoslavne crkve“, 22. mart 2001.

⁸⁷³ „Crnogorsku mitropoliju registrovali u Beogradu“, *Vijesti* 7. januar 2011.

⁸⁷⁴ „Lukšić potpisao konkordat s Vatikanom“, *Vijesti online*, 24. jun 2011.

⁸⁷⁵ Isto.

⁸⁷⁶ Analitički izvještaj EK uz Mišljenje o zahtjevu CG za prijem u članstvo EU, str. 27.

⁸⁷⁷ „Mitropolit najveći vlasnik“, *Vijesti*, 14. mart 2008.

⁸⁷⁸ Isto.

Ministarstvo finansija je poništilo odluku cetinjske filijale Uprave za nekretnine i vratilo Mitropoliji SPC status titulara nad crkvenim zemljištem i objektima u toj opštini.⁸⁷⁹

Postupajući po tužbi CPC, Upravni sud je, pola godine kasnije, poništio ovu odluku Ministarstva finansija, s obrazloženjem da je zaključak cetinjske filijale Uprave za nekretnine donijet „na osnovu uvida u zapisnik o izlaganju i nalazu geometra u kojem je data hronologija upisa za svaku katastarsku opštinu i list nepokretnosti za koji se traži ispravka greške i činjenici da nije bilo dokaza o upisu prava svojine na SPC“.⁸⁸⁰

Upravni sud vratio je Ministarstvu finansija predmet tražeći da se otklone nedostaci na koje se presudom ukazuje tražeći da se donese novo, zakoni-to rješenje, što je i urađeno.

Predsjednik vladajuće Demokratske partije socijalista (DPS) Milo Đukanović, bivši premijer Crne Gore, izjavio je sredinom maja 2011. da se ta stranka zalaže da se u Crnoj Gori formira organizaciono samostalna pravoslavna crkva, koja bi nastala objedinjavanjem korpusa pravoslavnih vjernika⁸⁸¹, što se našlo i u novom programu te partije.⁸⁸² Ova zamisao je od strane CPC ocijenjena kao nemoguća,⁸⁸³ dok je mitropolit SPC, Amfilohije, doživio kao miješanje u unutrašnje stvari crkve.⁸⁸⁴

Odnos dvije pravoslavne crkve koji dovodi do incidenata

Iako je po slovu zakona u Crnoj Gori obezbijeđen široki spektar vjerskih sloboda i prava, praksa pokazuje da postoji animozitet, ne između različitih konfesija, već među pravoslavnim crkvama, Crnogorske pravoslavne crkve (CPC) i Srpske pravoslavne crkve (SPC). CPC sebe vidi kao nasljednika Crnogorske crkve, čije je sjedište do 1918. godine bilo na Cetinju, kada je dekretom kralja Aleksandra Karađorđevića sjedinjena sa srpskom crkvom, traži povraćaj svih crkava i manastira, crkvenog zemljišta i drugih objekata koji se u katastarskim knjigama vode na SPC. SPC, s druge strane, ne priznaje CPC kao nekanonsku crkvu i smatra je sektom.⁸⁸⁵

Sukobi među sveštenstvom, vjernicima i pristalicama dvije crkve nije su rijetkost, i vrlo često u sukobima arbitrira crnogorska Uprava policije, čiji službenici najčešće zabranjuju ulazak u vjerske objekte i jednima i drugima.

⁸⁷⁹ „Lukšić Amfilohiju vratio imovinu“, *Vijesti*, 9. jun 2008.

⁸⁸⁰ „Ministarstvo da ispravi greške“, *Vijesti*, 17. januar 2009.

⁸⁸¹ „DPS hoće jednu pravoslavnu crkvu“, *Dan*, 17. maj 2011.

⁸⁸² Program dostupan na: http://www.dps.me/images/stories/Kongres/VI_KONGRES_Program.pdf.

⁸⁸³ „Stavovi crkava o mogućem ujedinjenju“, *RTCG*, 17. maj 2011.

⁸⁸⁴ „Ateisti hoće da uređuju crkvu“, *Vijesti*, 23. maj 2011.

⁸⁸⁵ Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori, 2005, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, str. 375, citira izjavu Mitropolita SPC Amfilohija Radovića, objavljenu u *Vijestima*, 21. avgusta 2005, str. 7.

Tokom perioda koji pokriva ovaj izvještaj nije, za razliku od prethodnih godina, dolazilo do većeg broja incidenata među sveštenstvom i pristalicama dvije pravoslavne crkve, što je primjećeno i u Izvještaju o vjerskim slobodama američkog State department-a za 2010. godinu, u kome se podsjeća na slučaj iz 2009, kada su u crkvi na Ivanovim koritima povrijeđena tri policajaca koji su pokušavali da spriječe sukob između pristalica SPC i CPC.⁸⁸⁶

Tokom 2010. i do juna 2011. nije bilo većih incidenata između Mitropolije crnogorsko-primorske Srpske pravoslavne crkve (SPC) i Crnogorske pravoslavne crkve (CPC). Vjerski praznici Badnji dan, Božić i Vaskrs slavili su se odvojeno, uz policijsko obezbjeđenje.

Prema izvještaju NVO „Inicijativa mladih za ljudska prava“ za 2010, 19. marta je kamenovana zgrada Bogoslovije i Internat na Cetinju. Policija je uhapsila pet osoba osumnjičenih za kamenovanje prostorija ove crkvene škole. Riječ je bila o maloljetnim osobama.⁸⁸⁷

U julu 2010, protojerej CPC Bojan Bojović fizički je napadnut u mjestu Risji do, kod Nikšića, kada je pokušao da prođe putem koji vodi prema imanju na kome je planirana gradnja hrama CPC.⁸⁸⁸ Bojoviću su mještanke pre-priječile put, čupajući ga za mantiju i ne dozvoljavajući mu da prođe, nakon čega je pozvao policiju. Po dolasku službenika policije, pristalice SPC su se razišle, oko šezdeset osoba je bilo pritvoreno, a dvoje je kasnije osuđeno zbog k.d. Nasilničko ponašanje na po dva mjeseca zatvora.

U avgustu 2010, okupljanje vjernika Mitropolije Crnogorsko-primorske SPC i CPC u hramu Preobraženja na Ivanovim koritima prošao je bez verbalnih i fizičkih incidenata, što je bila uobičajena praksa ranijih godina.⁸⁸⁹ Cetinjska policija blokirala je ulaz u hram i tako spriječila sveštenstvo i vjernike dvije crkve da uđu u bogomolju i služe liturgije, koje su bile zakazane u različitim terminima, da bi se, kako je saopšteno iz Uprave policije, spriječili incidenti.⁸⁹⁰ Okupljanje vjernika proteklo je mirno, a liturgije su služene jedna poslije druge na travnatoj površini ispred hrama, što je izazvalo nezadovoljstvo kod obje skupine.

Nepoznati vandali su 17. avgusta 2010, pola sata prije ponoći, kamenovali parohijski dom SPC u Rožajama, u kojem je spavala porodica paroha M. Stanišića⁸⁹¹. Slučaj je prijavljen policiji, koja je saopštila da se „napadi dešavaju, ali ne u kontinuitetu te da je teško otkriti počinioc“, ali da će preduzeti sve mjere kako bi otkrili ko se bavi tako nečasnim poslom“, uz obećanje da će angažovati policajca koji će nadgledati parohijski dom i crkvu. Počinioci nijesu nikada otkriveni, a do novih napada nije došlo.

⁸⁸⁶ Raport on International Religious Freedom Report 2010, dostupan na: <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2010/148967.htm>. www.state.gov

⁸⁸⁷ Izvještaj NVO Inicijativa mladih za ljudska prava za 2010. <http://www.yihr.me>.

⁸⁸⁸ „Ne daju mu na djedovinu“, *Vijesti*, 11. jul 2010.

⁸⁸⁹ „Policija drži ključeve hrama“, *Vijesti*, 20. avgust 2010.

⁸⁹⁰ Isto.

⁸⁹¹ „Kamenjem na parohijski dom“, *Dan*, 17. avgust 2010.

Baraka Crkvene opštine SPC u Podgorici izgorela je sredinom avgusta 2010, a sekretar tog tijela, protojerej Velibor Džomić, saopštio je kako je požar podmetnut. On je kazao da je nezvanično čuo od vatrogasaca kako je neki maloljetnik u utorak na više mjesta u Podgorici podmetao požare⁸⁹². Nakon višemjesečne istrage policija je utvrdila da je požar nastao kao posljedica starih instalacija.⁸⁹³

Prema izvještaju Inicijative mladih za ljudska prava, 20. septembra 2010. kamenovani su predstavnici SPC – Dragiša Jeremić, Aco Petrić, Dragoje Nišavić i Rajo Prelević u Bijelom Polju pri povratku sa liturgije koja se održala u selu Voljevac u Manastiru Presvete Bogorodice. Nepoznate osobe su zasule kamenicama njihov automobil.⁸⁹⁴

Početkom novembra 2010, predstavnik SPC uslovio je svoje učešće na regionalnim konsultacijama sa predstavnicima vjerskih zajednica Koalicije za osnivanje REKOM, udaljavanjem sa tog skupa mitropolita CPC Mihaila, pripadnika „nekanonske crkve“. U ovom zahtjevu predstavnika SPC je podržao i katolički sveštenik, iako do kraja nije jasno je li to bio i stav Katoličke crkve u BiH. Mitropolita je organizator zamolio da napusti skup na koji ga je prethodno pozvao. Koordinacijsko vijeće Koalicije za REKOM je naknadno uputilo izvinjenje Mitropolitu i poslalo delegaciju na Cetinje da mu se i lično izvini.⁸⁹⁵

Sredinom juna 2011. osam mještanki nikšićkog sela Dragovoljići (od kojih je najstarija imala 72 godine) je plaćanjem novčane kazne (u iznosu od po 250 eura) ipak izbjeglo desetodnevno izdržavanje zatvorske kazne. Naime, njih je sud za prekršaje u Nikšiću novčano kaznio zbog remećenja javnog reda i mira 21. septembra 2008, kada su, sprečavajući sveštenike i vjernike CPC da dođu do Risjeg Dola, gdje je postavljen kamen temeljac za izgradnju manastira, jajima gađale pripadnike policije, koji su im obezbjeđivali prolaz. Nakon što su odbile da plate, sud je novčanu preračunao u zatvorsku kaznu, ali su mještani i prijatelji prikupili novac, platili kaznu i tako spriječili njihov odlazak u zatvor.⁸⁹⁶

Skrnavljenje prostorija Islamske zajednice u Tivtu

Nepoznati počinioci oskrnavili su krajem oktobra prostorije Islamske zajednice (IZ) u Tivtu. U prostorije IZ, koje se nalaze u naselju Dumidran, namijenjene za molitvu i obrede, nepoznati počinioci ubacili su, kako je utvrdila policija, veću količinu svinjskog izmeta.⁸⁹⁷ Reagovao je reis Islamske za-

⁸⁹² „Baraka Crkvene opštine polivena benzinom“, *Dan*, 6. avgust 2010.

⁸⁹³ Informacija istraživača HRA od gospodina Džomića.

⁸⁹⁴ Izvještaj Inicijative mladih za ljudska prava za 2010. godinu, <http://www.yihr.me>.

⁸⁹⁵ Pismo izvinjenja dostupno je na: http://www.pcnen.com/detail.php?module=2&news_id=50379

⁸⁹⁶ „Čekale policiju, a dobile slobodu“, *Vijesti*, 14. jun 2011.

⁸⁹⁷ „Oskrnavljene prostorije Islamske zajednice“, *Vijesti*, 30. oktobar 2010.

jednice Rifat Fejzić, tražeći hitnu intervenciju državnih organa. Vandalski čin osudili su dio opozicionih partija – Bošnjačka stranka, Pokret za promjene i Demokratski centar kao i veliki broj nevladinih organizacija. Dva dana nakon incidenta, policija je otkrila počinioce – Žanu Mitić i Zorana Raičevića, a Osnovno državno tužilaštvo u Kotoru je to krivično djelo kvalifikovalo kao Oštećenje ili uništenje tuđe stvari. Dan kasnije, Više državno tužilaštvo u Podgorici preuzelo je rukovođenje pretkrivičnim postupkom i prekvalifikovalo djelo u Izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje iz člana 370 Krivičnog zakonika Crne Gore.⁸⁹⁸ Krajem marta 2011. Ž.M. je osuđena na osam, a Z.R. na četiri mjeseca zatvora.⁸⁹⁹

U toku istog mjeseca, nepoznati počinioci gađali su drugi vjerski objekat Islamske zajednice u Tivtu ciglom.⁹⁰⁰ Staklo od vrata nije razbijeno, ali su islamski vjernici ispred objekta zatekli šut i otpad nastao od gađanja. Policija je izvršila uviđaj, ali počinioci nijesu pronađeni.

Radnici firme Security gard Montenegro (SGM) zabranili su sredinom avgusta Novopazarki V.M. ulazak u prostorije Hipotekarne banke u Bijelom Polju jer je na sebi imala maramu (hidžab)⁹⁰¹. Nakon što su V.M. spriječili da uđe, radnici SGM su joj saopštili da je to urađeno zbog njene odjeće i da propisi kompanije zabranjuju da osoba u takvoj i sličnoj odjeći ulazi u prostorije banke. Islamska zajednica u Crnoj Gori zatražila je od SGM da se izvini zbog kršenja vjerskih prava V.M.⁹⁰² što je i učinjeno. Firma se izvinila Islamskoj zajednici u Crnoj Gori i V.M. pravdajući čitav slučaj pogrešnom bezbjednosnom procjenom radnika obezbjeđenja. Reis Islamske zajednice u Crnoj Gori kazao je kako je „zakonima Crne Gore predviđeno da muslimanke mogu koristiti pravo da se za lična dokumenta fotografišu u hidžabu, jer se on smatra njihovim spoljašnjim izgledom“. Zakon o ličnoj karti propisuje da građanin koji prema nacionalnoj pripadnosti, vjeroispovijesti ili običajima nosi kapu ili maramu kao sastavni dio nošnje, odnosno odjeće može biti fotografisan sa kapom ili maramom (čl. 13, st. 3), s tim što dio lica koji omogućava identifikaciju ne smije da bude pokriven prilikom fotografisanja (čl. 13, st. 4).

Podgoričani Osman Kojašević i Mirza Haklaj privođeni su u policiju jer su došli u sukob sa službenikom Islamske zajednice. Oni su u prostorijama policije proveli šest sati po prijavi Islamske zajednice zbog „remećenja javnog reda i mira i fizičkog napada na službenika“⁹⁰³, nakon čega su pušteni kućama. Medijima su ispričali kako nije bilo fizičkog već isključivo verbalnog incidenta sa službenikom IZ jer je on tokom službe pozivao vjernike da glasaju za koaliciju DPS-a i Bošnjačke stranke, što su oni protumačili kao povredu njihovih vjerskih prava. Slučaj dalje nije procesuiran.

⁸⁹⁸ „Nije oštećenje stvari već izazivanje vjerske mržnje“, *Vijesti*, 3. novembar 2010.

⁸⁹⁹ „U zatvor zbog izazivanja mržnje“, *Vijesti*, 26. mart 2011.

⁹⁰⁰ „Ciglom u vrata kuće“, *Vijesti*, 5. novembar 2010.

⁹⁰¹ „Zbog marame ličila na pljačkaša“, *Dan*, 24. avgust 2010.

⁹⁰² Isto.

⁹⁰³ „Imam propovijeda da glasaju za DPS“, *Dan*, 19. maj 2010.

Sredinom decembra, Podgoričanin Džihad Ramović fizički je napao glavnog imama Alena Asića i njegovog zamjenika u džamiji u Karabuškom polju⁹⁰⁴. Ramović je uhapšen pod sumnjom da je počinio krivična djela Povreda slobode ispovijedanja vjere i vršenja vjerskih obreda i Ugrožavanje sigurnosti. Istražni sudija Osnovnog suda u Podgorici odredio mu je pritvor do 30 dana.

Crkva na Rumiji

Metalna crkva, dimenzija 3,5 sa 2,5 metra, koju je na vrh planine Rumije postavila SPC 18. juna 2005. uz pomoć helikoptera Vojske SCG i logistiku barske ispostave policije i pored pravosnažne presude nije uklonjena. Ministarstvo za ekonomski razvoj je najavilo u septembru 2009. godine da će se crkva ukloniti, ali se to nije desilo.⁹⁰⁵

Iako je ministar za uređenje prostora i životne sredine Branimir Gvozdenović godinama najavljivao da će crkva biti uklonjena, mediji su u martu 2010. došli do informacije da je Vlada donijela odluku na osnovu koje objekat SPC do daljnjeg ne može biti srušen ili uklonjen, bez obzira na to što je utvrđeno da je nelegalno postavljen. Naime, krajem 2008, Vlada je potpisala ugovor o kreditu sa Svjetskom bankom, koji, između ostalog, predviđa potpisivanje Memoranduma o razumijevanju sa opštinama, kojima se definiše moratorijum na rušenje bespravno izgrađenih objekata do 30. avgusta 2008.⁹⁰⁶ Pretpostavlja se da je takav Memorandum zaključen i sa opštinom Bar.⁹⁰⁷ Ugovor sa Svjetskom bankom je stupio na snagu 24. februara 2009, četiri godine pošto je stupila na snagu odluka o uklanjanju metalne crkve na Rumiji.

Postavljanje crkve na Rumiju uznemirilo je crnogorsku javnost, jer je crkva pozicionirana na mjesto koje je vjekovima bilo simbol ekumenizma i gdje su se, po tradiciji, okupljali predstavnici tri najveće vjerske zajednice. Godinama su na Trojičin dan pripadnici pravoslavne, islamske i katoličke vjeroispovesti zajedno hodočastili na vrh te planine. Postavljanje crkve na Rumiju doživljeno je kao narušavanje međunacionalnih odnosa, nakon čega su mještani tog kraja prekinuli tradiciju zajedničkog hodočašća na vrh Rumije. Predsjednik Parlamenta Ranko Krivokapić osudio je postavljanje metalne crkve, tvrdeći da je ona politička provokacija koja vrijeđa multietničku i građansku Crnu Goru⁹⁰⁸. Poslanik Mehmet Bardhi je tražio od ministra Branimira Gvozdenovića uklanjanje crkve sa Rumije objašnjavajući da je „taj

⁹⁰⁴ „Džihad u Spuzu“, *Vijesti*, 11. decembar 2010.

⁹⁰⁵ *International Religious Freedom Report 2010*, US State Department, 2010.

⁹⁰⁶ „Moratorijum brani crkvu na Rumiji?“, *Vijesti*, 8. mart 2010. Uzorak Memoranduma dostupan je na internet stranici Vlade (www.vlada.me).

⁹⁰⁷ NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) zatražila je kopiju ovog dokumenta na osnovu Zakona o pravu na slobodan pristup informacijama, ali ga još uvijek nije dobila.

⁹⁰⁸ Vesti online, www.vesti-online.com

objekat nelegalan i predstavlja namjernu provokaciju za albansko autohtono stanovništvo⁹⁰⁹.

Prekid skupa Jehovinih svjedoka u Danilovgradu

Petnaestak svještenika, monahinja i vjernika SPC prekinulo je skup Jehovinih svjedoka u aprilu 2011. u Zavičajnom muzeju u Danilovgradu. Oni su nakon glasnog protivljenja, počeli sa pjevanjem crkvenih pjesama, što je, prema riječima predstavnika Jehovinih svjedoka, natjeralo ostale da odu iz Zavičajnog muzeja u Danilovgradu gdje se skup održavao.⁹¹⁰ Predstavnici Jehovinih svjedoka su nakon incidenta podnijeli krivičnu prijavu protiv NN lica zbog prijetnji i podstrekavanja vjerske mržnje.⁹¹¹

Crkva na Svetom Stefanu

Sredinom aprila 2011, Odbor za obnovu hramova sačinjen od mještana na Svetom Stefanu pokrenuo je postupak obnove urušene crkve svetog Aleksandra Nevskog (koja potiče iz 15. vijeka), iako za to nijesu imali odobrenje Zavoda za zaštitu spomenika kulture.⁹¹² To je izazvalo konflikt između Odbora, koga podržavaju mještani, vjernici i Mitropolija crnogorsko-primorska SPC, i Zavoda za zaštitu spomenika, prema kojem bi ostaci crkve trebalo da ostanu arheološka iskopina, nakon čega su radovi na crkvi zaustavljeni.⁹¹³ Vlada je nešto kasnije donijela odluku o rušenju dozidanog dijela, koju je potom izmijenila novom odlukom, kojom je predviđeno formiranje Komisije koja je trebalo da donese zaključke u vezi sa tim.⁹¹⁴ Nezadovoljni novom odlukom, kojom se izbjeglo rušenje, ministri iz redova koalicionog partnera SDP-a odbili su da prisustvuju radu Vlade.⁹¹⁵ Kako je i novoformirana Komisija početkom maja donijela odluku o rušenju nazidanog dijela, odluka je izvršena.⁹¹⁶ Istom odlukom je predviđeno i kako će se i pod kojim uslovima crkva obnoviti.⁹¹⁷

⁹⁰⁹ preneseno na zvaničnom sajtu grada ulcinja, www.visit-ulcinj.com

⁹¹⁰ „SPC prekinula skup Jehovinih svjedoka“, *Vijesti*, 18. april 2011. Vidi i saopštenje Akcije za ljudska prava, dostupno na: <http://www.hraction.org/?p=783>

⁹¹¹ „Jehovini svjedoci prijavili napadače“, *Vijesti*, 19. april 2011.

⁹¹² „Litija prenijela kamen, crijep i daske na ostrvo“, *Vijesti*, 17. april 2011.

⁹¹³ „Pečat na crkvu dok prođe Vaskrs“, *Vijesti*, 22. april 2011.

⁹¹⁴ „Lukšić između zakona i SPC“, *Vijesti*, 29. april 2011.

⁹¹⁵ „Crkva je važnija od Sveca“, *Novosti*, 03. maj 2011.

⁹¹⁶ „Kobre rušile u zoru“, *Vijesti*, 9. maj 2011.

⁹¹⁷ „Svetac opet ugostio policiju“, *Vijesti*, 29. jun 2011.

Sloboda izražavanja

Član 19 PGP:

1. Niko ne može biti uznemiravan zbog svojih mišljenja.
2. Svako lice ima pravo na slobodu izražavanja; ovo pravo bez obzira na granice, podrazumijeva slobodu iznalaženja, primanja i širenja informacija i ideja svih vrsta, u usmenom, pismenom, štampanom ili umjetničkom obliku, ili na bilo koji drugi način po slobodnom izboru.
3. Ostvarivanje sloboda predviđenih u tački 2 ovog člana obuhvata posebne dužnosti i odgovornosti. Sljedstveno tome, ono može biti podvrgnuto izvjesnim ograničenjima koja moraju, međutim, biti izričito određena zakonom, a potrebna su iz razloga:
 - a) poštovanja prava ili ugleda drugih lica;
 - b) zaštite državne bezbjednosti, javnog reda, javnog zdravlja ili morala.

Član 10 EKPS:

1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posjedovanja sopstvenog mišljenja, primanja i saopštavanja informacija i ideja bez miješanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtijevaju dozvole za rad televizij-skih, radio i bioskopskih preduzeća.
2. Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbjednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obavještenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.

Opšte

Ustav Crne Gore u članu 46 garantuje slobodu misli i predviđa da „niko ne može biti obavezan da se izjašnjava o svojim uvjerenjima“, što bi, zajedno, trebalo da obezbijedi da niko ne smije biti uznemiravan zbog svog mišljenja, u skladu sa članom 19, stav 1 PGP.

Ustavom je garantovano pravo na slobodu izražavanja govorom, pisanom riječju, slikom ili na drugi način (čl. 47, st. 1). Jemči se i sloboda štampe i drugih vidova javnog obavještanja (čl. 49, st. 1), kao i pravo da se, bez odobrenja, osnivaju novine i druga sredstva javnog informisanja (čl. 49, st. 2). Ustav jamči i slobodu naučnog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva (čl. 76, st. 1), odnosno objavljivanja naučnih i umjetničkih djela (čl. 76, st. 2). Posebnim članom garantuje se pravo na pristup informacijama (čl. 51).

Sloboda izražavanja može se ograničiti samo pravom drugoga na dostojanstvo, ugled i čast, i ako se ugrožava javni moral ili bezbjednost Crne Gore (čl. 47, st. 2), pa je tako predviđeno manje osnova za ograničavanje slobode izražavanja nego što dozvoljavaju međunarodni ugovori o ljudskim pravima. Pri tome, ograničenje koje predviđaju PGP i EKPS, „zaštita prava drugih“, Ustav je nepotrebno ograničio samo na zaštitu „dostojanstva, ugleda i časti“, što bi možda moglo da obuhvati pravo na privatnost, ali ne i neka druga lična prava u odnosu na koja je potrebno dozvoliti ograničenje slobode izražavanja, kao što je, na primjer, pravo na fizičku bezbjednost (integritet).

S druge strane, ograničenje slobode izražavanja u cilju zaštite „dostojanstva, ugleda i časti“, u sadejstvu sa spornom garancijom prava na naknadu štete zbog objavljivanja netačne informacije ili obavještenja iz čl. 49, st. 3 Ustava, omogućava široko ograničavanje slobode izražavanja zbog zaštite časti i ugleda, koje se kosi s evropskim standardom.⁹¹⁸ Evropski sud za ljudska prava utvrdio je standard tzv. „razumne publikacije“, koji podrazumijeva da ako novinar objavi netačnu vijest o pitanju od javnog interesa, a pri tome postupa savjesno, tj. poštuje standarde profesionalne etike, naknada štete na njegov teret znači povredu prava na slobodu izražavanja.⁹¹⁹ To će biti slučaj ako se novinar oslonio na izvještaj državnog inspektora ili drugog organa, za koji se ispostavi da je pogrešan,⁹²⁰ ili ako prenese izjavu drugog lica ili medija, u namjeri da nastavi debatu od javnog interesa, a ne da proizvoljno napada nečiji ugled.⁹²¹ Zbog toga je potrebno brisati ustavnu garanciju prava na naknadu štete zbog objavljivanja netačne informacije.⁹²²

⁹¹⁸ Venecijanska komisija u svom Mišljenju o Ustavu Crne Gore navodi: „Ovim se članovima stavlja naglasak na zaštitu „dostojanstva, ugleda i časti“ i odredbu koja se odnosi na pravno sredstvo zbog objavljivanja neistinitih, nepotpunih ili netačno prenijetih informacija, što neizostavno ne predstavlja pristup na koji sud u Strasbourgu tumači član 10 EKPS“, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje br. 392/2006, Strasbourg, 20. decembar 2007, tač. 41.

⁹¹⁹ *Bladet Tromsø i Stensaas protiv Norveške*, ECHR, App. No. 21980/93 (1999).

⁹²⁰ Isto.

⁹²¹ Isto. *Thoma protiv Luksemburga*, ECHR, App. No. 38432/97 (2001); *Lepojić protiv Srbije*, ECHR, App. No. 13909/05 (2007).

⁹²² Akcija za ljudska prava predložila je, u novembru 2010, reformu odgovornosti za povredu časti i ugleda u Crnoj Gori, kojom su, između ostalog, predložene i izmjene članova 47 i 49 Ustava u cilju usaglašavanja dozvoljenih ograničenja slobode izražavanja sa članom 10, st. 2 EKPS i praksom Evropskog suda za ljudska prava. Detaljnije vidi „Predlog reforme odgovornosti za povredu časti i ugleda u Crnoj Gori“, str. 16, na linku: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/predlog_reforme-zakon_o_kleveti_i_uvredi.pdf

Ustavom je propisano da u Crnoj Gori nema cenzure (čl. 50, st. 1) i da nadležni sud može spriječiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obavještanja samo ako je to neophodno radi: sprječavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka; očuvanja teritorijalnog integriteta Crne Gore; sprječavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na nasilje ili vršenje krivičnog djela i sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije (čl. 50, st. 2).

Osnivanje i rad elektronskih medija

Oblast osnivanja i rada elektronskih medija uređena je Zakonom o elektronskim medijima (*Sl. list CG*, 46/2010), Zakonom o elektronskim komunikacijama (*Sl. list CG*, 50/2008, 70/2009 i 49/2010) i Zakonom o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore (*Sl. list CG*, 79/2008), koji predstavlja lex specialis za Radio i Televiziju Crne Gore.

Zakon o elektronskim medijima

Ovim zakonom, donijetim u julu 2010, uređena su prava, obaveze i odgovornosti pravnih i fizičkih lica koja obavljaju djelatnost proizvodnje i pružanja audiovizuelnih medijskih usluga (AVM usluga), usluga elektronskih publikacija putem elektronskih komunikacionih mreža, kao i nadležnosti, status i izvori finansiranja Agencije za elektronske medije. Agencija za elektronske medije je nezavisni regulatorni organ za oblast AVM usluga, koja prvenstveno izdaje odobrenja za pružanje AMV usluga. Agencija je samostalni pravni subjekt i funkcionalno nezavisna od bilo kog državnog organa i pravnih i fizičkih lica koja se bave proizvodnjom i emitovanjem radijskih i televizijskih programa ili pružanja drugih AVM usluga. Osnivač Agencije je država, a prava osnivača u ime države vrši petočlani Savjet Agencije. Članove Savjeta iz reda afirmisanih stručnjaka imenuje i razrješava Skupština Crne Gore, na predlog: Univerziteta, udruženja komercijalnih emitera, nevladinih organizacija za ljudska prava, nevladinih organizacija iz oblasti medija i crnogorskog P.E.N. Centra. Direktora Agencije imenuje Savjet na osnovu javnog konkursa. Agencija je i finansijski nezavisna, finansira se od jednokratnih naknada za registraciju pružalaca AVM usluga, godišnjih naknada po osnovu izdatih odobrenja za pružanje AVM usluga i drugih izvora u skladu sa zakonom.

Agencija za elektronske komunikacije je regulatorni organ za elektronske komunikacije, čije članove Savjeta i dalje bira Vlada, ali su nadležnosti Agencije sada svedene na izradu spiska raspoloživih frekvencija koje dostavlja Agenciji za elektronske medije, koja onda dodjeljuje frekvencije na osnovu javnog konkursa.

Donošenjem ovog Zakona konačno je popravljena loša situacija u oblasti regulacije elektronskih medija, izazvana 2008. godine usvajanjem Zakona o

elektronskim komunikacijama. Naime, Zakonom o elektronskim komunikacijama dodjela radio-difuznih frekvencija oduzeta je nezavisnom regulatoru, Agenciji za radiodifuziju (ARD), i predata novoj Agenciji za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost (AEKP), čiji je Savjet imenovala Vlada po raspisanom konkursu, na predlog Ministarstva za saobraćaj i telekomunikacije. Tako je dodjela radio-difuznih frekvencija bila pod direktnim uticajem Vlade, protivno evropskim standardima. Ovakvo rješenje bilo je drastičan korak unazad posle iskoraka napravljenog 2002. godine usvajanjem medijskih zakona, među kojima i Zakona o radio-difuziji.

Slučaj TV Vijesti

Zakon o elektronskim komunikacijama nije jasno regulisao postupak i kriterijume za dodjelu radio-difuznih frekvencija. Taj zakon je ukinuo niz nadležnosti ARD, od kojih većina nije prenijeta na bilo koji drugi organ. Među njima su i procedure za sprovođenje postupka dodjele radio-difuznih frekvencija. Dodjela frekvencija prešla je u ruke AEKP, s tim da je predviđeno da se za potrebe tendera, komisija i kriterijumi određuju u saradnji i uz saglasnost regulatornog organa za programske sadržaje (čl. 69). Zakonom, međutim, nije precizirano ko je bio regulatorni organ za programski sadržaj, pa je npr. televizija „Vijesti“ čekala dvije godine na dodjelu TV kanala, jer nije propisano ko daje saglasnost za raspisivanje tendera za dodjelu TV kanala. Tek pošto je na predlog Vlade usvojen amandman kojim je definisano da je ARD regulator za programske sadržaje, raspisan je tender na kome je TV kanal dobila i televizija „Vijesti“, koja nije jedina televizija koja je trpjela posledice dvogodišnjeg normativnog haosa u oblasti elektronskih medija.

Javni radio-difuzni servisi (RTCG)

Zakon o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore definiše da su javni radio-difuzni servisi Radio Crne Gore i Televizija Crne Gore (čl. 2, st. 1), čija djelatnost je proizvodnja i emitovanje programa kojim se zadovoljavaju demokratske, društvene, obrazovne, kulturne i druge potrebe od javnog interesa svih segmenata crnogorskog društva; obezbjeđuje ostvarivanje prava i interesa građana i drugih subjekata u oblasti informisanja, bez obzira na njihovu političku, vjersku, kulturnu, rasnu ili polnu pripadnost i blagovremeno i kvalitetno pružaju raznovrsne informativne usluge (čl. 2, st. 2). Zakonom je propisana programska nezavisnost servisa (čl. 13) i, posebno, nezavisnost novinara (čl. 14).

Organi RTCG su devetočlani Savjet, i direktor, koga Savjet imenuje na osnovu javnog konkursa i koga razrješava (čl. 20 i 21). Savjet „zastupa interese javnosti“ (čl. 21, st. 1) i nezavisan je od državnih organa i svih organizacija koje se bave djelatnošću proizvodnje i emitovanja radijskih i televizijskih programa ili sa njom povezanih djelatnosti (reklamiranje, telekomunikacije

i dr.) (čl. 21, st. 2). Članove Savjeta imenuje i razrješava Skupština (čl. 27), na predlog: univerziteta, akademije nauka i Matice crnogorske, nacionalnih ustanova kulture i nevladinih organizacija iz oblasti kulture, medija i ljudskih prava, sindikata, olimpijskog i paraolimpijskog komiteta. Članovi Savjeta ne mogu biti: poslanici i odbornici; lica koja bira Predsjednik Crne Gore i Vlada; zaposleni u RTCG; funkcioneri političkih stranaka; lica koja imaju interesa u pravnim licima koja se bave proizvodnjom radio i televizijskog programa; lica osuđivana za određena krivična djela, kao i bračni drugovi ili lica koja su u srodstvu sa svim gore navedenim licima (čl. 26). Prema starom Zakonu o javnim radio-difuznim servisima „Radio Crne Gore“ i „Televizija Crne Gore“⁹²³, koji je prestao da važi donošenjem Zakona o javnim radio-difuznim servisima Crne Gore, Skupština je samo potvrđivala imenovane članove Savjeta (čl. 16) što je predstavljalo bolje rješenje u smislu garantovanja nezavisnosti članova Savjeta, mada je ono u praksi pogrešno tumačeno kao ovlašćenje imenovanja.⁹²⁴ Članovi Savjeta se ne mogu razrješiti za vrijeme trajanja mandata, osim u usko definisanim slučajevima (čl. 42).

Prema ranije važećem Zakonu, finansiranje RTCG bilo je predviđeno iz dijela radio-difuzne pretplate; iz dijela takse za radijske prijemnike u motornim vozilima; sredstvima same RTCG, kao i iz budžeta Republike i drugih izvora, u skladu sa zakonom (čl. 9). Važećim zakonom finansiranje RTCG je izmijenjeno tako što je ukinuto finansiranje putem pretplate i takse za radijske prijemnike u motornim vozilima, već je, uz ranije postojeće načine, finansiranje RTCG propisano iz dijela opštih prihoda budžeta Crne Gore (čl. 15). Prelazak na novi način finansiranja objašnjen je nemogućnošću da se naplati pretplata od korisnika, što je prema ranijem zakonu bio osnovni način finansiranja.⁹²⁵

Transformacija RTCG u javni servis još uvijek nije izvršena na zadovoljavajući način. U prilog tome navode se dva razloga: 1) način izbora članova Savjeta u Skupštini, čime je Savjet podređen kontroli vladajuće većine, i 2) činjenica da nije obezbijedeno emitovanje programa koji je isključivo u skladu s opštim interesom.⁹²⁶ Zbog uređivačke politike prošle godine je bilo pokušaja da se pitanje smjene direktora postavi na dnevni red Savjeta, ali to nije prihvaćeno. Prema podacima iz juna 2011. pitanje smjene direktora bi moglo da dođe na dnevni red Savjeta u septembru, pošto Državna revizorska institucija i Poreska inspekcija daju svoje mišljenje o finansijskom izvještaju RTCG za 2010. godinu, prema kojem je RTCG ostvarila gubitak od 1,2 miliona eura.⁹²⁷

⁹²³ *Sl. list RCG*, 51/2002 i 62/2002.

⁹²⁴ Tako je Skupština Crne Gore od 2006. do 2009. godine četiri puta odbila da potvrdi imenovanje za člana Savjeta RTCG Gorana Đurovića, tada izvršnog direktora Centra za razvoj nevladinih organizacija, bez obzira na to što je na zakonit način podržan od strane nevladinih organizacija (ovlašćenih subjekata za imenovanje članova Savjeta).

⁹²⁵ „Bitka za servis“, *Monitor*, 26. mart 2010.

⁹²⁶ Isto.

⁹²⁷ „Vojčić pretekao, tvrdi da je sada Savjetu gusto“, *Vijesti*, 28. jun 2011.

Komisija Savjeta RTCG za razmatranje predstavlki i prigovora slušalaca i gledalaca osnovana je krajem 2002. godine. Komisija je od 2004. do juna 2009. godine primila ukupno tri prigovora gledalaca. Prvobitno su u sastavu Komisije bile osobe koje nisu bile ni članovi Savjeta ni zaposleni u RTCG. U oktobru 2009, neposredno po konstituisanju novog Savjeta, formirana je, u skladu sa novim zakonom, tročlana Komisija od samih članova Savjeta. Do kraja juna 2011, Komisija je primila ukupno 19 prigovora.⁹²⁸

Zakon o medijima i njegova primjena

Zakon o medijima (*Sl. list RCG*, 51/2002 i 62/2002, *Sl. list CG*, 46/10) predviđa da su mediji u Crnoj Gori slobodni (čl. 1, st. 1) i da je cenzura zabranjena (čl. 1, st. 2). Propisano je da se sloboda informisanja jamči na nivou standarda koji su sadržani u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama (OUN, OEBS, Savjet Evrope, EU), kao i da zakon treba tumačiti i primjenjivati u skladu sa principima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, uz korišćenje prakse precedentnog prava Evropskog suda za ljudska prava (čl. 1, st. 4).

Međutim, ova deklarativna odredba nije doprinijela da se sudovi zaista i pozivaju na praksu suda u Strazburu.⁹²⁹ Zakon je predvidio da su osnivači medija i autor odgovorni za objavljene programske sadržaje, i podsjetio na pravo, predviđeno i prethodno Zakonom o obligacionim odnosima, na tužbu nadležnom sudu za naknadu štete protiv autora i osnivača medija „ako medij objavi programski sadržaj kojim se narušava zakonom zaštićeni interes lica na koje se informacija odnosi, ili kojim se vrijeđa čast ili integritet pojedinca, iznose ili prenose neistiniti navodi o njegovom životu, znanju i sposobnostima“ (čl. 20, st. 2). Međutim, u Zakonu nisu predviđeni ni precizirani standardi „razumne publikacije“, „dužne novinarske pažnje“, zaštite privatnosti i drugi standardi iz prakse Evropskog suda za ljudska prava, a što bi olakšalo primjenu zakona i novinarima, osnivačima medija, kao i sudovima. Zbog toga je Akcija za ljudska prava u novembru 2010. godine predložila dopunu Zakona o medijima u vidu preciziranja osnova za isključivanje odgovornosti za štetu, u skladu s evropskim standardima.⁹³⁰ Predloženo je, pored ostalog,

⁹²⁸ Informacija Akcije za ljudska prava dobijena od člana Savjeta Gorana Đurovića u aprilu 2011.

⁹²⁹ Izvjesnoj promjeni prakse znatno više je doprinela javna kritika koja je usledila posebno posle presuda Višeg suda u Podgorici i Vrhovnog suda na štetu književnika i novinara Andreja Nikolaidisa po tužbi reditelja Emira Kusturice, kojima je Nikolaidis obavezan da nadoknadi štetu zbog povrede časti i ugleda zbog izricanja vrednosnih sudova, pri čemu se oba suda nijesu pozvala na standarde iz prakse Evropskog suda za ljudska prava. Kritike obe presude, kao i ove presude, mogu se vidjeti na: <http://www.hraccion.org/?p=77> i <http://www.hraccion.org/?p=236>

⁹³⁰ „Predlog reforme odgovornosti za povredu časti i ugleda u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2010, dostupno na: http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/predlog_reforme-zakon_o_kleveti_i_uvredi.pdf

ograničenje visine naknade nematerijalne štete koja može biti dosuđena protiv novinara i urednika kao fizičkih lica, odnosno protiv osnivača medija, kao pravnog lica i preciziranje prava na zaštitu od objavljivanja informacija iz privatnog života.

Zakon u posebnoj glavi uređuje pravo na ispravku i odgovor i na tužbu za objavljivanje ispravke i odgovora (čl. 26–35). U praksi nije zabilježeno da je ikada podnijeta ovakva tužba, za razliku od mnogobrojnih krivičnih i građanskih tužbi zbog povrede časti i ugleda.

Zakonom je dozvoljeno osnivanje medija bez odobrenja, po sistemu prijave (čl. 8), s izuzetkom elektronskih medija koji su regulisani drugim zakonom, kako je gore navedeno. Rad inostranih medija na teritoriji Crne Gore uređen je takođe po sistemu prijave i može biti zabranjen samo odlukom suda (čl. 36–41).

Posebno je važna odredba kojom je garantovano pravo novinara na zaštitu izvora informacija i sloboda objavljivanja informacija prikupljenih na nedozvoljen način, odnosno onih koje predstavljaju državnu, vojnu ili drugu tajnu, ako za to postoji opravdan interes javnosti (čl. 21).

Propisana je i obaveza medija da štite integritet maloljetnika (čl. 22). Zabranjeno je objavljivanje informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv osoba ili grupe osoba zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, vjeri, naciji, etničkoj grupi, polu ili seksualnoj opredijeljenosti (čl. 23, st. 2 – o tome detaljnije vidjeti u nastavku, pod naslovom Zabrana propagande rada i govora mržnje). Obavezno je objavljivanje informacija o pravosnažnom obustavljanju krivičnog postupka, odbijanju optužbe odnosno oslobađanju od optužbe lica za koje je medij prethodno objavio informaciju o pokretanju krivičnog postupka (čl. 25). Predviđeni su prekršaji za kršenje ovih odredbi i novčane kazne za osnivače medija (čl. 43). U 2010. godini nije bilo prekršajnog gonjenja medija.⁹³¹

Iako je Zakonom zabranjeno osnivanje medija od strane države (čl. 7) i propisano da će se svojinska i upravljačka transformacija pravnih lica koja obavljaju novinsko-izdavačku djelatnost čiji je osnivač država ili jedinica lokalne samouprave izvršiti u roku od 12 mjeseci od dana stupanja na snagu zakona (čl. 47), dakle 24. novembra 2003. godine, dnevni list Pobjeda se i u junu 2011. godine još uvijek nalazio u većinskom državnom vlasništvu. Pobjeda je transformisana u akcionarsko društvo 29. decembra 2005,⁹³² koje je u 2010. godini od Vlade dobilo 12,77 miliona eura u vidu oslobođenja poreza i preuzimanja dugova, što je udeo države u vlasništvu dovelo do 86%.⁹³³ Za predsjednika Upravnog odbora imenovan je politički direktor vladajuće Demokratske

⁹³¹ Vijeće za prekršaje, Odgovor na zahtjev za pristup informacijama, rješenje br. 208/11.

⁹³² „Jednakiji od drugih“, *Monitor*, 12. februar 2010.

⁹³³ Izvještaj o stanju ljudskih prava u svijetu tokom 2010. godine, Ministarstvo spoljnih poslova SAD, dostupan na linku: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2010/eur/154441.htm>.

partije socijalista, što je dodatno pojačalo uvjerenje među opozicionim političarima i u građanskom društvu da list favorizuje vladajuću koaliciju.⁹³⁴

Pristup informacijama od javnog značaja

Opšte

Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope državama članicama o pristupu službenim dokumentima,⁹³⁵ državama preporučuje da garantuju svima, bez diskriminacije čak i u pogledu državljanstva, pravo na pristup dokumentima u posjedu državnih organa, na lični zahtjev i po službenoj dužnosti (čl. XI). Tako i Povelja o osnovnim pravima Evropske unije u članu 42 (to je i član II–102 Ugovora o EU) garantuje pravo građanima EU i rezidentima na teritoriji države članice pravo na pristup dokumentima EU. Ovo pravo se razlikuje od prava svakog lica na pristup njegovom ili njenom dosijeu, tj. ličnim podacima, koje je predviđeno u posebnom članu 41 Povelje.⁹³⁶

Evropski sud za ljudska prava nema razvijenu praksu po pitanju primjene prava na pristup informacijama od javnog značaja u okviru prava na slobodu izražavanja. U dvije presude Sud je konstatovao da pravo na pristup originalnim dokumentima u cilju legitimnog istraživanja od javnog interesa predstavlja suštinski važan element uživanja prava na slobodu izražavanja (Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary, 2009, i Kenedi v. Hungary, 2009).

Ustav Crne Gore iz 2007. godine garantuje svakome pravo na pristup informacijama u posjedu državnih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja (čl. 51, st. 1). Pravo pristupa informacijama dozvoljeno je ograničiti u interesu: zaštite života; javnog zdravlja; morala i privatnosti; vođenja krivičnog postupka; bezbjednosti i odbrane Crne Gore; spoljne, monetarne i ekonomske politike (čl. 51, st. 2).

Zakon o slobodnom pristupu informacijama

Zakon o slobodnom pristupu informacijama (*Sl. list RCG*, 68/05), iz 2005, propisao je pravo na pristup informacijama u posjedu organa vlasti za „svako domaće ili strano pravno ili fizičko lice“ (čl. 1, st. 2). Informacija je dokument u pisanoj, štampanoj, video, zvučnoj, elektronskoj ili drugoj formi, uključujući i njegovu kopiju ili dio, bez obzira na sadržinu, izvor ili autora, vrijeme sačinjavanja ili sistem klasifikacije (čl. 4, t. 2). Organ vlasti je državni

⁹³⁴ Isto je primjećeno i u Izvještaju Ministarstva spoljnih poslova SAD za 2010. godinu, vidi gore.

⁹³⁵ *Recommendation Rec (2002) 2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents.*

⁹³⁶ *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

organ koji ima svojstvo pravnog lica, dakle i predsjednik države, predsjednik opštine, ali ne i ostala fizička lica koja su nosioci javnih funkcija (čl. 4, t. 3). Ovo rješenje znači da službenici Vlade, nosioci funkcija, nemaju obavezu da javnosti, odnosno domaćim i stranim fizičkim i pravnim licima pružaju informacije koje su eventualno saznali lično, ali koje zvanično ne posjeduje državni organ za koji rade. Ovakvo rješenje obrazloženo je karakterom upravnog postupka u kome se ostvaruje pravo na pristup informacijama, a koji ne dozvoljava da fizička lica „rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkih i pravnih lica“ (čl. 1 Zakona o opštem upravnom postupku, *Sl. list RCG*, 60/2003).

Državni organi su bili dužni da sačine „vodič za pristup informacijama“, tj. da na odgovarajući način objave pregled informacija koje poseduju u roku od 60 dana od dana stupanja Zakona na snagu (čl. 6 i 28).

Ograničenje prava na pristup informacijama dozvoljeno je, po Zakonu, ako bi se njihovim objelodanjivanjem „značajno ugrozili“: nacionalna bezbjednost, odbrana i međunarodni odnosi, javna bezbjednost, komercijalni i drugi ekonomski privatni i javni interesi, ekonomska, monetarna i devizna politika države, sprječavanje, istraživanje i procesuiranje krivičnih djela, privatnost i druga lična prava pojedinaca (čl. 9). Ova ograničenja su dalje razrađena, pa se tako odredba o zaštiti komercijalnih i ekonomskih privatnih i javnih interesa, odnosi na mogućnost uskraćivanja informacija „koje se odnose na finansijske, monetarne ili komercijalne poslove države sa drugim državama, međunarodnim organizacijama ili drugim pravnim i fizičkim licima“, na „poslovnu tajnu“ i informacije „koje su obuhvaćene posebnim zakonom o tajnosti podataka“ (iako je naknadno Zakonom o tajnosti podataka⁹³⁷ propisano da su tajni oni podaci čijim bi otkrivanjem nepozvanom licu nastupile ili mogle nastupiti štetne posljedice za ekonomske i finansijske interese države (čl. 3, st. 1, t. 5), što je dosta uopštena odredba koja ne pruža dodatno preciziranje odredbe iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama). Odredba kojom se ograničava pristup informacijama koje se odnose na „ekonomske, monetarne i devizne politike države“ (čl. 9, st. 1, t. 4) dalje se razrađuje na informacije o „nacionalnoj ekonomiji, inicijativama finansijske politike, operativnim planovima i drugim dokumentima ekonomske politike“, itd. Ovu odredbu je opozicija prilikom rasprave u parlamentu najoštrije kritikovala, smatrajući da omogućava „embargo“ na mnoge informacije koje su do tada bile dostupne.⁹³⁸ S druge strane, Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope o pravu na pristup službenim dokumentima dozvoljava ograničenje prava na pristup u cilju zaštite „komercijalnih i drugih ekonomskih interesa, privatnih ili javnih“, ako ne postoji pretežniji javni interes za objavljivanjem informacije (čl. IV, iii).

⁹³⁷ *Sl. list CG*, 14/2008, 76/2009 i 41/2010.

⁹³⁸ „Šoć: Sve će biti tajna“, *Vijesti*, 9. novembar 2005.

Kao jedna od vrsta informacija kojima je pristup ograničen, navedene su informacije koje se odnose na privatnost i druga lična prava pojedinca kojima se pristup ograničava, osim za potrebe sudskog ili upravnog postupka (čl. 9, st. 1, t. 6). Međutim, u Zakonu o zaštiti podataka o ličnosti (*Sl. list CG*, 79/2008 i 70/2009) propisano je da se lični podaci mogu obrađivati za namjenu koja je određena zakonom ili uz prethodno pribavljenu saglasnost lica čiji se podaci obrađuju (čl. 2, st. 1), pa je ove odredbe navedenih zakona potrebno uskladiti. Odredbe Zakona o Agenciji za nacionalnu bezbjednost, kojima se predviđa postupak ostvarivanja uvida građanina u dosije koji se o njemu vodi kod Agencije, predstavlja *lex specialis* u odnosu na ovaj zakon.

Nije usvojena preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope da se za svako ograničenje uspostavi vremenski rok nakon čijeg isteka bi ograničenje prestalo da važi.⁹³⁹ Međutim, Zakon detaljno definiše načelo srazmjernosti (proporcionalnosti) u primjeni ograničenja prava na slobodan pristup informacijama. Zaštita navedenih interesa ograničavanjem pristupa informacijama opravdana je samo ako su ovi interesi „značajno ugroženi“, tj. „ako bi objelodanjivanjem informacije po njih nastala šteta značajno veća od javnog interesa za objavljivanjem te informacije“ (čl. 9, st. 2). Dalje, bez obzira na visinu štete po zaštićene interese, organ vlasti je dužan da pruži informaciju ako ona „očigledno ukazuje na nepoštovanje zakona, neovlašćeno korišćenje javnih sredstava, nesavjesno vršenje službene dužnosti, postojanje sumnje da je izvršeno krivično djelo ili da postoji razlog za pobijanje sudske odluke“ (čl. 10), čime se zapravo definiše javni interes. Kada se ovome doda i da se pravo na slobodan pristup informacijama „garantuje na nivou principa i standarda koji su sadržani u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama“ (čl. 1), i zasniva na načelima „slobode informisanja, jednakih uslova za ostvarivanje prava, otvorenosti i javnosti organa vlasti i hitnosti postupka“ (čl. 2), jasno je da postoje odgovarajuće pretpostavke za krajnje restriktivno tumačenje ograničenja i njihovu sasvim izuzetnu primjenu. Takođe, Zakon propisuje da je državni organ dužan da omogući pristup dijelu informacije kada je iz opravdanih razloga neophodno uskratiti pristup cijeloj informaciji (čl. 8).

Zahtjev se ne može podnijeti anonimno, ali može neobrazloženo (čl. 12). Organ vlasti donosi rešenje po zahtjevu u roku odmah ili do 8 dana, odnosno izuzetno i do 15 dana. Takođe izuzetno, u slučaju kada je to potrebno „radi zaštite života ili slobode lica“ rješenje se dostavlja najkasnije u roku od 48 časova (čl. 16). U roku od tri dana od dana dostavljanja rješenja obezbjeđuje se pristup informaciji (čl. 18). Troškove postupka, koji se odnose na troškove organa u pogledu prepisivanja, fotokopiranja, prevođenja i dostavljanja informacije snosi podnosilac zahtjeva, ako nije lice s invaliditetom, „u skladu sa posebnim propisom“ (čl. 19). Postupak po žalbi je hitan. Žalba se dostavlja

⁹³⁹ Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima iz 2002. godine (Rec (2002) 2), čl. IV, st. 3.

organu vlasti koji vrši nadzor nad radom prvostepenog organa, koji rješava po žalbi u roku od 15 dana od dana podnošenja žalbe. Protiv odluke po žalbi ili ako drugostepenog organa nema, podnosilac zahtjeva i drugo zainteresovano lice može pokrenuti upravni spor, koji je onda takođe hitan (čl. 24).

Zakon sadrži odredbu o zaštiti od odgovornosti tzv. „insajdera“ (whistle blower), tj. zaposlenog koji, savjesno vršeći dužnost, objelodani informaciju o zloupotrebi ili neregularnosti u vršenju javne funkcije. Međutim, uslov za uživanje zaštite je da savjesni zaposleni o toj informaciji prethodno obavjesti „starješinu organa vlasti ili nadležni organ za suzbijanje nedozvoljenih radnji“ (čl. 25). Prilikom donošenja Zakona, opozicija je kritikovala postavljanje bilo kakvog preduslova za zaštitu od odgovornosti.⁹⁴⁰

Nadzor nad sprovođenjem Zakona obavlja Ministarstvo kulture (tada Ministarstvo kulture i medija), uprkos preporukama stručnjaka OEBS i Savjeta Evrope da za to bude nadležan nezavisni organ. Posebno su propisani prekršaji za kršenje Zakona (čl. 27).

Državne tajne

Zakon o tajnosti podataka (*Sl. list CG*, 14/2008, 76/2009 i 41/2010), koji uređuje „državne tajne“, primjenjuje se od 2008. Njegovim stupanjem na snagu prestala je primjena Uredbe o kriterijumima za utvrđivanje podataka značajnih za odbranu zemlje koji se moraju čuvati kao državna ili službena tajna i o utvrđivanju zadataka i poslova od posebnog značaja za odbranu zemlje koju treba štiti primjenom posebnih mjera bezbjednosti (čl. 88).

Zakonom je određeno da su tajni podaci oni podaci čijim bi otkrivanjem nepozvanom licu nastupile ili mogle nastupiti štetne posljedice za bezbjednost Crne Gore ili za njene političke ili ekonomske interese (čl. 3). Podatak se može označiti tajnim samo ako je to neophodno u demokratskom društvu i ako je interes iz člana 3 značajniji od interesa za slobodnim pristupom informacijama (čl. 10, st. 1). Zakon propisuje jedinstven sistem određivanja tajnosti podataka, pristupa tajnim podacima, čuvanja, korišćenja, evidencije i zaštite tajnih podataka (čl. 1). Njime je ukinuta prethodna nejasna podjela tajni na državnu, službenu i vojnu i uvedena jedna tajna sa četiri stepena zaštite – „državna tajna“, „strogo povjerljivo“, „povjerljivo“ i „interno“ (čl. 11). Ovlašćeno lice, prilikom određivanja stepena tajnosti, određuje i način prestanka tajnosti određivanjem datuma, događaja čijim nastankom prestaje tajnost ili vremena čijim istekom prestaje tajnost podatka (čl. 18). Stepen tajnosti podatka može biti promijenjen, od strane ovlašćenog lica koje je odredilo stepen tajnosti podatka, uz saglasnost starješine organa (čl. 21). Nije predviđena procedura periodične procjene potrebe za daljom oznakom tajnosti.⁹⁴¹ Kada se iz sadržaja tajnog podatka ne može odrediti način prestanka tajnosti podatka,

⁹⁴⁰ „Vlada zaštitila sebe od novinara“, *Dan*, 09. novembar 2005. godine.

⁹⁴¹ Primjera radi, čl. 22 Zakona o tajnosti podataka Republike Srbije (*Sl. glasnik RS*, br. 104/2009) predviđa rokove u kojima se vrši periodična procjena tajnosti podatka na

njegova tajnost prestaje istekom vremena poslije kojeg arhivska građa postaje dostupna za korišćenje (čl. 20), to je 50 godina.⁹⁴²

Tajnost podatka ne može se odrediti, ako određivanje tajnosti ima za cilj prikrivanje izvršenog krivičnog djela, prekoračenja ili zloupotrebe ovlašćenja ili drugog nezakonitog akta ili postupanja ili administrativne greške (čl. 4). Ova zakonska odredba bi trebalo da olakša položaj tzv. „zvizdača“, državnih službenika koji prijavljuju nezakonito postupanje, i omogućiti zaštitu od korupcije i malverzacija u državnim institucijama i javnim preduzećima. Određene su opšte i posebne mjere zaštite tajnih podataka kao i načini njihovog čuvanja. Pristup tajnim podacima bez dobijanja dozvole imaju: Predsjednik Crne Gore; predsjednik Skupštine Crne Gore; predsjednik Vlade; potpredsjednici Vlade i ministri nadležni za unutrašnje poslove, inostrane poslove, poslove finansija i poslove odbrane; Vrhovni državni tužilac; predsjednik Vrhovnog suda kao i članovi Odbora Skupštine Crne Gore za bezbjednost i odbranu. Ova lica imaju pristup samo tajnim podacima potrebnim za vršenje njihovih ovlašćenja (čl. 26).

Dozvolu za pristup tajnim podacima izdaje Direkcija za zaštitu tajnih podataka (u daljem tekstu: Direkcija), osnovana u aprilu 2008.⁹⁴³ Protiv rješenja Direkcije kojim se odbija pristup tajnim podacima može se izjaviti žalba ministru nadležnom za poslove odbrane (čl. 48). Nadzor nad radom Direkcije vrši ministarstvo nadležno za poslove odbrane (čl. 80, st. 1), dok inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i primjenom međunarodnih ugovora vrši Direkcija preko ovlašćenih inspektora, u skladu sa zakonom (čl. 80, st. 2).

Za pristup i korišćenje tajnih podataka od strane ovlašćenih lica vrši se bezbjednosna provjera u zavisnosti od stepena tajnosti, koju vrši Agencija za nacionalnu bezbjednost (čl. 32).

U maju 2010, potpisan je Sporazum o bezbjednosnim procedurama za razmjenu i zaštitu tajnih podataka između Crne Gore i Evropske Unije. Sporazumom se definišu bezbjednosne procedure za razmjenu i zaštitu tajnih podataka, ekvivalenti oznaka tajnosti, obaveza bezbjednosnog provjeravanja lica koja će pristupati tajnim podacima EU, način prijema, odnosno dostave tajnih podataka. Njime je definisano da će Direkcija za zaštitu tajnih podataka vršiti nadzor nad sprovođenjem sporazuma, kao i da će u saradnji sa Savjetom Evropske Unije i Evropskom komisijom utvrditi bezbjednosne aranžmane za njegovu primjenu.⁹⁴⁴

osnovu koje se može opozvati tajnost prije datuma, nastupanja događaja ili roka kojim je tajnost podatka određena.

⁹⁴² Prema čl. 21 Zakona o arhivskoj djelatnosti (*Sl. list CG* br. 49/2010) taj rok iznosi 50 godina od nastanka arhivske građe. Poređenja radi, prema čl. 19 Zakona o tajnosti podataka Republike Srbije rok prestanka tajnosti podatka označenog najvećim stepenom tajnosti „DRŽAVNA TAJNA“ iznosi 30 godina.

⁹⁴³ Više informacija o Direkciji dostupno na linku: <http://www.dztp.sntcg.com/direkcija>.

⁹⁴⁴ „Sporazum o bezbjednosti podataka između Crne Gore i EU”, *Impuls, tv In*, 20. maj 2010. Sporazum nije objavljen u Crnoj Gori ni do juna 2011. „zbog njegove prirode”, kako smo

Pristup informacijama u praksi

Nakon petogodišnje primjene zakona, u oktobru 2010, javnosti je predstavljena Analiza primjene zakona, urađena na osnovu podataka NVO Mreže za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), Upravnog suda i Uprave za kadrove.⁹⁴⁵ U Analizi je zapaženo da, za razliku od nevladinih organizacija, građani rijetko neposredno koriste svoje pravo da zahtjevaju pristup informacijama, kao i da novinari smatraju da je postupak u administrativnom smislu suviše zahtjevan da bi se mogao smatrati djelotvornim alatom za istraživačko novinarstvo. Takođe se navodi problem ćutanja administracije tj. nedonošenje odluka po podnijetim zahtjevima, ali da nakon podnošenja tužbi tim povodom Upravni sud u 95% slučajeva riješava pozitivno i nalaže organu da odluči po zahtjevu. Kao karakteristično negativan primjer nepostupanja po zahtjevima za pristup informacijama navedena je Uprava policije. Kao institucije koje najčešće zabranjuju pristup informacijama pozivajući se na druge zakone označeni su: Privredni sud, Poreska uprava i Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave. Takođe, zapaženo je da veći broj organa nije istakao Vodiče za pristup informacijama na oglasnoj tabli, iako je to zakonska obaveza, kao i da se istaknuti vodiči ne ažuriraju blagovremeno. U Analizi su iznijete i preporuke za: usaglašavanje Zakona o slobodnom pristupu informacijama sa Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti i Zakonom o tajnosti podataka, što je konstatovano i u Analitičkom izvještaju Evropske Komisije dostavljenom uz mišljenje o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji u novembru 2010⁹⁴⁶; nastavak obučavanja ovlašćenih lica koja postupaju po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama; ažuriranje vodiča za pristup informacijama i njihovu dostupnost građanima i razvoj prakse objavljivanja informacija na internet stranicama. Od oko 30.000 zahtjeva za pristup informacijama koliko je MANS podnio od početka primjene zakona, svaki treći je odbijen, dok je 4.200 tužbi podnijeto Upravnom sudu, što zbog ćutanja administracije, što zbog označavanja podataka tajnom.⁹⁴⁷

Iskustvo nevladinih organizacija pokazuje i da često uprkos dobijenim presudama pred Upravnim sudom, državni organi i dalje izbjegavaju da donesu nova rješenja u skladu s preporukama suda i omoguće pristup informacijama. Takođe, nije poznat ni jedan slučaj prekršajnog kažnjavanja državnog organa zbog kršenja odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama, uprkos propustima u njegovoj primjeni.⁹⁴⁸

obaviješteni u martu 2011. od službenika Ministarstva unutrašnjih poslova, ali ga je objavila EU na internetu:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:260:2:5:EN:PDF>.

⁹⁴⁵ Link sa analizom postoji na sajtu Uprave za kadrove, ali se Analiza ne nalazi na tom linku. Analiza je dostupna u arhivi Akcije za ljudska prava.

⁹⁴⁶ Izvještaj dostupan na linku: <http://www.undp.org.me/home/actualities/ec/Misljenje%20EK%20-%20Analiticki%20izvjestaj.pdf>.

⁹⁴⁷ „Vlast čuva tajnu Milovog kredita“, *Dan*, 13. oktobar 2010.

⁹⁴⁸ „Čalović: Uvodite nova ograničenja“, *Pobjeda*, 12. oktobar 2010.

Iskustvo Akcije za ljudska prava pokazuje da državni organi nemaju ujednačenu praksu, pa se u praksi dešavalo da osnovni sudovi različito odluče po istovjetnim zahtjevima za pristup informacijama.⁹⁴⁹ Takođe, državni organi se često ne pridržavaju rokova u kojima je potrebno postupiti po zahtjevu ili žalbi, čime se obesmišljavaju rokovi propisani zakonom.⁹⁵⁰ Konačno, organi vlasti često potpuno odbiju davanje informacija, onda kada postoji opravdan interes da se pristup informaciji djelimično ograniči, a da se dostavi dio informacije u skladu sa čl. 8 Zakona (na primjer, u cilju zaštite privatnosti, zaštite se podaci o identitetu stranaka, ali se presuda dostavi). Tako je postupilo Vrhovno državno tužilaštvo kada je dva puta i u potpunosti odbilo da da bilo kakvu informaciju u vezi sa procesuiranjem dvanaest javnosti poznatih slučajeva kršenja ljudskih prava,⁹⁵¹ i, s obzirom na to da je Ministarstvo pravde podržalo ovakav stav VDT, Akcija za ljudska prava je pokrenula i dobila upravni spor protiv rješenja ministarstva.⁹⁵² Odluka Vrhovnog državnog tužioca da u potpunosti odbije davanje informacija o tome da li su istrage uopšte u toku, i u kojoj su fazi, protivna je praksi Evropskog suda za ljudska prava prema kojoj mora da postoji dovoljan element uvida javnosti u istragu i njene rezultate kako bi se „odgovornost državnih organa osigurala u praksi, kao i u teoriji“⁹⁵³, a ovaj stav je ponovio i Evropski Komitet za prevenciju torture i nehumanog i ponižavajućeg tretmana i kažnjavanja (CPT) u svom Izvještaju o posjeti Crnoj Gori od 15. do 22. septembra 2008.⁹⁵⁴

Akcija je podnijela i ustavnu žalbu protiv presude Vrhovnog suda kojom je, u krajnjoj instanci, potvrđena odluka Osnovnog suda u Herceg-Novom da uskrati pristup prvostepenoj krivičnoj presudi zbog zaštite privatnosti okrivljenog, iako su mediji više puta objavili ime i prezime okrivljenog, i iako je sud mogao dostaviti presudu uz brisanje imena i drugih ličnih podataka o okrivljenom. Pored toga što je ova presuda prethodno izrečena javno, ona se tiče procesuiranja napadača na svjedoka ratnog zločina, što je pitanje od posebnog javnog interesa, koji se, posebno pod svim navedenim okolnosti-

⁹⁴⁹ Tako su na istovjetan zahtjev za slobodni pristup informacijama kojim je za potrebe analize primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku tražen uvid u zahtjeve za ubrzanje postupka (kontrolne zahtjeve) i odluke po njima, svi osnovni sudovi u Crnoj Gori omogućili su pristup traženim podacima, dok je Osnovni sud u Podgorici, svojim rješenjem SU VIII br. 68/2011, odbio stavljanje na uvid traženih podataka.

⁹⁵⁰ Primjera radi, na zahtjev za slobodni pristup informacijama Vrhovnom državnom tužilaštvu (VDT) od 12. maja 2010. VDT je odgovorilo 1. jula 2010, a odgovor dostavilo tri mjeseca kasnije 1. oktobra 2010. Zahtjev za slobodni pristup informacijama i rješenje VDT-a dostupni su na linku: <http://www.hraction.org/?p=463> (24/11/2010 Obavještenje o odluci Ministarstva pravde da poništi rješenje VDT kojim je Akciji za ljudska prava uskraćen pristup informacijama o napretku istrage u 12 slučajeva).

⁹⁵¹ Isto.

⁹⁵² Detaljnije, vidi saopštenje i dvije presude Upravnog suda Crne Gore na: <http://www.hraction.org/?p=858>

⁹⁵³ *Finucane protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ECHR, App. No. 29178/95 (2003), st. 70. i 71.

⁹⁵⁴ Izvještaj dostupan na linku: <http://www.cpt.coe.int/documents/mne/2010-03-inf-mne.pdf>, st. 21.

ma, mora smatrati pretežnijim od interesa okrivljenog pojedinca da se zaštiti njegov identitet, koji je javnosti već poznat.⁹⁵⁵

Vlada Crne Gore je u julu 2010. uputila u skupštinsku proceduru Predlog izmjena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama uz obrazloženje da se predloženim izmjenama i dopunama olakšava pristup informacijama i preciznije određuje kojim informacijama je pristup ograničen.⁹⁵⁶ MANS je kritikovao Predlog, navodeći da se njime propisuju šira ograničenja pristupu informacijama, od sadašnjih i njegovu neusaglašenost sa međunarodnim standardima.⁹⁵⁷ Vlada je u novembru 2010. povukla Predlog iz skupštinske procedure, da bi ga usaglasila sa Zakonom o tajnosti podataka.⁹⁵⁸

Krivični zakonik

Krivični zakonik u okviru Glave 15, „Krivična djela protiv sloboda i prava čovjeka i građanina“, predviđa krivična djela u cilju zaštite slobode izražavanja: Povreda slobode govora i javnog istupanja (čl. 178), Sprječavanje štampanja i rasturanja štampanih stvari i emitovanje programa (čl. 179), Neovlašćeno spriječavanje ili ometanje emitovanja radio i televizijskog programa (čl. 179, st. 2) i Sprječavanje objavljivanja odgovora i ispravke (čl. 180), za koja su propisane novčane kazne, odnosno kazne zatvora do godinu dana, a do tri godine u slučaju da krivično djelo izvrši službeno lice u vršenju službe.

U okviru Glave 17 KZ, koja obuhvata krivična djela protiv časti i ugleda, koja predstavljaju ograničenje slobode izražavanja u vidu krivičnog gonjenja, posle brisanja krivičnih djela Uvreda (čl. 195) i Kleveta (čl. 196) u junu 2011, još uvijek se nalaze: Iznošenje ličnih i porodičnih prilika (čl. 197), Povreda ugleda Crne Gore (čl. 198), Povreda ugleda manjinskog naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica (čl. 199) i Povreda ugleda strane države ili međunarodne organizacije (čl. 200). Akcija za ljudska prava zalagala se za brisanje svih ovih krivičnih djela, jer omogućavaju prekomjerno ograničavanje slobode izražavanja, suprotno međunarodnim standardima.⁹⁵⁹

Krivično djelo Iznošenje ličnih i porodičnih prilika strožije se kažnjava ako je izvršeno putem medija, sličnih sredstava ili na javnom skupu, za šta je propisana kazna do četrnaest hiljada eura (29 prosječnih zarada u Crnoj

⁹⁵⁵ Dokumentacija o postupku u Arhivi Akcije za ljudska prava.

⁹⁵⁶ „Vlada usvojila izmjene i dopune zakona o slobodnom pristupu informacija“, *Impuls*, televizija IN, 1. jul 2010.

⁹⁵⁷ „Ograničen pristup podacima za korupciju“, *Dan*, 18. septembar 2010.

⁹⁵⁸ „U Vladi svašta može da se uradi“, *Dan*, 27. novembar 2010.

⁹⁵⁹ Za detaljnu argumentaciju vidi „Predlog reforme odgovornosti za povredu časti i ugleda u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, 2010, Podgorica, str. 23, 33–34, dostupno na www.hracion.org

Gori).⁹⁶⁰ Kazna zatvora i krivično gonjenje od strane državnog tužioca po službenoj dužnosti propisano je još uvijek za krivično djelo Povreda ugleda Crne Gore (njene zastave, grba ili himne), mada je u svakom slučaju moguće novčanu kaznu zamijeniti kaznom zatvora u slučaju kada se ona ne plati u određenom roku (čl. 39, tač. 6).

Krivično djelo Povreda ugleda Crne Gore, koja podrazumjeva izlaganje poruzi Crne Gore, njene zastave, grba ili himne sankcionisano je novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine (čl. 198) i goni se po službenoj dužnosti. Komitet ministara Savjeta Evrope u svojoj Deklaraciji o slobodi političke rasprave u medijima 2004, utvrdio je da država, vlada i drugi organ izvršne, zakonodavne ili sudske vlasti može biti predmet kritike u medijima, kao i da, zbog svoje dominantne pozicije, ove institucije ne treba da budu zaštićene krivičnim zakonom od клевете i увреде.⁹⁶¹

Postojanje krivičnog djela Povreda ugleda manjinskog naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica (čl. 199) nije opravdano u prisustvu posebnog krivičnog djela Izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje (čl. 370), koje zadovoljavajuće tretira ustavnu zabranu izazivanja i promovisanja mržnje u odnosu na ove manjine. Suprotno tome, neodređena radnja izvršenja krivičnog djela Povreda ugleda manjinskog naroda u vidu „izlaganja poruzi“ neodređenih lica, ostavlja mogućnost neopravdanog prekomjernog ograničenja slobode izražavanja.

Za krivično djelo Povreda ugleda strane države ili međunarodne organizacije predviđena je novčana kazna od tri hiljade do deset hiljada eura (čl. 200). Ovim krivičnim djelom štiti se samo ugled stranih država s kojima Crna Gora ima diplomatske odnose, odnosno onih organizacija čiji je Crna Gora član, dok je dozvoljeno izrugivati se onima s kojima Crna Gora nema diplomatske odnose, ili čiji, još uvijek, nije član (npr. EU, STO, NATO i dr), što je apsurdno. Takođe, u nekim državama čiji se ugled, odnosno zastava, grb ili himna, štite ovim inkriminacijama, takve radnje nijesu uopšte kažnjive, pa proizilazi da na ovaj način Crna Gora više drži do ugleda tih država, nego one same.⁹⁶²

⁹⁶⁰ U maju 2011. prosječna neto zarada u Crnoj Gori iznosila je 479 eura (http://www.monstat.org/userfiles/file/zarade/2011/ZARADE_Maj_2011.pdf)

⁹⁶¹ Council of Europe Committee of Ministers, Declaration on freedom of political debate in the media, Adopted by the Committee of Ministers on 12 February 2004 at the 872nd meeting of the Ministers' Deputies.

⁹⁶² Primjera radi, u SAD je dozvoljeno spaliti američku zastavu kao vid protesta, koji je zaštićen ustavom garantovanom slobodom govora u skladu s odlukama Vrhovnog suda SAD (*Texas v. Johnson*, 1989; *United States v. Eichman*, 1990). Njemački Federalni ustavni sud rekao je da „napadi na državne simbole, kao što su zastava i himna, čak i ako su grubi ili satirični, moraju se tolerisati u cilju ustavne zaštite slobode govora, štampe i umjetnosti“ (81 FCC 278, 294 (1990) i 81 FCC 298, 308 (1990), citirano iz *Freedom of Expression and National Security: the Experience of Germany*, Ulrich Karpen, objavljeno u knjizi *National Security, Freedom of Expression and Access to Information*, Kluwer Law Int, 1999.

Prema Izvještaju Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore o radu Državnog tužilaštva za 2010. godinu⁹⁶³ tužilaštvu je u 2010. podnijeta jedna krivična prijava zbog Povrede ugleda strane države ili međunarodne organizacije i ta prijava nije riješena do kraja godine. Izvještaji o radu za 2009. i 2008, ne sadrže podatak da je bilo krivičnih prijava za krivična djela protiv časti i ugleda koja se gone po službenoj dužnosti (pored Povrede ugleda Crne Gore, to su i k.d. Povreda ugleda manjinskog naroda i Povreda ugleda strane države ili međunarodne organizacije).

Dekriminalizacija klevete

Evropska komisija je 9. novembra 2010. izrazila zabrinutost u pogledu medijskih sloboda u Crnoj Gori i kao jedan od uslova za početak pregovora za članstvo u EU zatražila potpuno usklađivanje zakona i prakse na području klevete sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.⁹⁶⁴

U cilju usaglašavanja domaćih propisa sa međunarodnim standardima iz oblasti slobode izražavanja, Akcija je u okviru Predloga za reformu odgovornosti za povredu časti i ugleda 17. novembra 2010. predložila izmjene i dopune Krivičnog zakonika u vidu: dekriminalizacije krivičnih djela protiv časti i ugleda – brisanjem svih krivičnih djela iz Glave XVII KZ, odnosno, smanjenje svih propisanih kazni i preformulisanje tih djela. U cilju unapređenja zaštite novinara predloženo je propisivanje dva nova krivična djela: Sprječavanje novinara u vršenju profesionalnih zadataka i Napad na novinara u vršenju profesionalnih zadataka.⁹⁶⁵

Vlada je najavila dekriminalizaciju klevete u decembru 2010,⁹⁶⁶ što je predviđeno i Akcionim planom Vlade za sprovođenje preporuka iz Mišljenja Evropske komisije u februaru 2011. Uprkos tome, Predlog izmjene i dopune Krivičnog zakonika koji je Vlada uputila Skupštini krajem marta 2011. sadržao je diskriminatorno rješenje po kojem se samo novinari i urednici izuzimaju od krivične odgovornosti za krivična djela Uvreda i Kleveta, zbog čega su protestovale zajednički, ukupno 20 NVO.⁹⁶⁷ U aprilu je Vlada povukla taj Predlog i predložila potpunu dekriminalizaciju ova dva krivična djela.⁹⁶⁸ U

⁹⁶³ Izvještaj dostupan na linku: <http://www.tuzilastvocg.co.me/Izvjestaj%20za%202010.%20godinu.pdf>.

⁹⁶⁴ Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za prijem u članstvo EU, Brisel, 9.11.2010, str. 7 i 12.

⁹⁶⁵ Vidjeti http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/predlog_reforme-zakon_o_kleveti_i_uvredi.pdf

⁹⁶⁶ „Neće Đukanović vladati, ja razmišljam svojom glavom“, *Vijesti*, 29. decembar 2010.

⁹⁶⁷ „Novinari sada previše zaštićeni“, *Vijesti*, 4. april 2011; „Čuvaju samo medije“, *Vijesti*, 11. april 2010; „Lukšić podržao dekriminalizaciju klevete“, *Dan*, 10. april 2010; Zajednički stav premijeru u prilog dekriminalizacije 20 NVO, <http://www.hraccion.org/?p=763>.

⁹⁶⁸ Dnevnik 3, RTCG, 14. april 2011.

junu 2011. Skupština Crne Gore usvojila je izmjene Krivičnog zakonika kojim su brisana krivična djela kleveta i uvreda.

Zabrana propagande rata i pozivanja na mržnju

Član 20 PGP:

1. Svako propagiranje rata je zakonom zabranjeno.
2. Svaki poziv na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju koji predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, zakonom je zabranjeno.

Komiteta ministara Savjeta Evrope usvojio je 1997. Preporuku o „govoru mržnje“, kojom je termin „govor mržnje“ definisan kao: svaka vrsta izražavanja koja širi, podstiče, izaziva, promovise ili opravdava nacionalnu mržnju, ksenofobiju, antisemitizam ili druge vidove mržnje zasnovane na netoleranciji, uključujući netoleranciju izraženu u vidu agresivnog nacionalizma i etnocentrizma, diskriminacije i neprijateljstva protiv manjina, migranata i ljudi imigrantskog porijekla.⁹⁶⁹ Evropski sud za ljudska prava tumačio je govor mržnje kao vid izražavanja koji ne zasluhuje zaštitu u okviru člana 10 EKPS, već potpada pod član 17 EKPS, koji zabranjuje svaku djelatnost, uključujući izražavanje, usmjerenu na poništavanje prava garantovanih Konvencijom. I Preporuka Komiteta ministara o govoru mržnje i praksa Evropskog suda naglašavaju potrebu da se prilikom utvrđivanja odgovornosti za govor mržnje jasno razdvoji odgovornost autora takvog govora od novinara, koji ukazuju na takvu društvenu pojavu.⁹⁷⁰

Ustav Crne Gore ne sadrži odredbu kojom se posebno zabranjuje propaganda rata, ali zato zabranjuje izazivanje ili podsticanje mržnje ili netrpeljivosti po bilo kom osnovu (čl. 7) i predviđa da se ova zabrana ne može derogirati ni u vrijeme rata ili vanrednog stanja (čl. 25, st. 4). Ustavom je propisano i da sud može spriječiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obavještanja ako je to neophodno radi sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije (čl. 50, st. 2). Takođe, zabranjeno je djelovanje političkih i drugih organizacija koje je usmjereno i na izazivanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje i netrpeljivosti (čl. 55, st. 1).

Zakon o zabrani diskriminacije⁹⁷¹ usvojen 2010. godine, ne sadrži izričitu zabranu govora mržnje, ali propisuje da se na zabranu i zaštitu od diskri-

⁹⁶⁹ Recommendation No. R (97) 20 of the Committee of Ministers to Member States on „Hate Speech“, dostupna na: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/themes/free_EN.asp

⁹⁷⁰ Vidi načelo br. 7 Preporuke i presudu u predmetu *Jersild v. Denmark*.

⁹⁷¹ Sl. list RCG, 46/2010.

minacije primjenjuju i odredbe drugih zakona kojima se uređuje zabrana i zaštita od diskriminacije po pojedinim osnovama ili u vezi sa ostvarivanjem pojedinih prava (čl. 1, st. 2). Takođe, diskriminacijom se smatra i podsticanje ili davanje instrukcija da se određeno lice ili grupa lica diskriminišu po nekom od zakonom propisanih osnova (čl. 2, st. 5).

U Krivičnom zakoniku⁹⁷² u okviru krivičnog djela Izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje (čl. 370) propisana je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina za one koji „javno podstiču na nasilje ili mržnju prema grupi ili članu grupe koja je određena na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti“. Ovako propisan stav predstavlja ograničavanje standarda predviđenog članom 20 PGP, jer se sankcioniše samo javno podsticanje na nasilje ili mržnju, dok PGP predviđa zakonsku zabranu svakog poziva na nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju.

Ista kazna propisana je i za ono lice koje javno odobrava, negira postojanje ili značajno umanjuje težinu krivičnih djela genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina učinjenih protiv grupe ili člana grupe koja je određena na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti, na način koji može dovesti do nasilja ili izazvati mržnju prema grupi lica ili članu takve grupe, ukoliko su ta krivična djela utvrđena pravosnažnom presudom suda u Crnoj Gori ili međunarodnog krivičnog suda (stav 2). Nejasno je zbog čega su izostavljene presude drugih država.

Kvalifikovani oblici predviđeni su ako su ova djela učinjena prinudom, zlostavljanjem, ugrožavanjem sigurnosti, izlaganjem poruzi nacionalnih, etničkih ili vjerskih simbola, oštećenjem tuđih stvari, skrnavljenjem spomenika, spomenobilježja ili grobova, ako su djela izvršena zloupotrebom položaja ili ako je usljed tih djela došlo do nereda, nasilja ili drugih teških posljedica za zajednički život naroda, nacionalnih manjina ili etičnih grupa koje žive u Crnoj Gori, i kašnjeni zatvorom od jedne do osam godina, odnosno od dvije do deset godina.

Krivičnim djelom Rasna i druga diskriminacija propisana je kazna zatvora od tri mjeseca do tri godine za širenje ideje o superiornosti jedne rase nad drugom ili propagiranje rasne mržnje ili podsticanje na rasnu diskriminaciju (čl. 443, st. 3). Ovim članom je zabranjeno samo propagiranje rasne mržnje i podsticanje na rasnu diskriminaciju, kao što je gore predstavljenim krivičnim djelom zabranjeno izazivanje samo rasne, nacionalne i vjerske mržnje, što sve ne uključuje druge oblike mržnje, kao što su homofobija, transfobija, mržnja prema osobama sa invaliditetom i dr. Komitet ministara Savjeta Evrope u preporuci državama članicama o mjerama za suzbijanje diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta, od 31. marta 2010, preporučio je da se zabrani podsticanje, promocija i širenje mržnje i drugih oblika diskriminacije prema seksualnim manjinama i transrodnim osobama

⁹⁷² *Sl. list RCG*, 70/2003, 13/2004, 47/2006 i *Sl. list CG*, 40/2008 i 25/2010.

(tač. 6).⁹⁷³ Tako da bi odredbu stava 3 krivičnog djela Rasna i druga diskriminacija trebalo proširiti da obuhvati i druge vidove mržnje i netrpeljivosti.⁹⁷⁴

Prema Zakonu o elektronskim medijima, Crna Gora obezbjeđuje slobodu prijema i reemitovanja audiovizuelnih medijskih usluga (AVM usluga) iz država članica Evropske Unije i drugih evropskih država potpisnica Evropske konvencije o prekograničnoj televiziji, ali može ograničiti slobodu prijema i reemitovanja sadržaja koji podstiče na mržnju po osnovu rase, pola, vjeroispovijesti ili nacionalnosti (čl. 6, st. 1, t. 2). Takođe, AVM uslugom se ne smije podsticati, omogućavati podsticanje ili širiti mržnja ili diskriminacija po osnovu rase, etničke pripadnosti, boje kože, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovnog stanja, članstva u sindikatu, obrazovanja, društvenog položaja, bračnog ili porodičnog statusa, starosne dobi, zdravstvenog stanja, invaliditeta, genetskog nasljeđa, rodnog identiteta ili polne⁹⁷⁵ orijentacije (čl. 48, st. 2). Ipak, kršenje ovih odredbi nije sankcionisano propisivanjem odgovarajućih prekršaja.

U martu 2011. iguman manastira Dajbabe, Nikodim izjavio je na radiju „Svetigora“ da crnogorsku naciju nije stvorio bog nego đavo. Zbog ove izjave, Agencija za elektronske medije (AEM) najavila je da će prema Svetigori odrediti zakonom propisane mjere.⁹⁷⁶

Zakonom o javnom redu i miru (*Sl. list RCG*, 41/94) propisana je novčana kazna od trostrukog do dvadesetostrukog iznosa minimalne zarade u državi ili zatvor do 60 dana za vrijeđanje rasnog, nacionalnog ili vjerskog osjećanja građana ili javnog morala (čl. 17, st. 1), dok je za pravno lice koje proizvede ili stavi u promet znak, crtež ili drugi predmet kojim se vrijeđaju rasna, nacionalna ili vjerska osjećanja građana ili javni moral, propisana novčana kazna od pedesetostrukog do tristastrukog iznosa minimalne zarade u državi, a odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od trostrukog do dvadesetostrukog iznosa minimalne zarade u državi (čl. 17, st. 2).

Nakon što je krajem januara 2011. Više državno tužilaštvo podnijelo zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka protiv mitropolita crnogorsko-primorskog Amfilohija Radovića, zbog navodnog govora mržnje, u junu 2011. počelo je suđenje u sudu za prekršaje.⁹⁷⁷ Tužilaštvo je prijavom obuhvatilo, pored

⁹⁷³ Preporuka dostupna na linku: http://www.montenegro-gay.me/files/dokumenti/pravni_propisi/Preporuke%20Savjeta%20Evrope%20o%20mjerama%20borbe%20protiv%20diskriminacije%20zasnovane%20na%20seksualnoj%20orijentaciji%20i%20rodnom%20identitetu.pdf.

⁹⁷⁴ Akcija za ljudska prava je, u saradnji sa 23 NVO, 25. aprila 2011. izradila i dostavila skupštinskom Odboru za politički sistem, pravosuđe i upravu Predlog amandmana kojim bi se proširilo postojeće krivično djelo „Rasna i druga diskriminacija“ i na netrpeljivost po osnovu pola, invaliditeta, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, ili drugog ličnog svojstva. Članovi odbora nijesu izrazili protivljenje ali nisu ni predložili ovaj amandman, pa tako na ovaj način nije dopunjen KZ.

⁹⁷⁵ Vjerovatno se mislilo na seksualnu orijentaciju.

⁹⁷⁶ „Svešteniku SPC se priviđa đavo“, *Vijesti*, 29. mart 2011.

⁹⁷⁷ „Amfilohiju pokušali da sude tajno“, *Dan*, 24. jun 2011.

citata i njegovih izjava datih u Baru i Podgorici, na Badnje večer 6. januara 2011. („Ko srušio taj hram, Bog ga srušio i njega i njegovo potomstvo i časni krst mu sudio“, izjava povodom uklanjanja bespravno podignute crkve na Rumiji) i dio izjave date novinarima na proslavi Pravoslavne nove godine u Podgorici 14. januara (govoreći nakon dočeka Nove godine po julijanskom kalendaru pred podgoričkom crkvom Sv. Đorđa, on je pomenio i novi jezik „čirgilica“, aludirajući na dr Adnana Čirgića, jednog od autora pravopisa i gramatike crnogorskog jezika), kao i dio pisma koje je u januaru donio premijeru Igoru Lukšiću i koje je kasnije podijelio novinarima (izvod iz pisma: „Do nas dopiru ozbilje prijetnje iz Bara, da ukoliko dođe do rušenja crkve, to može izazvati rušenje neke od džamija, da ne kažemo krvoprolića na vjerskoj osnovi...“) ⁹⁷⁸.

Prema Izvještaju Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore o radu Državnog tužilaštva za 2010. godinu tužilaštvu je te godine podnijeto 7 prijava zbog Izazivanja nacionalne, rasne i vjerske mržnje, koje su sve u radu. Tužilaštvo je pokrenulo i dvije istrage koje su rezultirale podizanjem optužnice, tako da je ukupno u radu bilo devet optužnica, od kojih su dvije riješene jedna osuđujućom presudom (vidi u nastavku slučaj u Tivtu), a druga nije poznato kako je riješena.

U oktobru je Zaštitnik ljudskih prava i sloboda pokrenuo ispitni postupak zbog prituzbi dijela civilnog sektora zbog slučaja u javnosti poznatog kao „Glamur noar“. Naime, kao gost u televizijskoj emisiji „Glamur noar“ TV „Atlas“, i u prisustvu svojih učenika, profesorica psihologije u podgoričkoj gimnaziji, B.B. izjavila je da su homoseksualci osobe koje imaju poremećaj u dijelu svoje ličnosti, te da je to moguće liječiti psihoterapijom, ukoliko postoji pristanak i želja pripadnika seksualne manjine. ⁹⁷⁹ Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je u svom Izvještaju o radu za 2010. godinu naveo da je postupak obustavljen jer je iz gimnazije uslijedio odgovor da je profesorica u emisiji gostovala u svojstvu psihološkinje, a ne profesorice, kao i da su učenici prisustvovali emisiji po sopstvenom nahođenju, a ne po preporuci škole. Agencija za radio difuziju je Zaštitniku dostavila odgovor u kome su naveli da bi sankcionisanje u ovom slučaju dovelo do još veće orijentacije medija ka komercijalnim temama, odnosno da bi umanjila interesovanje medija da se bave drugim sličnim temama oko kojih postoje suprotstavljena mišljenja, kao i da je Agencija uputila preporuku: „TV „Atlas“ i ostalim elektronskim medijima u Crnoj Gori, da posвете maksimalnu profesionalnu i stručnu pažnju tretiranju svih aspekata osjetljive problematike vezane za ostvarivanje ljudskih prava i izbjegavaju opasnosti od promocije ili postizanja netolerancije ili govora mržnje.“ ⁹⁸⁰

U oktobru je mitropolit crnogorsko-primorski Srpske pravoslavne crkve Amfilohije „apelovao na učesnike gej parade da prestanu sa nasilničkom propagandom koja ih dovodi u opasnost izazivanjem drugih da se nasilno

⁹⁷⁸ „Ako strada crkva, stradaće i džamija“, *Pobjeda*, 19. januar 2011.

⁹⁷⁹ „Glamur noar“ stigao čak i do Beča“, *Vijesti*, 15. oktobar 2010.

⁹⁸⁰ Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore dostupan na linku: <http://www.ombudsman.co.me/izvjestaji.php>.

ponašaju“. Tada je saopštio da se iza verbalnog trijumfalizma i razmetljivosti javnog nastupa, „gej paradera“ nalazi zapravo „unutarnja muka, očaj i jad paradera, klovnovski krik zbog izgubljene moralne i duhovne ravnoteže, i egzistencijalna nesigurnost“, kao i da: „Ne treba nikad izgubiti iz vida vječnu simboliku Sodome i Gomore: ovi gradovi i ljudi u njima su uništeni, sago-rijevši u sumporu i ognju, upravo zato što su pretvorili prirodno upotrebljavanje muškog i ženskog u nastrano i neprirodno. Njihov svršetak je – Mrtvo more.“⁹⁸¹ Prilikom posjete crkvi na poluostrvu Luštica u Boki Kotorskoj, on je gej paradu u Beogradu nazvao „smradom sedomskim koji je savremena civilizacija uzdigla na pijedestal božanstva“ i objasnio da je „jedno nasilje, nasilje tih obezboženih i nastranih ljudi izazvalo je drugo nasilje. Pa se sad pitaju ko je kriv i tu decu nazivaju huliganima! A ne pitaju se oni koji su dozvolili da se tim smradom zagadi grad Beograd da nisu oni doprineli time što su dozvolili da ta kuga, ta pošast sodska oskrnavi Beograd, kao što je oskrnavila i druge evropske gradove. Bog će znati kad će udariti svojim bičem i opomenom, ali se to već polako priprema...“⁹⁸² Povodom ovih i drugih sličnih izjava postupak protiv mitropolita Amfilohija pokrenut je pred Povjerenikom protiv diskriminacije u Srbiji.

U novembru 2010. pokrenut je krivični postupak protiv Ž. M. i Z. R. zbog sknavljenja vjerske prostorije Islamske zajednice (IZ) u Gradionici (opština Tivat), pod sumnjom da su, nakon što je oko 650 stanovnika dva mjesta u Tivtu potpisalo peticiju protiv gradnje džamije i muslimanskog groblja, kamenjem polomili staklo na objektu Islamske zajednice, a u molitveni dio ubacili svinjski izmet. Prvobitno je ovo djelo od strane Osnovnog državnog tužilaštva u Kotoru okvalifikovano kao krivično djelo Uništenje i oštećenje tuđe stvari, da bi ga kasnije Više državno tužilaštvo prekvalifikovalo u Izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje.⁹⁸³ Krajem marta 2011. Ž.M. je osuđena na osam, a Z.R. na četiri mjeseca zatvora.⁹⁸⁴ Nakon tog događaja desio se novi incident u kome su nepoznati počinioci gađali ciglama i crije- povima vrata prostorije Islamske zajednice u Tivtu.⁹⁸⁵ Do okončanja rada na izvještaju počinioci nijesu pronađeni.

Zakonom o medijima Crne Gore zabranjeno je objavljivanje informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv osoba ili grupe osoba zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, vjeri, naciji, etničkoj grupi, polu ili seksualnoj opredijeljenosti (čl. 23, st. 2), osim ako su objavljene informacije i mišljenja dio naučnog ili autorskog rada koji se bavi javnom stvari a objavljeni su: bez namjere da se podstiče na diskriminaciju, mržnju ili nasilje i dio su objektivnog novinarskog izvještaja, odnosno

⁹⁸¹ „Parada ponosa simbol Sodome“, *Dan*, 8. oktobar 2010.

⁹⁸² „Amfilohije: Parada gora od uranijuma!!!“, *Alo novine*, 15. oktobar 2010.

⁹⁸³ „Fejzić: Kućni ljubimci imaju više prava“, *Vijesti*, 4. novembar 2010.

⁹⁸⁴ „U zatvor zbog izazivanja mržnje“, *Vijesti*, 26. mart 2011.

⁹⁸⁵ „Ciglom u vrata kuće“, *Vijesti*, 5. novembar 2010.

s namjerom da se kritički ukaže na te pojave (čl. 23, st. 1). Za kršenje ovoga člana propisana je novčana kazna za osnivača medija u iznosu od dvadesetostrukog do pedesetostrukog iznosa minimalne zarade u državi (čl. 43, st. 1, t. 3). Predviđen je i postupak zabrane emitovanja, odnosno distribucije objavljenog programskog sadržaja medija kojim se poziva na kršenje zajamčenih sloboda i prava čovjeka i građanina ili izazivanje nacionalne, rasne ili vjerske netrpeljivosti ili mržnje (čl. 11). Postupak se pokreće na predlog nadležnog državnog tužioca, a o njemu odlučuje sud u hitnom postupku, u roku od 24 sata od podnošenja predloga (čl. 12, st. 2). Sud može odlučiti i o privremenoj zabrani emitovanja, odnosno distribucije do donošenja konačne odluke (čl. 12, st. 1). Prema podacima organa za prekršaje u Podgorici, 2010. godine nije bilo pokrenutih prekršajnih postupaka protiv medija na osnovu Zakona o medijima.

Sloboda izražavanja u praksi

Mišljenje i preporuke Evropske komisije, Akcioni plan Vlade i rezultati

U Analitičkom izvještaju uz Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za prijem u članstvo EU od 9. novembra 2010.⁹⁸⁶ navodi se da se partični postupci za nadoknadu štete zbog klevete i visoke novčane kazne, iako sve rjeđe, i dalje koriste za vršenje pritiska na medije. Navedeno je i da se Crna Gora ne pridržava dosljedno sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava i da je i zakone i praksu sudova neophodno upodobiti ovim evropskim standardima. Primjećeno je i da nekoliko slučajeva ozbiljnog nasilja nad novinarima u Crnoj Gori nijesu bili istraženi na odgovarajući način, kao i da se novinari istraživači i dalje suočavaju sa zastrašivanjem.

Vlada je usvojila predlog Akcije za ljudska prava i Akcionim planom za sprovođenje preporuka EU kao jednu od mjera koje je potrebno sprovesti do kraja juna 2011. propisala i izradu Izvještaja o istragama i nasilju protiv novinara koji obuhvata: procesuirane slučajeve, status predmeta u postupku u odnosu na procesuirane slučajeve, broj i karakter konačnih presuda; preduzete mjere za efikasno rješavanje predmeta u postupku.⁹⁸⁷

Za izmjene Krivičnog zakonika u pogledu dekriminalizacije klevete, vidjeti gore u poglavlju Krivični zakonik.

⁹⁸⁶ Prevod Analitičkog izvještaja dostupan je na internet stranici Vlade Crne Gore: http://www.mip.gov.me/en/images/stories/download/Evropske_integracije/Analiticki_izvjestaj_RADNI_PREVOD.pdf; prevod Mišljenja Evropske komisije dostupan je na: http://www.mip.gov.me/en/images/stories/download/Evropske_integracije/MISLJENJE_10_NOV_2010_MNE_FINAL_final.pdf

⁹⁸⁷ Akcioni plan dostupan na linku: <http://www.gov.me/vijesti/103427/Akcioni-plan-pracenja-sprovođenja-preporuka-iz-mišljenja-Evropske-komisije.html>. Predlog Akcije vidjeti na: <http://www.hraccion.org/?p=524>.

Akcionim planom je obavezan Vrhovni sud da usvoji načelni stav kojim će prihvatiti standarde iz prakse Evropskog suda za ljudska prava u pogledu visine naknade nematerijalne štete zbog povrede časti i ugleda. Vrhovni sud je 29. marta 2011. usvojio načelni stav koji je bukvalno naveo da visina dosuđene naknade „po pravilu treba da bude u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava“, kao i da „dosuđena naknada ne treba da bude u iznosu koji bi obeshrabrajuće uticao na novinare i medije u obavljanju njihove uloge u očuvanju demokratskih vrijednosti društva“.⁹⁸⁸ Ovaj stav je mogao biti konkretniji, jer ovako ne može doprinjeti razumijevanju prakse Evropskog suda za ljudska prava, pa tako ni njenoj odgovarajućoj primjeni.⁹⁸⁹

Novinarsko samoregulatorno tijelo

Novinarsko samoregulatorno tijelo (NST) osnovano je kao nevladina organizacija 2003. godine s ciljem da unaprijedi slobodu govora, zaštitu prava i sloboda građana, i radi praćenja poštovanja Kodeksa novinara Crne Gore⁹⁹⁰. Kao organ NST-a obrazovan je Savjet Novinarskog samoregulatornog tijela za monitoring i žalbe koji čine predstavnici novinarskih asocijacija i medija u Crnoj Gori.⁹⁹¹ NST je posljednji Izvještaj o poštovanju Novinarskog kodeksa objavilo u januaru 2010,⁹⁹² jer je dio medija krajem marta 2010. napustio NST. Neposredan povod bilo je neslaganje u pogledu načina donošenja odluka i tumačenja odredbe tačke 2 Kodeksa novinara koja propisuje da novinar radi u duhu ideje da bude kritični posmatrač onih koji su moćni u društvu.⁹⁹³ Evropska komisija je konstatovala podjeljenost NST-a, i naglasila da je neophodno unaprijeđivati poštovanje profesionalne etike i standarda među novinarima.⁹⁹⁴

Neistraženi napadi na novinare

Ubistvo glavnog i odgovornog urednika Dana Duška Jovanovića. – Glavni i odgovorni urednik dnevnog lista *Dan*, Duško Jovanović, ubijen je u maju 2004, pošto mu je prijećeno smrću posle objavljivanja serije tekstova o organizovanom švercu cigareta. Do juna 2011. istraga je pokrenuta i sprovedena samo u odnosu na jednog saizvršioca ubistva, koji je pravosnažno osuđen na 18 godine zatvora. Nalogodavci ubistva nisu otkriveni, a u istrazi je bilo očiglednih propusta. Detaljnije, vidi *Pravo na život*, str. 133.

⁹⁸⁸ Načelni stav je dostupan: <http://www.vrhsudcg.gov.me/Sudskapraksa/Načelnipravnistavovi/tabid/168/Default.aspx>

⁹⁸⁹ Detaljniji komentar dostupan je na: http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/O_NACELNOM_PRAVNOM_STAVU_VRHOVNOG_SUDA_29.pdf.

⁹⁹⁰ http://www.nstcg.org/dokumenta/kodeks_novinar_cg.pdf

⁹⁹¹ Detaljnije vidjeti na: <http://www.nstcg.org/indexst.php?page=02>.

⁹⁹² Izvještaj dostupan na linku: <http://www.nstcg.org/indexst.php?page=35>.

⁹⁹³ „Subotić ‘posvađao’ crnogorske medije“, *Radio Slobodna Evropa*, 25. mart 2010. <http://www.slobodnaevropa.org/content/article/1993722.html>.

⁹⁹⁴ Analitički izvještaj uz mišljenje Komisije, op. cit, str. 25.

Napad na Jevrema Brkovića i ubistvo Srđana Vojičića. – Pisac Jevrem Brković fizički je napadnut i povrijeđen 26. oktobra 2006, kada je njegov vozač Srđan Vojičić ubijen.⁹⁹⁵ Brković pretpostavlja da je napadnut od strane onih koji su se prepoznali u njegovoj knjizi „Ljubavnik Duklje“ na temu veza između organizovanog kriminala i vladajuće političke elite u Crnoj Gori.⁹⁹⁶ Članovi porodice ubijenog Srđana Vojičića navode da je Brković znao ko su bili napadači, ali je odbio da o tome svjedoči sugerišući da je bio u pitanju biznismen usko povezan sa političarima na vlasti.⁹⁹⁷ Zahtjev Akcije za ljudska prava, u kojim je tražila informaciju da li ima napretka u istrazi napada na književnika Jevrema Brkovića i ubistva Srđana Vojičića, odbijen je dva puta od strane Vrhovnog državnog tužilaštva. Upravni sud je poništio rješenje Ministarstva pravde kojim je potvrđena odluka VDT i naložio donošenje novog rješenja. Do sada, nema osumnjičenih za Vojičićevo ubistvo, odnosno napad na Brkovića.⁹⁹⁸

Slučaj prebijanja novinara Tufika Softića. – Novinar Tufik Softić iz Berana, koji je istraživao o grupama organizovanog kriminala i o tome obavještavao javnost, napadnut je 2. novembra 2007. godine od strane dva maskirana lica, nakon čega je hospitalizovan zbog težih povreda ruke i glave.⁹⁹⁹ Osoba koju je Softić naveo kao mogućeg počinioca, a koja mu je i ranije prijetila, i bila osumnjičena za pripadništvo grupi Darka Šarića koja se bavila trgovinom droge, prema Softićevim saznanjima, nikada nije bila saslušana vezano za napad.¹⁰⁰⁰ Do danas nije bilo napretka u istrazi o ovom incidentu. Zahtjevom za slobodni pristup informacijama Akcija za ljudska prava tražila je informaciju o napretku istrage, ali je Vrhovno državno tužilaštvo ove zahtjeve dva puta odbilo. Upravni sud je poništio rješenje Ministarstva pravde koje je potvrdilo ovakvu odluku VDT, i naložio donošenje novog rješenja.

Napad na novinara Mladena Stojovića. – Sportski novinar iz Bara, Mladen Stojović, napadnut je u svom stanu krajem maja 2008. Usljed napada Stojović se onesvijestio i zadobio teže povrede – frakturu obje vilice, krvarenje u ustima i nosu, kao i ubod ostrim predmetom u predjelu vilice. U januaru 2008, u emisiji „Insajder“ televizije B92, Stojović je svjedočio o prevarama, tj. namještanju rezultata na fudbalskim mečevima od strane crnogorske „fudbalske mafije“.¹⁰⁰¹ Policija i Vrhovni državni tužilac izjavili su da nije bilo tragova koji bi ukazali na napadače.¹⁰⁰² Ostaje nepoznato da li je Državni tužilac ikad istražio Stojovićeve izjave o postojanju fudbalske mafije u Crnoj Gori.

⁹⁹⁵ „Jevrem povrijeđen, vozač ubijen“, *Dan*, 25 oktobar 2006.

⁹⁹⁶ „Ubice još na slobodi“, *Vijesti*, 26. oktobar 2006.

⁹⁹⁷ „Brković čuva tajnu?“, *Republika*, 2 oktobar 2006.

⁹⁹⁸ „Rasvjetliti ubistva i napade na novinare“, *Dan*, 2. februar 2011.

⁹⁹⁹ „Pretučen dopisnik Republike Tufik Softić“, *Republika*, 2. oktobar 2007.

¹⁰⁰⁰ „Moćni štit“, *Monitor*, 19. mart 2010.

¹⁰⁰¹ Više informacija dostupno na linku: http://www.b92.net/info/emisije/insajder.php?yyyy=2008&mm=01&nav_id=283409.

¹⁰⁰² „Stojović: hoće da razvodne slučaj“, *Vijesti*, 29. maj 2008.

Zahtjev Akcije za ljudska prava, u kojem je tražila informacije koje istražne radnje je preduzelo Tužilaštvo kako bi istražilo navode Stojovića, kao i postojanje eventualne veze između lica koja je označio kao pripadnike „fudbalske mafije“ i napada na njega, Vrhovno državno tužilaštvo odbilo je dva puta. Upravni sud je poništio rješenje Ministarstva pravde koje je potvrdilo ovakvu odluku VDT, i naložio donošenje novog rješenja.

Napad na direktora dnevnog lista Vijesti Željka Ivanovića. – U noći 1. septembra 2007, u centru Podgorice, tri nepoznata lica napala su Željka Ivanovića, urednika i osnivača dnevnih novina Vijesti. Samo na bazi priznanja dva navodna napadača, uprkos protivljenju Ivanovića i ostalih svjedoka napada, Državni tužilac je za uzrokovanje fizičkih povreda i nasilničko ponašanje optužio dvije osobe iz Nikšića i Foče.¹⁰⁰³ Nakon neuobičajeno efikasnog suđenja, Osnovni sud u Podgorici osudio je obojicu na kaznu od po četiri godine zatvora, a Viši sud je nakon toga, po žalbi osuđenih, kazne smanjio na po godinu dana zatvora.¹⁰⁰⁴ Osuđeni su priznali da su tukli Ivanovića navodno zbog toga što su Vijesti ranije pisale o njima. Tokom istrage i suđenja, Ivanović je je izjavio da optuženi ni ne liče na napadače koje je on opisao policiji neposredno nakon napada. Takođe je tvrdio kako su mu napadači prišli sprijeda, a ne s leđa, kako su svjedočila oba optuženika. U prilog tome bila je i izjava još jednog lica koje je tvrdilo da optuženi ne odgovaraju napadačima koje je vidjelo.¹⁰⁰⁵ Čini se čudnim to što je jedan od optuženih čekao dvije i po godine na osvetu, s obzirom da je toliko vremena proteklo od kratke policijske objave da je optužen, koju su prenijele Vijesti, kao i druge novine. Sve to daje razumnu osnovu za sumnju da osuđeni nijesu pravi napadači na Ivanovića.

Napad na fotoreportera Borisa Pejovića i urednika Vijesti Mihaila Jovovića. – U avgustu 2009, gradonačelnik Podgorice Miomir Mugoša, njegov sin Miljan Mugoša i vozač Dragan Radonjić fizički su napali fotoreportera dnevnih novina Vijesti, Borisa Pejovića, a onda i zamjenika urednika Vijesti, Mihaila Jovovića, koji su dokumentovali nepropisno parkiranje gradonačelnika. Prema izjavama gradonačelnika, njegovog sina i vozača, Jovović je njih fizički napadao, i tom prilikom teže povrijedio vozača.¹⁰⁰⁶ Jovović je izjavio da je gradonačelnikov sin u jednom momentu čak uperio pištolj u njega, ali da policija nije ni pokušala da pretraži gradonačelnikovo vozilo kako bi pronašla oružje.¹⁰⁰⁷ Nakon incidenta, ljekarski pregledi Pejovića i Jovovića konstatovali su više povreda. Ustanovljeno je da je Jovoviću probijena bubna opna, nakon čega je operisan.¹⁰⁰⁸

¹⁰⁰³ „Ivanović: Zaboravili šta treba da kažu“, *Dan*, 11. decembar 2007.

¹⁰⁰⁴ „Za prebijanje samo po godinu“, *Dan*, 9. jun 2008.

¹⁰⁰⁵ „Očevidac: Oni nijesu napadači jedan je ličio na šifonjer“, *Vijesti*, 13. decembar 2007.

¹⁰⁰⁶ „Mugoša fizički nasrnuo na novinare“, *Dan*, 7. avgust 2009.

¹⁰⁰⁷ „Mugi smije da nas bije!“, *Vijesti*, 8 avgust 2009.

¹⁰⁰⁸ „Radonjić samo ogreben“, *Dan*, 1. oktobar 2009.

Policija je podnijela krivičnu prijavu protiv gradonačelnikovog sina, ali i protiv napadnutog Jovovića, pa je Osnovni državni tužilac pored gradonačelnikovog sina optužio i Jovovića zbog navodnog nanošenja povreda vozaču koje su dovele do potresa mozga. Nakon dostavljanja optužnice protiv Jovovića Vijeće podgoričkog Osnovnog suda vratilo je optužnicu tužilaštvu, da bi se vještak medicinske struke dodatno izjasnio o vozačevim povredama. Dr Dragana Čukić je ranije dala mišljenje da postoji mogućnost da Jovović nije prouzrokovao vozačevu povredu već da je moguće da je ta povreda uzrokovana davno.¹⁰⁰⁹ Takav nalaz je potvrdilo i vještačenje u Beogradu.¹⁰¹⁰ Inače, vozač Radonjić se javio radi ljekarskog pregleda 13 sati nakon incidenta.

Epilog slučaja je da je državni tužilac u maju 2011. optužio i urednika Vijesti, Mihaila Jovovića i gradonačelnikovog sina, Miljana Mugošu, dok je gradonačelnik Mugoša ranije prekršajno kažnjen sa 400 eura zbog remećenja javnog reda i mira.¹⁰¹¹

Jovović je optužen za „nanošenje lake telesne povrede“ vozaču Radonjiću. Ovo krivično djelo se obično goni po privatnoj tužbi, dok je u ovom slučaju državni tužilac preduzeo gonjenje po službenoj dužnosti, optužujući Jovovića za kvalifikovani oblik ovog krivičnog djela, jer je navodnu povredu nanio „opasnim oružjem, oruđem ili nekim drugim sredstvom podobnim da tijelo teško povrijedi ili zdravlje teško naruši“ (čl. 152, st. 2 KZ). Tužilaštvo je takvu odluku zasnovalo na mišljenju Instituta za sudsku medicinu iz Beograda u kojem se navodi da je Radonjić zadobio povrede koje je moguće nanijeti udarcem „ivichnog dijela telefona ili diktafona“.¹⁰¹² Stav državnog tužilaštva da je mobilni telefon opasno oruđe koje može izazvati teške povrede, novina je u sudskoj praksi. Početak suđenja zakazan je za 6. septembar 2011. Ovakva revnost u postupanju državnog tužioca u suprotnosti je sa slučajevima kršenja ljudskih prava u kojima tužilaštvo nije preduzelo gotovo ništa.

Savjet za građansku kontrolu rada policije našao je da su policajci u istrazi ovog slučaja počinili nekoliko grešaka, uključujući i u odnosu na tretman osumnjičenih. Podnijeta je i krivična prijava kojom se policijski službenici terete za falsifikovanje zapisnika o zadržavanju gradonačelnikovog sina, koji, kako se sumnja, nikada i nije bio sproveden u prostorije za zadržavanje. Savjet je kritikovao i nalaz Sektora unutrašnje kontrole rada policije, koji je ponašanje policajaca ocijenio kao profesionalno.¹⁰¹³

Slučajevi kršenja prava na slobodu izražavanja NVO aktivista

Prijetnje smrću istraživaču kršenja ljudskih prava Aleksandru Zekoviću. – U aprilu i maju 2007, istraživaču kršenja ljudskih prava i članu Savjeta za građansku kontrolu rada policije, Aleksandru Saši Zekoviću prijećeno je smrću

¹⁰⁰⁹ „Jovović optužen bez dokaza“, *Vijesti*, 20. novembar 2009.

¹⁰¹⁰ „Oborili konstrukciju tužilaštva“, *Vijesti*, 20. jul 2010.

¹⁰¹¹ „Miomir Mugoša novčano kažnjen za incident sa novinarima Vijesti“, *Vijesti*, 25. januar 2010.

¹⁰¹² „Jovović telefonom opasno ugrozio život Radonjiću“, *Vijesti*, 18. maj 2011.

¹⁰¹³ „Policajci grijehili, ali i unutrašnja kontrola“, *Vijesti*, 14. april 2010.

putem mobilnog telefona, nakon čega je podnio krivičnu prijavu.¹⁰¹⁴ Kako je Zeković snimio posljednja dva razgovora, a pošto je policija odbila da pre sluša snimke zbog nedostatka uređaja za analizu glasa, lokalna radio stanica „Antena M“ iz Podgorice emitovala je snimljene prijetnje. Nekoliko ljudi je prepoznalo glas službenika policije Mirka Banovića koji je u tom periodu radio na obezbjeđenju direktora Uprave Policije Veselina Veljovića.¹⁰¹⁵ Veljović je informisao Zekovića o proceduri koja je pokazala da Banović nije prijetio, međutim toj proceduri Zeković nije prisustvovao, već je o njoj kasnije informisan.¹⁰¹⁶ Savjet za građansku kontrolu rada policije je izjavio da policija nije obezbijedila informacije koje je Savjet zahtijevao u odnosu na ugrožavanje lične sigurnosti Zekoviću, kao članu Savjeta.¹⁰¹⁷ U medijima je objavljeno da su tajno praćenje i uznemiravanje Aleksandra Zekovića provodili pripadnici obezbjeđenja visokog funkcionera Vlade Crne Gore.¹⁰¹⁸ Tadašnji predsjednik Vrhovnog suda, Ratko Vukotić, informisao je Zekovića da mu ne može saopštiti informacije o tome da li je bio podvrgnut mjerama tajnog nadzora, jer bi to bilo protivno interesima državne bezbjednosti.¹⁰¹⁹ U 2007. i 2008. godini, Osnovni državni tužilac je, na zahtjev Akcije za ljudska prava, odgovorio da je policiji naloženo preduzimanje određenih istražnih radnji, ali ne i da li je policija sprovela te istražne radnje.¹⁰²⁰ Ipak, javosti nije poznato da je ikada Vrhovni državni tužilac iskoristio svoje pravo da informiše Ministarstvo unutrašnjih poslova o nepostupanju policije po zahtjevima tužilaštva. Na drugu godišnjicu od neistraženih prijetnji smrću koje su upućene Zekoviću, 31 NVO uputila je dopis, u kojem je Vrhovna državna tužiteljka zamoljena da informiše javnost o radnjama koje je tužilaštvo, u skladu sa svojim nadležnostima, sprovelo kako bi istražilo ovaj slučaj. Na taj dopis Vrhovno državno tužilaštvo nikada nije odgovorilo. U 2010. godini Vrhovno državno tužilaštvo dva puta je odbilo da na zahtjev Akcije za ljudska prava za pristup informacijama odgovori koje radnje je državni tužilac preduzeo da istraži prijetnje. Upravni sud je poništio rješenje Ministarstva pravde koje se složilo sa ovakvom odlukom VDT-a, i naložio je donošenje novog rješenja.

Prvi put posle gotovo četiri godine od incidenta, kada je krivično gonjenje po svemu sudeći zastarjelo, Zekovića je sredinom februara 2011. pozvala na razgovor v.d. Osnovnog državnog tužioca, Ljiljana Klikovac, da bi mu saopštila da u predmetu nema audio zapisa prijetnji koje je on dostavio policiji.¹⁰²¹

¹⁰¹⁴ „Prijetili mu smrću dok je bio kod šefa policije“, *Vijesti*, 5. maj 2007 „Zekoviću priječeno smrću“, *Dan*, 5. maj 2007.

¹⁰¹⁵ „Spremi drvenu košulju“, *Vijesti*, 6. maj 2007.

¹⁰¹⁶ „Banović prošao poligraf“, *Dan*, 17 maj 2007.

¹⁰¹⁷ „Zeković nezadovoljan zaštitom i istragom“, *Vijesti*, 28. april 2007.

¹⁰¹⁸ „Policajci pratili Zekovića!“, *Republika*, 26. april 2007.

¹⁰¹⁹ „Kriju da li je Zeković praćen“, *Dan*, 3. maj 2007.

¹⁰²⁰ Odgovor Državnog tužilaštva na zahtjev za slobodni pristup informacijama dostupan u arhivi Akcije za ljudska prava.

¹⁰²¹ „Prijetnje smrću tužilaštvo nije čulo“, *Vijesti*, 18. februar 2011.

Zatvorska kazna za NVO aktivistu Milorada Mitrovića. – Izvršni direktor NVO Breznica, Milorad Mitrović, 2008. godine osuđen je zbog klevete jednog od lovučuvara Nacionalnog parka Durmitor na novčanu kaznu u iznosu od 5000 eura. Kako nije platio kaznu, Osnovni sud je Mitroviću u novembru 2010. novčanu kaznu preračunao u 125 dana zatvorske kazne.¹⁰²² Do završetka rada na izvještaju Mitrović nije pozvan na izdržavanje zatvorske kazne.

Saslušavanje novinara i NVO aktivista. – U junu 2010. Uprava policije saslušala je zamjenika direktora Mreže za afirmaciju nevladinog sektora (MANS) Veselina Bajčetu i novinara Petra Komnenića povodom postavljanja video zapisa svadbe kontroverznog biznismena Safeta Kalića na sajt Youtube.¹⁰²³ Na snimku se pojavljuje više lica koja se povezuju sa strukturama organizovanog kriminala, Darko Šarić, protiv koga je u Srbiji podignuta optužnica za organizovani kriminal, u društvu sa visokim funkcionerima Agencije za nacionalnu bezbjednost (ANB) Zoranom Lazovićem i Ljubišom Mijatovićem.¹⁰²⁴ U vezi postavljanja spornog snimka, godinu dana kasnije, u junu 2011, u policiji je na zahtjev državnog tužilaštva saslušana i izvršna direktorica MANS-a Vanja Čalović. Iz MANS-a je saopšteno da su vrlo zabrinuti što se nastavlja sa istraživanjem ko je snimak objavio, umjesto otkud službenici ANB-a u takvom društvu, te da se osjećaju izloženim i pritiscima od strane organizovanih kriminalnih grupa. Državno tužilaštvo nije saopštilo ni aktivistima MANS ni javnosti povodom kog krivičnog djela su oni saslušavani.

Državno tužilaštvo je interesovalo i od koga su i na koji način glavni i odgovorni urednik „Dana“ Mladen Milutinović i novinar Mitar Rakčević dobili službenu zabilješku, koju je povodom ubistva glavnog urednika „Dana“, Duška Jovanovića, sačinio bivši funkcioner ANB-a Vasilije Mijović.¹⁰²⁵ Takođe nije jasno zbog čega je fokus tužilaštva usmjeren na istragu načina na koji se došlo do zabilješke, umjesto na njen sadržaj.

Zaštita zviždača. – Obavljajući svoj posao republičkog veterinarskog inspektora u Podgorici, Mirjana Drašković, je više puta upozoravala nadležne na nezakonitosti u radu Veterinarske uprave.¹⁰²⁶ Kako na njene prijave niko nije reagovao, a imajući u vidu po njenom mišljenju visok rizik po zdravlje stanovništva i uskraćivanje prava na pravilno informisanje potrošača, ona je u julu 2009. putem dnevnog lista Vijesti upozorila javnost na prisustvo robe sumnjivog kvaliteta na crnogorskom tržištu i optužila nadležne da ništa ne

¹⁰²² „Mitrović: Vlast me učutkava zatvorom“, *Dan*, 11. novembar 2010.

¹⁰²³ Saopštenje MANS-a dostupno na: <http://www.mans.co.me/arhiva/2010/06/pismo-ambasadorima-i-sefovima-medunarodnih-organizacija-povodom-saslusanja-bajcete-i-komnenica/>.

¹⁰²⁴ *Isto*.

¹⁰²⁵ „Tužioca zanima porijeklo, a ne sadržina zabilješke“, *Dan*, 8. jul 2011.

¹⁰²⁶ Krivična prijava protiv glavne veterinarske inspektorke, direktora Veterinarske uprave i nadležnog resornog ministra poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva podnijeta od strane Mirjana Drašković dana 11.06.2009, odgovor ODT-a Ktr. br. 123/09 od 18.01.2011.

preduzimaju u cilju zaštite zdravlja građana.¹⁰²⁷ Istog dana direktor Veterinarske uprave pokrenuo je protiv nje disciplinski postupak i posebnim zaključkom je udaljio sa radnog mjesta. U septembru 2009. je dobila rješenje o prestanku radnog odnosa, nakon sprovedenog disciplinskog postupka. Komisija za žalbe Vlade Crne Gore je poništila to rješenje. Uprkos tome direktor veterinarske uprave je zatim donio još dva identična rješenja o prestanku radnog odnosa koja je Komisija poništila.¹⁰²⁸ Mirjana Drašković je vraćena na posao tek posle godinu dana, kada je vođenje disciplinskog postupka protiv nje zastarjelo.

Petorici pograničnih policajaca, Enveru Daciću, Mithatu Nurkoviću, Hamdu Muriću, Nedžad Kuću i Rešku Kalaču u septembru 2010. nijesu produženi ugovori o radu, što je Uprava policije objasnila novom sistematizacijom radnih mjesta.¹⁰²⁹ Oni su nakon toga javno počeli da govore o prekograničnom švercu u vrijeme dok su bili službenici Uprave policije. Dacić je saopštio javnosti da ima jake dokaze i saznanja o švercu prema Kosovu i Srbiji koji je policija omogućavala. Za diskriminaciju po nacionalnom osnovu optužio je rukovodioca beranske Ispostave granične policije Veselina Krgovića, protiv koga je krajem decembra 2010. podnio zahtjev za sprovođenje istrage zbog tri krivična djela – Izazivanja nacionalne, rasne i vjerske mržnje, razdora i netrpeljivosti, Zloupotrebe službenog položaja i Povrede ravnopravnosti u zapošljavanju. Krgović je na sudu negirao Dacićeve optužbe i sud ih je odbio.¹⁰³⁰ Pored Dacića, i dvojica drugih policajaca Nedžad Kuć i Mithat Nurković, tvrdili su da posjeduju dokaze o umiješanosti Krgovića u prekogranični šverc.¹⁰³¹

Nakon što su obavijestili javnost o svojim tvrdnjama, bivšim policajcima su počele da stižu prijetnje.¹⁰³² Jedan od njih, Mithat Nurković, snimio je mobilnim telefonom policijski džip, koji mu se u lošim vremenskim uslovima za vožnju primakao do branika, a zatim počeo da ga pretiče tako da se on morao isključiti iz saobraćaja, i taj snimak predao policiji, policija i tužilac su već sutradan ocijenili da na snimku nema ničeg spornog i protiv Mithata podnijeli krivičnu prijavu za lažno prijavljivanje.¹⁰³³ Nurković je rekao i da je uz taj snimak istog dana policiji dostavio i video zapis koji svjedoči o švercu na granici.

¹⁰²⁷ „Domaća piletina i dalje stiže iz Brazila“, *Vijesti*, 20. jul 2009.

¹⁰²⁸ Rješenje direktora Veterinarske uprave, predmet br. 323/09-0201-2070, od 17.09.2009, Rješenje Komisije za žalbe Vlade Crne Gore, predmet br.165/8, od 14.11.2009, Rješenje direktora Veterinarske uprave, predmet br. 323/09-0201-3030, od 17.12.2009, Rješenje Komisije za žalbe Vlade Crne Gore, predmet br. 323/-10-0201-3030/4, od 08.02.2010, Rješenje direktora Veterinarske uprave, predmet br. 323/-0201-367/3 od 03.03.2010, Rješenje Komisije za žalbe Vlade Crne Gore, predmet br. 165/16-09, od 28.04.2010.

¹⁰²⁹ „Vukadinović štiti švercere, a bruka policiju“, *Dan*, 21. mart 2011.

¹⁰³⁰ „Starješina negirao krivicu“, *Dan*, 12. april 2011; „Svi se nadaju pravdi“, *Vijesti*, 12. april 2011.

¹⁰³¹ „Ubice, siledžije, dileri...“, *Monitor*, 10. jun 2011.

¹⁰³² „Još jedna pobjeda mafije“, *Monitor*, 20. maj 2011.

¹⁰³³ Isto.

Povodom Dacićeve izjave da je rukovodilac Ispostave Granične policije u Beranama Veselin Krgović, navodno, otvorio švercerski koridor prema Kosovu i da se preko graničnog prelaza i dalje švercuju cigarete, kafa, lijekovi i druga roba, Specijalni tužilac Đurđina Nina Ivanović saopštila je da Odjeljenje za suzbijanje organizovaniog kriminala preduzima radnje u pravcu provjere navoda radi utvrđivanja postojanja krivičnog djela.¹⁰³⁴

Otpuštenom graničnom policajcu Daciću policija je odbila da dodijeli obezbjeđenje koje je zatražio nakon prijetećih poruka. Dacić je dva puta tražio zaštitu od policije obraćajući se pismeno, na šta su mu dežurni policajci usmeno saopštili da su stariješine procijenile da mu nije ugrožena bezbjednost.¹⁰³⁵ Zbog prijetnji i osjećaja ugroženosti Crnu Goru je 23. aprila 2011. napustila porodica Envera Dacića, a potom je to učinio i Mithat Nurković sa porodicom.¹⁰³⁶ Dacić je napustio zemlju tri dana nakon sastanka održanog u Vladi, 20. aprila 2011, poslije kojeg je izjavio novinarima da je zadovoljan i da vjeruje kako će državni organi dobro odraditi posao.¹⁰³⁷ Daciću i Nurkoviću pridružio se i Suad Muratbašić, nekadašnji policajac iz Bijelog Polja, koji je 2007. javno priznao da je uoči izbora „agitovao za DPS“, ali su te njegove optužbe ostale neprocesuriane.¹⁰³⁸

Počinioci prijetnji kojima su preko telefona i javno navodno bili izloženi Dacić i njegova porodica nisu otkriveni.¹⁰³⁹

Naknadno su Crnu Goru sa porodicama napustili i bivši granični policajci Rešat Kalač i Hamdo Murić.¹⁰⁴⁰

Incidenti u 2010. i 2011. godini

U maju 2010. novinar dnevnog lista Dan Božidar Jelovac policiji je prijavio nepoznate počinioce koji su mu oduzeli opremu dok je u Pljevljima pokušao da fotografiše navodnu kupovinu glasova, nakon što je došao do saznanja da aktivisti DPS-a daju novac građanima kako bi za njih glasali.¹⁰⁴¹ Povodom ovog incidenta vođen je prekršajni postupak protiv jednog lica, člana izbornog štaba DPS, koje je oslobođeno odgovornosti. Oštećeni Jelovac tvrdi da lice koje je procesuirano nije učestvovalo u incidentu, već da je glavni vinovnik, istaknuti aktivista DPS, izbjegao svaku odgovornost.¹⁰⁴²

Novinarka dnevnog lista Dan, Biljana Marković, prijavila je u junu 2010. policiji da su joj, dok je izvještavala sa sahrane ubijenog kontraverznog biznismena, Dragana Dudića, njegovi rođaci oduzeli opremu i zabranili dalji

¹⁰³⁴ „Đurđina Ivanović sasluša građane“, 27. januar 2011.

¹⁰³⁵ „Dacić bez zaštite“, *Vijesti*, 10. april 2010.

¹⁰³⁶ „Imamo dokaze, samo ako hoće da vide“, *Vijesti*, 4. jun 2011.

¹⁰³⁷ „Nurković osumnjičen za lažno prijavljivanje“, *Pobjeda*, 5. maj 2011.

¹⁰³⁸ „Ubice, siledžije, dileri..“, *Monitor*, 10. jun 2011.

¹⁰³⁹ Isto.

¹⁰⁴⁰ „Nijesmo se za ovakvu državu borili“, *Vijesti*, 3. jul 2011.

¹⁰⁴¹ „Nastavljaju se napadi na novinare „Dana“, *Dan*, 4. jul 2010.

¹⁰⁴² Informacija dobijena u razgovoru sa Božidarem Jelovcem 29. aprila 2011.

rad, nakon čega je policija obavijestila da će protiv identifikovanog počinioca biti podnijeta krivična prijava.¹⁰⁴³ Novinarka Marković nije obaviještena da je slučaj procesuiran.

Novinarki nedjeljnika Monitor Branki Plamenac su nepoznati počinioci u julu 2010. najprije odnijeli, a zatim vratili računar koji se nalazio u njenoj kući. Ona je tim povodom izjavila da namjera počinioca nije bila krađa zbog njegove vrijednosti, obzirom da ništa drugo iz kuće nije otuđeno, nego da je namjera počinioca bila da dođu do podataka koji su se u kompjuteru nalazili.¹⁰⁴⁴

Nepoznata osoba je u julu podmetnula požar na dva prozora kuće u Rožajama, u kojoj živi Aida Skorupan, dopisnica Vijesti iz tog grada. Skorupan sumnja da je požar namjerno podmetnut zbog njenih izvještaja objavljenih u Vijestima posebno nakon objavljivanja teksta o prisustvu jednog pripadnika ANB-a na proslavi izborne pobjede DPS-a, zbog čega je on i suspendovan sa posla. Pokušaj podmetanja požara uslijedio je po novinarkinim riječima nakon što je danima dobijala telefonske pozive sa skrivenog broja. Iz Uprave policije su saopštili da je napravljen uviđaj, odnosno da je novinarka Skorupan dala izjavu, ali ne i da li postoji procjena da li je i u kojoj mjeri ugrožena njena bezbjednost.¹⁰⁴⁵ Prilikom uviđaja, policija je obavijestila oštećenu novinarku da bi „trebalo da zna da će biti teško rasvijetliti taj slučaj“, što je ona doživjela kao poruku da su unaprijed odustali od istrage. Do juna 2011. Policija nije obavijestila oštećenu da je došlo do napretka u otkrivanju izvršilaca.

Novinar Večernjih novosti, Milutin Sekulović je u avgustu 2010. prijavio policiji direktora Agencije za izgradnju Berana, Milana Golubovića, inače brata gradonačelnika Berana, zbog prijetnji upućenih telefonom: „da će ga zapamtiti za sva vremena ukoliko mu još jedanput pomene ime u novinama“, što je Golubović negirao. Dan prije incidenta Sekulović je objavio tekst u kojem je Beranac Jovan Lončar izjavio da je Golubović dao nalog za cijepanje uredno zakupljenog bilborda kojim se promovise izmiještanje deponije sa beranske lokacije Vasove vode. Novinaru je saopšteno da osnovni tužilac u Golubovićevim prijetnjama nije našao elemente za krivično gonjenje.¹⁰⁴⁶

Kragujevački nedjeljnik Svetlost je u avgustu objavio, a domaći mediji prenijeli saopštenje toga lista: „Obezbeđenje kafića „Mahito“ u Sutormu u Crnoj Gori napalo je novinara kragujevačkog nedjeljnika „Svetlost“ Dejana Mihajlovića i nanijelo mu lakše tjelesne povrede, a crnogorska policija umjesto da ga zaštititi, prijetila je novinaru, vrijeđala ga i psovala na nacionalnoj osnovi“. Vlasnik lokala u kojem se dogodio navodni napad je demantovao ove navode.¹⁰⁴⁷ Savez novinara Srbije i Crne Gore (SNSCG), Udruženje novinara Srbije (UNS) i Udruženje novinara Crne Gore (UNCG) osudili su fizički napad na novinara Mihajlovića.¹⁰⁴⁸

¹⁰⁴³ „Novinara psovali, opremu oteli“, *Dan*, 3. jun 2010.

¹⁰⁴⁴ „Novinarki ukraden kompjuter, pa vraćen“, *Vijesti*, 2. jul 2010.

¹⁰⁴⁵ „Upozorenje novinarki Vijesti“, *Vijesti*, 8. jul 2010.

¹⁰⁴⁶ „Gradonačelnikov brat brani da se pominje“, *Vijesti*, 12. avgust 2010.

¹⁰⁴⁷ „Napali novinara iz Srbije na zadatku?“ *Vijesti*, 20. avgust 2010.

¹⁰⁴⁸ „Novinaru prijetili jer je Srbin“, *Dan*, 20. avgust 2010.

Osnivači i kolumnisti dnevnog lista *Vijesti* i televizije *Vijesti* Željko Ivanović, Slavoljub Šćekić, Ljubiša Mitrović, Balša Brković i Milan Popović, u septembru 2010. dobili su prijeteća pisma u kojima je pisalo: „Gotov si, ti si sljedeći“, nakon čega su kriminalističari obavili uviđaj i odnijeli dokazni materijal.¹⁰⁴⁹ Javnosti do juna 2011. nije objavljeno šta su nalazi pokazali i da li ima osumnjičenih za ovo djelo.

Nezadovoljan programskom šemom i redoslijedom izvještaja sa promotivnih skupova, predsjednik Opštine Ulcinj Gzim Hajdinaga prijetio je u oktobru direktoru lokalne TV Teuta Dinu Ramoviću. Nakon upućenih prijetnji televizijsku stanicu je nekoliko sati obezbjeđivala policija. Incident je okončan Hajdinaginim izvinjenjem Ramoviću.¹⁰⁵⁰

Novinaru Gojku Raičeviću, čiji su navodi o neregularnostima u raspodjeli novca Fonda za manjine objavljeni u dnevnom listu *Vijesti*, a integralno prenijeti sa sajta IN4S, čiji je urednik, nepoznato lice je u decembru uputilo više prijetnji. Raičević incident nije prijavio policiji, jer kako je kazao: „Znam ko to piše, ali znam i o kakvom šišmišu se radi, pa mi ne pada na pamet da ga prijavljujem policiji“.¹⁰⁵¹

Novinarka *Vijesti*, Olivera Lakić, pisala je o navodno nelegalnoj proizvodnji cigareta u mojkovačkoj fabrici „Tara“, podgoričke firme „Montenegro tobacco company“, i tim povodom krajem januara i početkom februara 2011. primila više prijetnji. Osnovno državno tužilaštvo u Podgorici podnijelo je povodom toga u februaru 2011. optužni predlog protiv S. M. i M. P. zbog krivičnog djela Ugrožavanje sigurnosti. Tužiteljka Klikovac je saopštila da se okrivljeni terete da su od 31. januara do 3. februara novinarki uputili „ozbiljne prijetnje da će napasti na njen život, pri čemu je S.M. upućujući im prijetnje, ugrozio i sigurnost osoba sa kojima je novinarka 3. februara bila na novinarskom zadatku.“¹⁰⁵² Početak suđenja je odložen po treći put krajem juna za kraj jula.¹⁰⁵³ Vrhovno državno tužilaštvo je u februaru počelo sa provjeravanjem poslovanja fabrike duvana o kojoj je Lakić pisala, a do kraja juna nije objavljeno da je pokrenuta istraga.¹⁰⁵⁴

Sredinom aprila 2011, mediji su objavili da je novinar Javnog servisa RTCG Marko Milačić suspendovan sa posla zbog učešća na jednom od uličnih protesta građana, organizovanih putem društvene mreže Fejsbuk. Protest je organizovan protiv vlasti, a pod sloganom „Uličnim protestima protiv mafije“. Milačić je tada dao izjavu za TV *Vijesti* kojom je podržao održavanje protesta, napominjući da je došao da pomogne buđenje građanske svijesti.¹⁰⁵⁵ Istom prilikom je objavljeno i da direktorka TVCG Radojka Rutović nije željela da prokomentariše slučaj, kratko kazavši da se „zna kakva je procedura

¹⁰⁴⁹ „Ko je zaista sljedeći“, *Vijesti*, 25. septembar 2010.

¹⁰⁵⁰ „Hajdinaga prijetio Dinu Ramoviću“, 16. oktobar 2010.

¹⁰⁵¹ „Pare dijeljene samo podobnima“, 19. decembar 2010.

¹⁰⁵² „Okrivljeni za prijetnje novinarki“, *Dan*, 17. februar 2011.

¹⁰⁵³ „Globa od 500 eura za Musičeve advokate“, *Vijesti*, 22. jun 2011.

¹⁰⁵⁴ „Papiri čisti, ništa od afere“, *Dan*, 9. februar 2011.

¹⁰⁵⁵ „TVCG suspendovala Milačića zbog učešća na fejsbuk protestima“, *Vijesti*, 13. april 2011.

oko suspenzije“. Ipak, dan kasnije, pored Milačićevih tvrdnji da mu je „rečeno da pauzira mjesec dana“ uslijedile su reakcije RTCG, u kojima je navedeno da nije u pitanju suspenzija, već da je Milačić dobio slobodne dane na lični zahtjev zbog privatnih obaveza.¹⁰⁵⁶ Milačić je na to odgovorio da je deset, a ne trideset slobodnih dana tražio ranije, prije protesta na kojem je bio, dok njegove privatne obaveze na koje se pozvalo rukovodstvo RTCG nemaju nikakve veze sa slučajem. Iako je Milačić nakon odsustva nastavio sa radom, smanjen mu je broj pojavljivanja u spoljno-političkom dijelu Dnevnika, a prema njegovim riječima saopšteno mu je i da mu neće biti produžen ugovor o radu koji ističe 9. jula 2011.¹⁰⁵⁷ Nakon razgovora sa šefom delegacije Evropske unije u Crnoj Gori, Leopoldom Maurerom, Milačić je istraživaču Akcije za ljudska prava rekao da vjeruje da će ovaj sastanak doprinijeti sprječavanju daljih negativnih posljedica koje može imati zbog javnog iznošenja mišljenja, kao i da se nada da će mu ugovor o radu biti produžen.

Krivični procesi zbog klevete i uvrede

Predstavljeni su postupci o kojima je izvješteno u medijima. Osnovni sud u Podgorici, pred kojim se održava najveći broj suđenja zbog klevete, odnosno povrede časti i ugleda, na zahtjev Akcije za ljudska prava za pristup informacijama o broju krivičnih i parničnih postupaka koji se zbog povrede časti i ugleda vode pred tim sudom odgovorio je u decembru 2010. da Pravosudni informacioni sistem (PRIS) ne omogućava pretragu baze presuda po tim kriterijumima, te da zbog toga nisu u mogućnosti da odgovore na zahtjev za pristup toj vrsti informacija.¹⁰⁵⁸

Đurović protiv Andrijaševića. – Osnovni sud u Podgorici u januaru 2010. osudio je za Uvredu profesora istorije Živka Andrijaševića na novčanu kaznu u iznosu od 1000 eura, po tužbi koju je protiv njega, zbog Klevete, podnio predsjednik Crnogorske akademije nauka (CANU) Momir Đurović.¹⁰⁵⁹ Povod za tužbu je Andrijaševićev tekst u nedjeljniku Monitor, objavljen u junu 2007. pod naslovom „Mizerija“ u kome se u isti kontekst dovode mizerija kao pojava i stavovi Đurovića. Sud je prekvalifikovao krivično djelo u Uvreda i ocijenio da Andrijašević kao naučni radnik i univerzitetski profesor ima pravo da iznosi ozbiljne kritike određenih društvenih pojava, ali da iz sadržine spornog teksta proizilazi da njegova namjera nije bila da samo opiše mizeriju kao pojavu, već i da omalovaži Đurovića. Viši sud je kaznu preinačio na 2000 eura i potvrdio presudu Osnovnog suda u ostalom dijelu. Nijedan sud nije se osvrnuo na standard iz prakse Evropskog suda za ljudska prava da sloboda izražavanja ne štiti samo informacije koje se primaju blagonaklono ili se smatraju neuvredljivim ili nečim što ne izaziva reakcije „već i one koje

¹⁰⁵⁶ „Milačić: Kazna zbog mitinga Rutović: Tražio slobodne“, *Dan*, 14. april 2011.

¹⁰⁵⁷ „TVCG Milačiću najavila otkaz“, *Vijesti*, 26. maj 2011.

¹⁰⁵⁸ Odgovor Osnovnog suda u Podgorici: Su VIII No. 453/2010, od 17. decembra 2010.

¹⁰⁵⁹ „Predsjednik akademije ne objašnjava“, *Vijesti*, 26. januar 2010; „Odbrana najavila žalbu kao 'vrata'“, *Pobjeda*, 28. januar 2010.

vrijedaju, šokiraju ili uznemiravaju, jer su takvi zahtjevi pluralizma, tolerancije i širokumnosti bez kojih nema demokratskog društva“ (*Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1976; *Lingens protiv Austrije*, 1986; *Maronek protiv Slovačke*, 2001. itd.).

Đukanović protiv Vukovića (zam. ur. Dana). – Osnovni sud u Podgorici u martu 2010. donio je rješenje kojim je novčanu kaznu za klevetu u iznosu od 14.000 eura Danilu Vukoviću, osuđenom zamjeniku glavnog urednika Dana, zamijenio kaznom zatvora u trajanju od 6 mjeseci.¹⁰⁶⁰ Isti sud je 2004. godine proglasio Vukovića krivim za klevetu putem medija po privatnoj tužbi premijera Mila Đukanovića i osudio na maksimalnu novčanu kaznu.¹⁰⁶¹ U spornim tekstovima dovodi se u vezu Milo Đukanović i afera seks-trafiking preko iskaza koji je žrtva trgovine ljudima dala istražnom sudiji, a koju je objavio srbijanski list Arena. Vuković je u svojoj odbrani, između ostalog, naveo da je prenio tekstove iz lista Arena, u kojem je objavljen iskaz S.Č, te da nije provjeravao njihovu istinitost, već ih je prenio „kako bi se istina saznala“, kao i da je „i sam Đukanović u jednom od intervjua kazao da ga je S.Č. pominjala“. Osnovni sud je u presudi naveo da nije sporno da su tekstovi sadržali dio iskaza koji je S.Č. dala u istrazi. Sud je zaključio da je cilj i namjera okrivljenog prilikom objave teksta bila: „da se i dalje pospješuje i oživljava „Afera seks trafiking“ i privatni tužilac u njoj kao osoba koja je učestvovala u čitavom postupku te je spriječila vođenje postupka, a sve sa namjerom da se time što više nanese štete ličnosti privatnog tužioca i povrijede moralna dobra, njegova čast, ugled, porodični mir i spokojstvo, a sa krajnjim ciljem i namjerom rušenja njegove političke časti i umanjena ugleda kao državnika i političara.“ Sud nije uzeo u obzir ni jedan standard koji Evropski sud za ljudska prava primjenjuje u pogledu člana 10 EKPS, npr. u vezi sa izvještavanjem o pitanju od javnog interesa; o prenosu informacije od javnog značaja koju je objavio drugi medij; o dužnosti političara, posebno najvišeg nivoa da trpe pojačani stepen kritike zbog odgovorne funkcije i privilegovanog položaja u pogledu pažnje medija, itd. Viši sud je u februaru 2007. godine potvrdio prvostepenu presudu, takođe bez pozivanja na standarde iz prakse Suda u Strazburu.¹⁰⁶² Do aprila 2011. Vuković nije bio upućen na izdržavanje kazne.

Kalić protiv Muminovićke (novinarke Vijesti) – Osnovni sud u Podgorici u martu je presudio da novinarka Vijesti Jasmina Muminović nije oklevetala kontrolerznog rožajskog biznismena Safeta Kalića. Kalić je tužio novinarku Muminović zbog tekstova u kojima se on pominje kao „bezbjedonosno interesantna osoba prema policijskim dosijeima i dokumentima ANB-a“, kao i da je „u akciji srpske policije označen kao jedan od glavnih narkobosova na Balkanu“. Mumi-

¹⁰⁶⁰ Rješenje dostupno na linku: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/djukanovic-vukovic-rjesenje_o_pretvaranju_kazne.pdf.

¹⁰⁶¹ Presuda Osnovnog suda dostupna na linku: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/djukanovic-vukovic_osnovni_sud.pdf.

¹⁰⁶² Presuda Višeg suda dostupna na linku: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/djukanovic-vukovic_visi_sud.pdf.

nović je u svoju odbranu navela da je sporne tekstove napisala na osnovu informacija dobijenih od funkcionera iz vrha Uprave policije i izvora iz Područne jedinice Podgorica kao i da je u Vijestima objavljeno reagovanje Kalića. Sud je utvrdio da je Muminović objektivno iznijela informacije u koje je imala razloga da vjeruje, da nije postupala s umišljajem i da kod nje nije postojala svijest da će nauditi ugledu tužioca, odnosno da je imala opravdanog razloga da vjeruje da je istinito ono što je iznijela u tekstu.¹⁰⁶³ Viši sud u Podgorici uvažio je Kalićevu žalbu i predmet vratio na ponovno odlučivanje. Novinarka Muminović je u ponovljenom postupku oslobođena optužbi za klevetu.¹⁰⁶⁴

Glendža protiv Adrovića (novinara Vijesti). – Osnovni sud u Podgorici je u junu 2010. oslobodio novinara dnevnika Vijesti Samira Adrovića optužbe za klevetu. Njega je tužio Sreten Glendža, bivši načelnik Odjeljenja bezbjednosti u Ulcinju, zbog novinskog članka objavljenog 2007. u kojem je Adrović napisao da je Glendža jedan od osumnjičenih za deportaciju bosanskih muslimana (slučaj javnosti poznat kao „Deportacija“, vidi na str. 558.). Glendža je kasnije optužen za ratni zločin protiv civilnog stanovništva.¹⁰⁶⁵

Kalić protiv Komnenića (novinara nedjeljnika Monitor). – Viši sud je presudom iz oktobra 2010. ukinuo presudu Osnovnog suda u Podgorici iz 2009. godine, kojom je bilo presuđeno da je novinar nedjeljnika Monitor Petar Komnenić oklevetao kontroverznog rožajskog biznismena Safeta Kalića i kojom je osuđen na novčanu kaznu u iznosu od 2.000 eura.¹⁰⁶⁶ Kalić je tužio Komnenića zbog objavljenog teksta iz 2008. godine u kojem se Kalić označava kao glavni narko bos u Srbiji i Crnoj Gori, kao i da su na njegovom vjenčanju bili pripadnici srpske kriminalne organizacije „Zemunski klan“, te da je Kalić privođen zbog hapšenja grupe optužene za likvidaciju jedne osobe. Komnenić se u svom tekstu pozvao na izvještaj Agencije za nacionalnu bezbjednost Crne Gore (ANB), koji je svojevremeno predstavljen članovima skupštinskog Odbora za bezbjednost i odbranu, a čiji su dijelovi procurili u medije, i na zvanično saopštenje srpske policije. Navode iz tog izvještaja ANB nije demantovala, a njen tadašnji direktor Duško Marković je na suđenju odbio da komentariše sadržinu tog dokumenta, pozivajući se na Zakon o tajnosti podataka.¹⁰⁶⁷

Stanković protiv Komnenića (novinara nedjeljnika Monitor). – U oktobru 2010. Viši sud¹⁰⁶⁸ u Podgorici je potvrdio presudu Osnovnog suda¹⁰⁶⁹ u Pod-

¹⁰⁶³ „Novinarka Jasmina Muminović oslobođena pred podgoričkim Osnovnim sudom tužbe za klevetu“, *Vijesti*, 8. mart 2010.

¹⁰⁶⁴ „Novinarka postupala savjesno“, *Vijesti*, 23. februar 2011.

¹⁰⁶⁵ „Samir Adrović nije oklevetao Glendžu“, *Vijesti*, 19. jun 2010.

¹⁰⁶⁶ Presuda Osnovnog suda dostupna na linku:

¹⁰⁶⁷ Presuda Višeg suda dostupna na linku:

¹⁰⁶⁸ Presuda Višeg suda dostupna na linku: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Stankovic-Komnenic-Presuda_Visi_sud.pdf.

¹⁰⁶⁹ Presuda Osnovnog suda dostupna na linku: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/komnenic_stankovic.pdf.

gorici, kojom je novinar Petar Komnenić, po tužbi Ivice Stankovica, sudije Vrhovnog suda, ranije predsjednika Višeg suda, osuđen za krivično djelo Kleveta, zbog navoda iznijetih u tekstu pod naslovom „Sudije pod prismotrom – zašto je policija prisluškivala sudije Ivicu Stankovica i Radovana Mandića“. U tekstu zbog koga je osuđen, Komnenić je pisao o prisluškivanju sudija i nestanku predmeta o primjeni mjera tajnog nadzora iz Višeg suda u Podgorici, za što je sudu i predočio dokaze u vidu svjedočenja jednog sudije toga suda, pisane zabilješke drugog sudije o nestanku predmeta i iskaza direktora Uprave policije koji nije ni potvrdio ni opovrgao tvrdnje novinara. Obrazloženje presude ni na koji način ne pokazuje da je uzet u obzir standard uspostavljen u praksi Evropskog suda za ljudska prava da se od novinara koji pokreće pitanje od javnog interesa ne smije očekivati da dokaže apsolutnu istinitost navoda koje iznosi, već da je dovoljno da dokaže da je imao opravdane razloge da povjeruje u njihovu istinitost.¹⁰⁷⁰

Rondović protiv Mitrovića (NVO aktivista). – Osnovni sud u Podgorici je u novembru 2010. godine, predsjedniku NVO Ekološkog društva „Breznica“, Miloradu Mitroviću, koji je po tužbi za klevetu jednog od lovočuvara Nacionalnog parka Durmitor osuđen na 5.000 eura novčane kazne, novčanu kaznu zamjenio zatvorskom kaznom u trajanju od mjesec dana. Mitrović je izjavio da je 2008. osuđen jer je po mišljenju suda oklevetao lovočuvara u Nacionalnom parku Durmitor Branislava Rondovića, optuživši ga da je jedan od saučesnika u krivolovu.¹⁰⁷¹

Mujović i Lakićević protiv Radulovića (novinara Vijesti). – U februaru 2011. godine, Slavko Radulović, novinar dnevnog lista Vijesti, oslobođen je optužbi za klevetu. Njega su dekan Pravnog fakulteta Ranko Mujović i njegova asistentkinja Bojana Lakićević tužili zbog serije tekstova u kojim je Radulović pisao o tome da je Mujović Lakićevićoj prepravljao ocjene radi boljeg prosjeka. Postupci po tužbama za naknadu nematerijalne štete koje su Mujović i Lakićević podnijeli protiv novinara Radulovića su u toku.¹⁰⁷²

MNSS B.V. protiv Čalovičke (NVO aktivistkinja). – Izvršna direktorica NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), Vanja Čalović, oslobođena je u februaru 2011. optužbi da je oklevetala nikšićku „Željezaru“ javno govoreći o njenom sumnjivom poslovanju. Presuda je, između ostalog, obrazložena navodima da je Čalović iznijela vrjednosne sudove, čija se istina ne može utvrđivati. Montenegro spešiliti stils (MNSS B.V.), kao većinski vlasnik nikšićke Željezare, tužio je Čalović za klevetu zbog izjave na konferenciji za štampu krajem marta 2010. godine, kada je kazala da ta kompaniju ima kćerku firmu u Holandiji, čije poslovanje nije obuhvaćeno revizorskim izvješta-

¹⁰⁷⁰ Komentar Akcije za ljudska prava u cjelini vidjeti na: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Stankovic-Komnenic-HRA-saopstenje_osuda_Visi_sud.pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/Stankovic-Komnenic-HRA-saopstenje_osuda_Visi_sud.pdf).

¹⁰⁷¹ „Vlast me učutkava zatvorom“, *Dan*, 11. novembar 2010.

¹⁰⁷² „Slavko Radulović oslobođen optužbi za klevetu koju je podnio Ranko Mujović“, *Vijesti*, 18. Februar 2011.

jem o poslovanju nikšićke fabrike, zbog čega postoji sumnja da se preko nje izvlači novac iz Crne Gore ili da se on pere.¹⁰⁷³

Zatvorski stražari i bjelopoljski ljekari protiv Ibrahima Čikića. – U 2010. je pred Osnovnim sudom u Bijelom Polju nastavljeno suđenje Ibrahimu Čikiću po tužbi službenika zatvora i bjelopoljskih ljekara: Luke Bulatovića, dr Tomislava Karišika, dr Rasima Agića, dr Vučića Popovića, Milka Kljajevića, Neđeljka Petrovića, Dušana Obradovića, Vukić Šukovića, Blaža Marijanovića, Radomana Vukovića i Radojka Veličkovića, koji tvrde da ih je Čikić oklevetao u knjizi „Gdje sunce ne grije“.¹⁰⁷⁴ U knjizi je Čikić opisao mučenje i zlostavljanje koje je doživio neposredno poslije hapšenja i u bjelopoljskom zatvoru 1994. godine, nakon optužbe da je navodno radio protiv ustavnog uređenja Crne Gore na stvaranju države Sandžak. Čikić, inače teško oštećenog vida, tada je, zajedno sa drugim pripadnicima Stranke demokratske akcije (SDA), u političkom procesu optužen je da je, u svojstvu snajperiste, pripremao terorističke akcije. Svi optuženi u ovom montiranom procesu uključujući i Čikića su abolirani i isplaćena im je naknada štete za protivpravno lišenje slobode. Prijave mučenja i zlostavljanja i Čikića i drugih pripadnika SDA, prije zatvaranja i u zatvoru, nikada nisu procesuirane, iako su iznijete pred sudom 1994. i 1995. godine i više puta ponovljene u medijima, posebno u nedjeljniku Monitor. Čikiću se sudi u odsustvu, iako je riječ o skraćenom postupku u kojem nisu ispunjene pretpostavke za suđenje u odsustvu okrivljenog.¹⁰⁷⁵

Presuda Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Šabanović

Krajem maja 2011. ESLJP donio je prvu presudu protiv Crne Gore zbog povrede prava na slobodu izražavanja. U presudi *Šabanović protiv Crne Gore i Srbije*¹⁰⁷⁶ utvrđeno je da je podnosiocu predstave prekršena sloboda izražavanja tako što je uslovno osuđen za klevetu na tri mjeseca zatvorske kazne. Šabanović je, kao direktor javnog preduzeća za vodosnabdijevanje, reagovao na novinski izvještaj iz februara 2006. godine, u kome je objavljeno, na osnovu izvještaja inspektora za vode, da je voda kod Herceg Novog zatrovana. Šabanović je to demantovao i izjavio da je inspektor koji je sačinio izvještaj radio u korist dvije privatne firme, i po nalogima DPS-a, tada vladajuće partije u hercegnovskoj opštini. Sud je potvrdio pravo da se u dobroj namjeri saopštavaju informacije o pitanjima od javnog interesa, čak i kada su u pitanju neistinite i štetne izjave o pojedincima i naglasio da se mora uzeti u obzir da li su u pitanju izjave koje se tiču privatnog života neke osobe ili izjave koje se tiču njegovog ponašanja i stavova u svojstvu službenika. Takođe, Sud je ocjenio razumnom dužnost direktora Vodovoda Šabanovića da odgovori na navode inspektora za vodu, kao i da su se kritike koje je Šabanović iznio na

¹⁰⁷³ „Vanja Čalović nije oklevetala Željezaru“, *Vijesti*, 11. februar 2011.

¹⁰⁷⁴ „Ljekarski izvještaj potpisao tužilac“, *Vijesti*, 25. septembar 2010.

¹⁰⁷⁵ Informacije o predmetu dostupne u arhivi Akcije za ljudska prava.

¹⁰⁷⁶ Sažetak presude dostupan na: http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Slucaj_SA-BANOVIC_protiv_CG_-I_SRBIJE.pdf.

račun inspektora ticala zvaničnih stavova državnog službenika, a ne njegovog privatnog života, pa su u tom slučaju granice prihvatljive kritike šire.

Prekršajni postupci

Fotoreporter dnevnika *Vijesti*, Boris Pejović, u aprilu 2010. po drugi put je osuđen da plati 500 eura zbog kršenja Zakona o javnom redu i miru, nakon što je Vijeće za prekršaje ukinulo prvostepenu odluku u oktobru 2009. godine. Pejović je osuđen jer je kao fotoreporter lista *Republika*, za vrijeme štrajka radnika „Ritam trejda“ ometao policiju, jer nije postupio po naređenju policajca Z. T. da se udalji od vozila za privođenje i da lične podatke. Pejović je ponovo uložio žalbu, ali je u međuvremenu postupak zastario.¹⁰⁷⁷ U vezi istog događaja Pejović je podnio tužbu protiv policajca Z.T. zbog vrijeđanja i maltretiranja u policijskoj stanici. Ovaj postupak je obustavljen nakon što se policajac Z. T. izvinio Pejoviću.¹⁰⁷⁸

Izvršni direktor Agencije za telekomunikacije Zoran Sekulić, u februaru 2011. prekršajno je kažnjen sa 550 eura jer je u januaru, na javnom mjestu, ispred redakcije *Vijesti*, vrijeđao novinara *Vijesti* Miodraga Babovića.¹⁰⁷⁹ Babović je više puta pisao o finansijskom poslovanju Agencije, trošenju novca i drugim navodnim neregularnostima u radu Agencije.

Parnični postupci za naknadu štete zbog povrede časti i ugleda

Čolović protiv Koprivice (urednik Liberala). – Početkom 2010. godine Evropski sud za ljudska prava komunicirao je državi predmet zasnovan na predstavi Veseljka Koprivice, nekadašnjeg urednika lista *Liberal*, koji je pravosnažno osuđen za klevetu u martu 2008. godine, posle suđenja koje je trajalo 14 godina. Naime, Viši sud u Podgorici pravosnažnom presudom¹⁰⁸⁰ duplirao je iznos naknade štete dosuđen prvostepenom presudom¹⁰⁸¹ protiv bivšeg glavnog urednika lista „*Liberal*“, Veseljka Koprivice i Liberalnog saveza, osnivača lista, zbog klevete Božidara Čolovića, urednika Radiotelevizije Crne Gore u vrijeme ratova devedesetih na teritoriji bivše Jugoslavije. Presuđeno je na štetu tuženih zbog toga što je „*Liberal*“ 1994. godine objavio da je protiv Čolovića i još 15 drugih novinara Haški tribunal pokrenuo postupak utvrđivanja krivične odgovornosti, a što je 2002, na zahtjev Osnovnog suda u Podgorici, Tribunal demantovao. Ipak, ni prvostepeni ni drugostepeni sud nisu razmatrali da li je tuženi pisao o pitanju od izuzetnog javnog interesa, kao ni da li je on imao opravdanog razloga da

¹⁰⁷⁷ „Još forsiraju pogrešnu odluku“, *Vijesti*, 6. maj 2010.

¹⁰⁷⁸ „Policajac se izvinio“, *Vijesti*, 8. Oktobar 2010.

¹⁰⁷⁹ „Za vrijeđanje novinara mora da plati 550 eura“, *Vijesti*, 15. februar 2011.

¹⁰⁸⁰ Presuda Višeg suda dostupna na linku: http://www.hraction.org/wp-content/uploads/drugostepena_presuda-veseljko_koprivica.pdf.

¹⁰⁸¹ Presuda osnovnog suda dostupna na linku: http://www.hraction.org/wp-content/uploads/prvostepena_presuda-veseljko_koprivica.pdf.

povjeruje u istinitost informacije koju je dobio iz inostranstva u vrijeme kad ju je bilo nemoguće provjeriti u Haškom tribunalu.¹⁰⁸² Vrhovni sud je, odlučujući po zahtjevu za reviziju, potvrdio prvostepenu presudu i obavezao Koprivicu da plati 5000 eura i sudske troškove. Ni u presudi Vrhovnog suda nema obrazloženja u odnosu na standarde iz prakse Evropskog suda za ljudska prava, već je u jednoj rečenici iskazano da na osnovu člana 10 EKPS Koprivica nije imao pravo da objavi sporne navode. Donošenje presude Evropskog suda za ljudska prava u ovom predmetu očekuje se u 2011. godini.

Kusturica protiv Nikolaidisa (novinar Monitora). – Ustavni sud Crne Gore još uvijek nije odlučio po ustavnoj žalbi podnijetoj protiv presude Vrhovnog suda po reviziji, kojom je potvrđena pravosnažna presuda Višeg suda u Podgorici, kojom su, po tužbi reditelja Emira Kusturice, na naknadu štete zbog povrede časti i ugleda od 12.000 eura osuđeni crnogorski nedjeljnik Monitor i njegov novinar, književnik Andrej Nikolaidis. Osnovni sud u Podgorici je 2006. odbio kao neosnovanu tužbu reditelja Emira Kusturice protiv crnogorskog nedjeljnika „Monitor“, njegovog osnivača, kao i novinara Andreja Nikolaidisa kojom je od njih tražio naknadu štete u visini od 100.000 eura, zbog neistinitih informacija objavljenih u Monitoru 2004. godine.¹⁰⁸³ Nikolaidis je u spornom tekstu „Dželatov šegrt“, pisao, pored ostalog, o Kusturičinim stavovima o ratu u Bosni i Hercegovini koji je vođen devedesetih godina prošlog vijeka. U obrazloženju presude Osnovnog suda citirano je šest standarda iz presuda Evropskog suda za ljudska prava. Ipak, Viši sud je je 2008. donio presudu, kojom je usvojen tužbeni zahtjev i naloženo Nikolaidisu i nedjeljniku Monitor da Kusturici plate 12.000 eura nematerijalne štete.¹⁰⁸⁴ U svojoj presudi, Viši sud je odbacio argumentaciju Osnovnog suda bez pozivanja na praksu Evropskog suda za ljudska prava.¹⁰⁸⁵ Vrhovni sud je 2009. potvrdio presudu prema kojoj su Nikolaidis i nedjeljnik Monitor obavezni da Kusturici plate 12.000 eura.¹⁰⁸⁶ Presuda se ne zasniva ni na jednom standardu utvrđenom u praksi Evropskog suda za ljudska prava, kao npr. da sloboda izražavanja podrazumijeva i izjave o pitanjima od javnog interesa koje i „vređaju, šokiraju i uznemiravaju“, već se navodi da je Nikolaidis pogriješio zbog korišćenja previše jakog sarkazma i ironije.

Janković protiv Milovca (NVO aktivista). – Presudom Osnovnog suda u Podgorici u februaru 2010, odbijena je tužba političara i tadašnjeg gradonačelnika Cetinja Milovana Jankovića, kojom je od suda tražio da se Dejan Milovac, ak-

¹⁰⁸² Detaljnije vidjeti u saopštenju Akcije za ljudska prava na linku: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/saopstenje_presuda_koprivica.pdf

¹⁰⁸³ Presuda Osnovnog suda dostupna na linku: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/prvostepena-presuda-osnovnog-suda.pdf>

¹⁰⁸⁴ Presuda Višeg suda dostupna na linku: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/drugostepenapresudavisegsuda.pdf>

¹⁰⁸⁵ Komentar Akcije za ljudska prava na ovu presudu vidjeti na: <http://www.hracion.org/?p=77>

¹⁰⁸⁶ Presuda Vrhovnog suda dostupna na linku: <http://www.hracion.org/?p=77>

tivista NVO MANS obaveže na isplatu iznosa od 3,05 €, na ime pretrpljenih bolova zbog povrede časti i ugleda.¹⁰⁸⁷ Janković je tužio Milovca zbog izjave da je Janković zloupotrijebio položaj prilikom prodaje zemljišta. U presudi je, između ostalog, navedeno da sud smatra bitnim, da je tužilac imao mogućnost da sazivanjem konferencije za štampu, dakle, na uobičajen način na koji političari komuniciraju sa medijima i putem kojih šalju poruke u javnost, da odgovor vezano za cjelokupni postupak prodaje zemljišta, koji je nesumnjivo izazvao veliko interesovanje javnosti. Naprotiv, tužilac je umjesto takvog očekivanog postupanja, zatražio sudsku zaštitu, pa je sud takvo ponašanje tužioca ocijenio kao postupanje kojim se nastoji ostvariti cilj koji nije spojiv sa prirodom i društvenom svrhom instituta naknade nematerijalne štete na ime pretrpljenih duševnih bolova zbog povrede ugleda i časti.

Lazović protiv Sadikovića. – Zoran Lazović, visoki funkcioner Agencije za nacionalnu bezbjednost, tužio je Seada Sadikovića, novinara nedjeljnika Monitor, zbog povrede časti i ugleda jer je novinar u jednoj rečenici prenio suštinu teksta objavljenog u stranom nedeljniku, u kome je tužilac predstavljen kao zaštitnik organizovanih trgovaca drogom. Prvostepeni sud je u maju 2010. oslobodio novinara odgovornosti, našavši, pored ostalog, da on nije imao namjeru da uvrijedi tužioca, već da doprinese javnoj polemici od opšteg interesa, što je, prema ocjeni suda, „svakako borba protiv organizovanog kriminala“.¹⁰⁸⁸ Viši sud u Podgorici u oktobru 2010. preinačio je prvostepenu presudu i usvojio tužbeni zahtjev, našavši da je novinar odgovoran jer je objavio neistinite informacije koje su uvredljive.¹⁰⁸⁹ Viši sud nije razmatrao da li je tekst doprinio debati od javnog interesa, niti je utvrđivao da li je tuženi imao namjeru da uvredi tužioca ili ne, uprkos praksi Evropskog suda za ljudska prava, koji je u svojim presudama utvrđivao: (1) da li se sloboda izražavanja čije se ograničenje zahtjeva, ticala debate od legitimnog, opšteg društvenog interesa i (2) da li je novinar u svemu tome postupao savesno, u tzv. dobroj vjeri – bona fidae. Viši sud nije razmatrao ni da li je novinar imao pravo da prenese suštinu navoda iz inostranog medija, iako se od tih navoda nije izričito ogradio, niti ih je prihvatio kao svoje, iako je Evropski sud za ljudska prava u vrlo sličnom slučaju (*Thoma protiv Luksemburga*) zaključio da je osuda novinara zbog istog postupka prekršila njegovo pravo na slobodu izražavanja. Interesantno je da je u ovom slučaju pokrenuto pitanje „principa“, a ne visoke naknade štete, jer je tužilac na ime obeštećenja zahtijevao i dobio samo 1 euro.

Keković protiv Simonovića (novinara Dana). – Viši sud u Podgorici je u maju odbio tužbeni zahtjev bivšeg šefa SDB-a Vladimira Kekovića kojim je

¹⁰⁸⁷ Presuda dostupna na linku: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/mans2_milovan_jankovic.pdf.

¹⁰⁸⁸ Presuda Osnovnog suda dostupna na linku: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/drugostepenapresudavisegsuda.pdf>.

¹⁰⁸⁹ Presuda Višeg suda dostupna na linku: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Sead_Sadikovic-Visi_sud.pdf.

zahtijevao 15.000 eura od novinara Dana Buda Simonovića na ime naknade nematerijalne štete. Keković je tužio Simonovića jer ga je u tekstu objavljenim u februaru 2009. godine, navodno, proglasio odgovornim za krađu dragulja sa hrišćanske relikvije Filermose.¹⁰⁹⁰

Barović protiv Radevića (novinara Vijesti). – Osnovni sud u Podgorici je u oktobru 2010. odbio tužbeni zahtjev podgoričkog biznismena Veselina Barovića, koji je na ime naknade štete od novinara Vijesti Komnena Radevića zahtijevao 100.000 eura. Povod za tužbu je bio Radevićev izvještaj sa suđenja za ubistvo policijskog funkcionera Slavoljuba Sćekića, u kojem se pominje da je u atentatu korišćeno Barovićevo vozilo. Sud je u presudi konstatovao da je novinar Radević vjerno prenio dešavanja iz sudnice bez dodavanja ličnih stavova, te da Barović nije pružio dokaze da on nije vlasnik spornog vozila.¹⁰⁹¹

MNSS B.V. protiv Čalović i NVO MANS. – Presudom Osnovnog suda iz novembra 2010. odbijen je tužbeni zahtjev kojim su tužioci MNSS B.V. iz Holandije, AD Željezara Nikšić zahtijevali da se tuženi Vanja Čalović i Mreža za afirmaciju nevladinog sektora obavežu da po osnovu naknade nematerijalne štete zbog povrede poslovnog ugleda i prava ličnosti tužiocima solidarno isplate iznos od 36.000,00 €. U presudi je, između ostalog, navedeno: „Za pravnu primjenu člana 10 Evropske Konvencije karakteristično je da štiti i izražavanje koje nosi sa sobom rizik nanošenja štete ili zapravo šteti interesima drugih, jer, obično, mišljenja koja imaju većinu nijesu izložena riziku da dođe do intervencije Države i upravo zbog toga zaštita koja se pruža članom 10 takođe obuhvata informacije i mišljenja koja izražavaju i male grupe ili čak i pojedinac, kada takvo izražavanje šokira ili makar izaziva veliko interesovanje većine, usled raspravljanja o pitanjima koja su od javnog interesa.“¹⁰⁹²

Zatvorski stražari i bijelopoljski ljekari protiv Ibrahima Čikića. – U 2010. je pred Osnovnim sudom u Bijelom Polju nastavljeno suđenje Ibrahimu Čikiću za naknadu štete, po tužbi službenika zatvora i bijelopoljskih ljekara: Luke Bulatovića, dr Tomislava Karišika, dr Rasima Agića, dr Vučića Popovića, Milka Kljajevića, Nedeljka Petrovića, Dušana Obradovića, Vukić Šukovića, Blaža Marijanovića, Radomana Vukovića i Radojka Veličkovića. Tužbeni zahtjev iznosi 120.000 eura. Isti tužioci su Čikića tužili i privatnom krivičnom tužbom zbog klevete, zbog navoda koje je objavio u knjizi „Gdje sunce ne grije“.¹⁰⁹³ U februaru 2011. godine sud je donio rešenje o prekidu parničnog postupka protiv Čikića do okončanja krivičnog postupka.¹⁰⁹⁴

¹⁰⁹⁰ „Keković se džabe žalio“, *Dan*, 7. maj 2010.

¹⁰⁹¹ Presuda Osnovnog suda dostupna na linku: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/veselin_barovic-dailly_press_radovic.pdf.

¹⁰⁹² Presuda Osnovnog suda dostupna na linku: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/mans_zeljezara.pdf

¹⁰⁹³ Vidi gore, str. 330.

¹⁰⁹⁴ Informacija dobijena od Advokatske kancelarije Prelević, koja zastupa Ibrahima Čikića.

Sloboda mirnog okupljanja

Član 21 PGP:

Priznaje se pravo mirnog okupljanja. Vršenje ovog prava može da bude predmet ograničenja nametnutih u skladu sa zakonom, a koja su potrebna u jednom demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti, javnog reda ili radi zaštite javnog zdravlja ili morala ili prava i sloboda drugih lica.

Član 11 EKPS:

Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i učlanjuje se u njega radi zaštite svojih interesa.

Za vršenje ovih prava neće se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti ili javne bezbjednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovim se članom ne sprečava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.

Opšte

Okupljanje je namjerno i privremeno prisustvo ljudi na javnom mjestu u cilju zajedničkog izražavanja mišljenja.¹⁰⁹⁵ Zaštita slobode mirnog okupljanja ključna je za stvaranje tolerantnog, pluralističkog društva, u kojem grupe različitih vjerovanja, navika ili političkog mišljenja mogu mirno da postoje zajedno.¹⁰⁹⁶ Mirno okupljanje je jedino koje uživa zaštitu, ali se ono mora tumačiti tako da podrazumijeva i okupljanja koja nerviraju ili čak vređaju druge, kao i ona koja privremeno ograničavaju prava drugih.¹⁰⁹⁷ Država je dužna da preduzme i aktivne mjere obezbjeđenja skupova, posebno u slučaju kada se održavaju skupovi kojima se iskazuju manjinski ili nepopularni stavovi.¹⁰⁹⁸

¹⁰⁹⁵ OSCE/ODIHR – *Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2nd edition (Smjernice OEBS-a i Venecijanske komisije o slobodi mirnog okupljanja), 2. jul 2010. http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=E&OID=581

¹⁰⁹⁶ Isto.

¹⁰⁹⁷ Isto.

¹⁰⁹⁸ *Baczowski and others v. Poland*, 2007, st. 64.

Sloboda okupljanja obuhvata i ona okupljanja koja se održavaju na jednom mjestu kao i ona u pokretu, tzv. protestne šetnje.¹⁰⁹⁹ Vlasti su dužne da u određenoj mjeri tolerišu i ugrožavanje saobraćaja, ali je dozvoljeno sankcionisati, na primjer, uzastopnu višesatnu blokadu auto-puta.¹¹⁰⁰ Da bi se zakonito ograničilo pravo na slobodu mirnog okupljanja, konkretno ograničenje mora da bude zaista neophodno da bi se zaštitili opravdani interesi, predviđeni u članu 21 PGP i stavu 2 člana 11 EKPS.

Ustav Crne Gore garantuje slobodu mirnog okupljanja, bez odobrenja, uz prethodnu prijavu nadležnom organu (čl. 52, st. 1). Sloboda okupljanja može se privremeno ograničiti odlukom nadležnog organa radi sprječavanja nereda ili vršenja krivičnog djela, ugrožavanja zdravlja, morala ili radi bezbjednosti ljudi i imovine, u skladu sa zakonom (čl. 52, st. 2). Ustav dozvoljava još manji obim ograničenja od onog koji dozvoljavaju PGP i EKPS i ne predviđa ograničenje u cilju „zaštite prava i sloboda drugih“.

Krivičnim zakonikom propisano je krivično djelo Sprječavanje javnog skupa (čl. 181), kojim je predviđeno kažnjavanje onih koji silom, prijetnjom, obmanom ili na drugi način spriječe ili ometaju javni skup koji je organizovan u skladu sa zakonom. Kvalifikovan oblik vrši službeno lice u vršenju službe. Takođe, uskraćivanje ili ograničavanje slobode govora i javnog istupanja na javnom skupu, zabranjeno je krivičnim djelom Povreda slobode govora i javnog istupanja (čl. 178).

Zakonom o javnim okupljanjima (*Sl. list RCG*, 31/05) sloboda mirnog okupljanja je detaljnije regulisana. Zakon i dalje nosi naziv „o javnim okupljanjima“ iako u Ustavu, koji je donijet dvije godine poslije Zakona, ne postoji više termin javna već mirna okupljanja.

Prijava okupljanja

Zakon pod javnim okupljanjima podrazumijeva: 1) mirna okupljanja i javne proteste, 2) javne priredbe i 3) druga okupljanja (čl. 2). Pod mirnim okupljanjem i javnim protestom podrazumijeva se svako okupljanje od 20 građana koje se održava na javnom mjestu radi izražavanja političkih socijalnih i drugih uvjerenja (čl. 3 st. 1).

Razlikovanje vrsta okupljanja je značajno zbog toga što su različita okupljanja podvrgnuta različitom režimu prijavljivanja. Mirna okupljanja uz prateću dokumentaciju moraju se prijaviti Upravi policije najkasnije pet dana prije vremena za koje je mirno okupljanje zakazano (čl. 6 st. 2), dok se ostala okupljanja, kao što su javne priredbe prijavljuju najkasnije sedam dana prije njihovog održavanja (čl. 24 st. 2), a „druga okupljanja“ se ne prijavljuju, osim

¹⁰⁹⁹ *Christians against Racism and Fascism v. UK*, ECmHR, 1980.

¹¹⁰⁰ *Barraco v. France*, 2009.

ako karakter ili očekivani broj učesnika okupljanja nalaže da se preduzmu posebne mjere obezbjeđenja, van redovnog vršenja policijskih poslova, kada se prijava predaje 48 sati prije održavanja okupljanja.

Pod drugim oblicima okupljanja (čl. 3, st. 3) podrazumijevaju se okupljanja čija je svrha ostvarivanje državnih, tradicionalnih, humanitarnih, sportskih, kulturno-umjetničkih i drugih interesa. Međutim, ni u obrazloženju Zakona ne navode se primjeri „drugih okupljanja“, koja služe ostvarivanju „državnih“, „humanitarnih“ ili „tradicionalnih“ interesa, tako da imajući u vidu razliku u tretmanu javnih protesta od navedenih skupova, u praksi se može očekivati različito tumačenje.

Zakon određuje da se mirna okupljanja ne prijavljuju ako se radi o sastancima, tribinama, okruglim stolovima, okupljanjima registrovanih političkih partija, sindikalnih i drugih organizacija koji se održavaju u zatvorenim prostorijama (čl. 8).

Evropski sud za ljudska prava smatra da zahtjev za prethodnom prijavom uobičajeno služi mirenju različitih interesa, s jedne strane, prava na okupljanje, a s druge prava na slobodu kretanja drugih, odnosno sprječavanje nereda i kriminala. Kao takvo, ono ne predstavlja samo po sebi kršenje slobode okupljanja, osim ako ne predstavlja skrivenu prepreku toj slobodi koju štiti EKPS (Balçık and Others v. Turkey, st. 49, 2007).

Zakonom je predviđeno da se mirno okupljanje može održati na svakom za to prikladnom prostoru, koji nije izričito definisan (čl. 9). Organizator je dužan da obezbijedi red i mir na mirnom okupljanju, dovoljan broj redara, da preduzme odgovarajuće mjere medicinske zaštite i zaštite od požara (čl. 13), dok su policijski službenici dužni da spriječe ometanje ili onemogućavanje održavanja mirnog okupljanja (čl. 14).

Ograničavanje slobode okupljanja

Zakon o javnim okupljanjima zabranjuje da se okupljanje održi u blizini: 1) bolnica; 2) dječjih vrtića i osnovnih škola (dok u njima borave djeca); 3) nacionalnih parkova i zaštićenih parkova prirode, osim mirnih okupljanja koja propagiraju zaštitu čovjekove okoline; 4) spomenika kulture, ako bi to dovelo do uništenja zaštićenih vrijednosti, kao i na: 5) auto-putevima, magistralnim, regionalnim, lokalnim putevima, na način kojim se ugrožava bezbjednost saobraćaja i 6) drugim mjestima ako bi to, s obzirom na vrijeme, broj učesnika ili karakter okupljanja, moglo ozbiljno ugroziti kretanje i rad većeg broja građana (član 10).

S ograničavanjem slobode okupljanja na osnovu Zakona postoje dva problema. Prvi se tiče ograničenja uvedenih u svrhe koje nisu predviđene Ustavom, kao što je „zaštita kretanja i rada većeg broja građana“, pa se

postavlja pitanje ustavnosti člana 10 Zakona.¹¹⁰¹ Drugi problem, tiče se širokog prostora koji je ostavljen policiji za diskrecionu ocjenu, kao što je procjena da li je mjesto okupljanja „u blizini“ mjesta na kojima je zabranjeno održavanje okupljanja, odnosno da li okupljanje treba zabraniti jer bi moglo „ozbiljno ugroziti kretanje i rad većeg broja građana“. Zakonska formulacija dozvoljava, na primjer, da se zabrane protestne šetnje, koje su inače zaštićene na osnovu čl. 11 EKPS¹¹⁰²

U aprilu 2011, NVO Incijativa mladih za ljudska prava (YIHR) podnijela je Ustavnom sudu inicijativu za ocjenu ustavnosti članova 10, 11 i 26 Zakona o mirnim okupljanjima¹¹⁰³, tvrdeći da su ovi članovi suprotni Ustavu jer se njima omogućava zabrana mirnog okupljanja, dok Ustav dozvoljava samo privremeno ograničavanje slobode okupljanja. Takođe, istakli su da je član 10 u suprotnosti sa Ustavom, jer Ustav nije propisao listu mjesta na kojima se ne mogu održavati mirna okupljanja, niti je Ustavom propisano da se takva lista uredi zakonom. Inicijativu za ocjenu ustavnosti odredbi Zakona o mirnom okupljanju podnijela je i Fondacija za stipendiranje Roma (FSR)¹¹⁰⁴ s istim argumentum, da se prema ustavnom rješenju sloboda mirnog okupljanja može samo privremeno ograničiti, a ne i zabraniti.

Očigledno je da je Zakon o javnim okupljanjima neophodno uskladiti s Ustavom i međunarodnim standardima, i precizirati tako da onemogući proizvoljnu primjenu.

Zakon o javnim okupljanjima u članu 11 predviđa kada će nadležni organ (policija) rješenjem zabraniti održavanje mirnog okupljanja. To će biti u slučaju ako nije blagovremeno i uredno prijavljeno, ako je prijavljeno na prostorima na kojima se u skladu sa ovim zakonom ne može održati, ako su ciljevi usmjereni na kršenje zajemčenih sloboda i prava čovjeka ili podsticanje na upotrebu nasilja, nacionalnu, rasnu, vjersku i drugu mržnju ili netrpeljivost, ako je to potrebno radi sprečavanja ugrožavanja zdravlja ljudi, na zahtjev organa državne uprave nadležnog za poslove zdravlja ili ako postoji opasnost da bi održavanjem mirnog okupljanja bila ugrožena bezbjednost ljudi i imovine ili bi došlo do narušavanja javnog reda i mira u većem obimu.

Postavlja se pitanje na osnovu kojih kriterijuma će se cijeniti postojanje opasnosti od ugrožavanja bezbjednosti ili narušavanja javnog reda i da li će, npr. održavanje skupa ipak biti dozvoljeno ako se okupljanje održava u cilju zaštite ljudskih prava, npr. protest protiv diskriminacije seksualnih manjina,

¹¹⁰¹ Posebno imajući u vidu član 24, stav 2 Ustava (*Ograničenje ljudskih prava i sloboda*): Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana.

¹¹⁰² *Christians against Racism and Fascism v. UK*, ECmHR, 1980.

¹¹⁰³ Inicijativa YIHR podnijeta Ustavnom sudu u aprilu 2011. godine dostupna je na: <http://www.yihr.me/wp-content/uploads/2011/04/YIHR-Inicijativa-Ustavnom-sudu-final9411.pdf>.

¹¹⁰⁴ Inicijativa FSR dostupna na: http://www.isi-mne.org/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=140%3Apotvrditi-slobodu-okupljanja-u-praksi&catid=3%3Anews-cg&Itemid=55&lang=en.

iako se očekuje da to izazove burne reakcije i moguće znatno narušavanje javnog reda.¹¹⁰⁵ Iako Zakon nalaže policiji obavezu da spriječi ometanje ili onemogućavanje održavanja okupljanja koje se održava zakonito, ta je zaštita uslovljena time da sama policija, odnosno sud, prethodno dozvoli održavanje takvog skupa.

Rješenje o zabrani skupa mora se donijeti najkasnije u roku od 48 sati prije prijavljenog početka održavanja mirnog okupljanja. Protiv ovog rješenja organizator okupljanja može izjaviti žalbu Ministarstvu unutrašnjih poslova koja ne zadržava izvršenje rješenja (čl. 12) Rješenje po žalbi mora se donijeti i dostaviti organizatoru najkasnije u roku od 24 časa od prijema žalbe, a o rješenju kojim se zabranjuje održavanje mirnog okupljanja organizator je dužan da obavijesti javnost i ukloni javno istaknuta obavještenja. Ako Ministarstvo u utvrđenom roku ne odluči po žalbi mirno okupljanje može da se održi. Protiv rješenja Ministarstva unutrašnjih poslova može se pokrenuti upravni spor.¹¹⁰⁶

Najveće dostignuće ovog zakona je u sferi zabrane nasilja, podsticanja na nasilje, mržnju i netrpeljivost. Na skupovima je zabranjeno nošenje predmeta pogodnih za nanošenje povreda i alkoholnih pića, nošenje uniforme, djelova uniforme, odjeće ili drugih obilježja kojima se poziva ili podstiče na oružane sukobe ili upotrebu nasilja, nacionalnu, rasnu ili vjersku mržnju (čl. 15 i 16). Predviđene su i prekršajne kazne za slučaj da neko od učesnika mirnog okupljanja postupi suprotno navedenim odredbama (čl. 31–34).

Policija je ovlašćena da prekine i zabrani započeto mirno okupljanje ako: 1) njegovo održavanje nije prijavljeno ili je zabranjeno, 2) ako se održava izvan mjesta navedenog u prijavi, 3) ako se učesnici pozivaju ili podstiču na oružane sukobe, nacionalnu, rasnu, vjersku i drugu mržnju ili netrpeljivost, 4) ako redari (koje je dužan da obezbijedi organizator mirnog okupljanja, čl. 13) ne mogu održati red i mir, 5) ako nastupi stvarna ili direktna opasnost od nasilja ili drugih oblika narušavanja javnog reda i mira u većem obimu (čl. 20). Policijski službenik naredbu o prekidu i zabrani mirnog okupljanja saopštava rukovodiocu mirnog okupljanja koji je dužan da o njoj obavijesti učesnike, kao i to da se mirno razidu. Ako se ne postupi po naredbi, policijski službenici imaju ovlaštenje da preduzmu potrebne i nužne mjere za razilaženje učesnika mirnog okupljanja (čl. 21).

Međutim, ovdje treba imati u vidu da bi zabrana, po automatizmu, svih skupova koji prethodno nisu prijavljeni (čl. 20, tač. 1) mogla da dovede do kršenja člana 11 EKPS, koji štiti i tzv. spontana okupljanja, u posebnim okol-

¹¹⁰⁵ Evropski sud za ljudska prava dosada je više puta naglašavao potrebu obezbjeđivanja održavanja skupova koji mogu izazvati proteste suprotstavljenih grupa i to konkretno u slučajevima tzv. parade ponosa, odnosno skupova protiv diskriminacije osoba koje pripadaju seksualnim manjinama (*Baczkowski and others v. Poland*, 2007; *Alekseyev v. Russia*, 2010).

¹¹⁰⁶ Na osnovu čl. 7, st. 1 Zakona o upravnom sporu (*Sl. list RCG*, 60/03).

nostima, kada je opravdan hitan odgovor na neki politički događaj.¹¹⁰⁷ Tada je važno, prema stavu Evropskog suda za ljudska prava, da vlasti tolerišu takvo spontano, a mirno okupljanje, da se sloboda udruživanja ne bi lišila svoje suštine.¹¹⁰⁸

Zakon generalno ograničava slobodu govora i istupanja na svakom javnom okupljanju zabranom pozivanja i podsticanja na upotrebu nasilja, na nacionalnu, rasnu, vjersku i drugu mržnju i netrpeljivost (čl. 4, st. 2). Ovlašćenja policije da prekinu i zabrane ovakva okupljanja ulaze u okvire međunarodno prihvaćene obaveze države da zabrani propagandu rata i pozivanje na nacionalnu, rasnu i vjersku mržnju, ako se u praksi ne zloupotrijebe za prekomjerno ograničavanje slobode okupljanja, koje nije neophodno u demokratskom društvu.

Zakon o štrajku predviđa zabranu okupljanja zaposlenih u štrajku „van kruga poslovnog prostora“ zaposlenih koji stupaju u štrajk (čl. 5, st. 3). Ovakva blanketna zabrana javnog okupljanja radnika u štrajku predstavlja očigledno kršenje slobode okupljanja, jer nije opravdana ni jednim od razloga pod kojima Ustav dozvoljava ograničenje slobode okupljanja. Imajući u vidu da Ustav dozvoljava da se zakonom ograniče ljudska prava samo u obimu koji dopušta Ustav i u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno (čl. 24), ova odredba Zakona o štrajku je očigledno neustavna.

Sloboda okupljanja u praksi

Uprava policije Crne Gore u 2010. godini donijela je ukupno 78 rješenja o zabrani mirnog okupljanja, sva po osnovu čl. 10, tačke 5 i 6 Zakona o javnim okupljanjima, u cilju sprječavanja ugrožavanja bezbjednosti saobraćaja i kretanja i rada većeg broja građana, što je, po našem mišljenju, neustavan osnov.¹¹⁰⁹ Sva rješenja pozivaju se na zakonski osnov, bez daljeg obrazloženja. Okupljanje je u 2010. godini zabranjivano bivšim radnicima „Radoje Dakić“ A.D. 40 puta, fabrike elektroda „Piva“, D.O.O. dva puta, „Kovačnici“ – KAP, 8 puta, Duvanskom kombinatu iz Podgorice, 20 puta, Mljekari A.D. 7 puta. Zabranjeni su skupovi u Podgorici ispred zgrade Vlade, drugih zgrada u kojima su smještene ministarstva i zgrade Skupštine, i to i oni najavljeni u ograničenom trajanju od sat vremena. Radnicima su zabranjivane čak i najavljene protestne šetnje trotoarom.¹¹¹⁰

¹¹⁰⁷ *Eva Molnar v. Hungary*, 2008, st. 36–38.

¹¹⁰⁸ *Nurettin Aldemir and Others v. Turkey*, 2007, st. 46.

¹¹⁰⁹ Odgovor Uprave policije na zahtjev Akcije za ljudska prava za pristup informacijama, 2.2.2011, 09 Br: 051/10-47213/2

¹¹¹⁰ Uprava policije, Područna jedinica Podgorica, 17 broj 01-224/10-1564/2, od 27.01.2010. (zabrana Duvanskom kombinatu).

Jedino iole obrazloženo rješenje o zabrani okupljanja donijeto je u slučaju bivših radnika KID „Vukman Kruščić“, koji su najavili protest u napuštenim rudarskim oknima bivšeg rudnika „Brskovo“. Njima je Ispostava Uprave policije u Mojkovcu zabranila protest zbog opasnosti po bezbjednost ljudi u napuštenim jamama.¹¹¹¹

Spontani protest ispred zgrade Glavnog grada, protiv gradonačelnika koji je bivšim radnicima „Radoje Dakić“ A.D. obećao da će se imovina ove fabrike prodati i iz te sume namiriti njihova potraživanja, spriječila je policija, tako što je otjerala radnike sa stepeništa ispred zgrade i tako što im kordon policije nije dozvolio da priđu zgradi.¹¹¹²

Radnicima bjelopoljske fabrike obuće „Lenka“, koji već devet godina ne primaju platu, a dvije godine ni zdravstveno osiguranje,¹¹¹³ Uprava policije zabranila je protestnu šetnju glavnom gradskom ulicom na Dan opštine Bijelo Polje. Uredno prijavljen skup policija je zabranila pozivajući se na, po našem mišljenju, neustavnu odredbu Zakona o štrajku, ne pojašnjavajući preciznije razloge za zabranu.¹¹¹⁴

Radnici fabrike elektroda „Piva“ (FEP), koji su zahtijevali pokretanje proizvodnje, isplatu zarada, povezivanje radnog staža i otpremnine za tehnološki vitak, odustali su od mirnog okupljanja ispred Skupštine Crne Gore, koje su zakazali za 28. decembar 2010, zbog zabrane Uprave policije. Umjesto ispred Skupštine, radnici su se okupili u fabrici.¹¹¹⁵

U martu 2011. godine, Uprava policije Fondaciji za stipendiranje Roma (FSR) nije dozvolila protest ispred zgrade Vlade. Organizatoru je službeno objašnjeno da se javni skupovi, shodno Zakonu, ne mogu održavati i dozvoliti ispred zgrada kao što su zgrada Skupštine ili zgrada Vlada, iako tako u Zakonu ne piše. Ponuđena je druga lokacija, u neposrednoj blizini, koju je organizator prihvatio. Međutim, nakon izvjesnog vremena, uočeno je da je javni protest odobren i omogućen drugom organizatoru ispred zgrade Skupštine Crne Gore. FSR se obratila pritužbom Zaštitniku ljudskih prava sumnjajući da je u pitanju diskriminacija po osnovu rasne i etničke pripadnosti.¹¹¹⁶

¹¹¹¹ Uprava policije, ispostava Mojkovac, 03 broj 062/10-560/2, od 12.02.2010.

¹¹¹² „Krivična prijava protiv Mugoše“, *Dan*, 20.05.2010; „Mugi pozvao policiju“, *Dan*, 13.05.2010.

¹¹¹³ „Prijetje radikalnim mjerama“, *Dan*, 18.12.2010.

¹¹¹⁴ „Zabranjen protest radnicama bjelopoljske fabrike obuće Lenka“, *Vijesti*, 03.01.2010.

¹¹¹⁵ TV Vijesti, 28.12.2010.

¹¹¹⁶ „Potvrditi slobodu okupljanja u praksi“, 8. april 2011, http://www.isi-mne.org/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=140%3Apotvrditi-slobodu-okupljanja-u-praksi&catid=3%3Anews-cg&Itemid=55&lang=en

Sloboda udruživanja

Član 22 PGP:

1. Svako lice ima pravo da se slobodno udruži sa drugim licima, uključujući i pravo na osnivanje sindikata i učlanjenje u iste radi zaštite svojih interesa.
2. Vršenje ovog prava može biti samo predmet ograničenja predviđenih zakonom a koja su potrebna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti, javnog reda ili radi zaštite javnog zdravlja i morala ili prava i sloboda drugih lica. Ovaj član ne sprječava da se vršenje ovog prava od strane članova oružanih snaga i policije podvrgne zakonskim ograničenjima.
3. Nijedna odredba ovog člana ne dopušta državama članicama Konvencije od 1948. godine Međunarodne organizacije rada o sindikalnoj slobodi i zaštiti sindikalnih prava da donose zakonske mere koje bi narušavale ili da primenjuju zakon na način koji bi narušavao garantije predviđene navedenom konvencijom.

Član 11 EKPS:

1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i učlanjuje se u njega radi zaštite svojih interesa.
2. Za vršenje ovih prava neće se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su popisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti ili javne bezbjednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovim se članom ne sprečava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.

Opšte

Sloboda udruživanja zajemčena je Ustavom Crne Gore, kao sloboda političkog, sindikalnog i drugog udruživanja i djelovanja, bez odobrenja, uz upis kod nadležnog organa (čl. 53, st. 1).

Ustav izričito pruža zaštitu od prinudnog udruživanja, propisujući da se niko ne može prisiliti da bude član nekog udruženja (čl. 53, st. 2), u skladu sa stavom Evropskog suda za ljudska prava da država mora svakome garantovati pravo da se ne udružuje sa drugima, odnosno da ne pristupa nekom

udruženju (*Sigurour A. Sigurjonsson protiv Islanda*, 30. jun 1993, A-264; *Youn, James i Webster protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 1981).

Ustav zabranjuje političko organizovanje u državnim organima (čl. 54). Sudija Ustavnog suda, sudija, državni tužilac i njegov zamjenik, zaštitnik ljudskih prava i sloboda, član Savjeta Centralne banke, član Senata Državne revizorske institucije, profesionalni pripadnik Vojske, Policije i drugih službi bezbjednosti ne može biti član političke organizacije (čl. 54, st. 2). Venecijanska komisija je konstatovala da ovaj član nije uređen u skladu s njenim sugestijama da se ne može apsolutno zabraniti političko organizovanje u državnim organima.¹¹¹⁷ Zamjereno je i to što termin „političke organizacije“ nije definisan zakonom, a širi je od zakonskog termina „političke stranke“, pa je zabrana udruživanja koja se na taj način predviđa suviše restriktivna i dozvoljava proizvoljna tumačenja.¹¹¹⁸

Zabrana političkog organizovanja sudijama, državnim tužiocima i njihovim zamjenicima može se smatrati neophodnom u demokratskom društvu, isto kao i zabrana političkog organizovanja profesionalnim pripadnicima vojske i policije. Međutim, sindikalno organizovanje u državnim organima, prema standardu uspostavljenom u praksi Evropskog suda za ljudska prava, ne može se apsolutno zabraniti, već samo izuzetno ograničiti, ako je to neophodno u demokratskom društvu iz razloga predviđenih u stavu 2 člana 11 EKPS (*Tum Haber Sen and Cinar v. Turkey*, 2006; *Demir and Baykara v. Turkey*, 2008). U skladu s tim standardom, Ustav i zakoni Crne Gore ne zabranjuju sindikalno organizovanje službenicima državne uprave, pripadnicima Vojske i Policije, sudijama i tužiocima.¹¹¹⁹ Detaljnije o sindikalnim slobodama, vidi Sindikalne slobode i pravo na štrajk, na strani 481.

Ustav zabranjuje djelovanje političkih i drugih organizacija koje je usmjereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore, kršenje zajemčenih sloboda i prava ili izazivanje nacionalne, rasne, vjerske ili druge mržnje ili netrpeljivosti (čl. 55). Ustavni sud je nadležan da odlučuje o zabrani rada političke partije ili nevladine organizacije (čl. 149, st. 1, tač. 6), ali ne i sindikata, za koje je predviđen poseban, upravni postupak, odnosno upravni spor (za kritiku tog rješenja, vidi str. 483.)

Na osnovu Zakona o Ustavnom sudu (čl. 72–75), taj sud može zabraniti rad političke partije ili nevladine organizacije iz gore navedenih razloga

¹¹¹⁷ Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Mišljenje o Ustavu Crne Gore, Strazbur, 20. decembar 2007, Mišljenje br. 392/2006, tačka 44 (prevod objavljen u knjizi „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2008.).

¹¹¹⁸ Venecijanska komisija, Preliminarno mišljenje o Nacrtu ustava Crne Gore, Strazbur, 5. jun 2007, tač. 78.

¹¹¹⁹ Zakon o državnim službenicima i namještenicima (*Sl. list CG*, 50/08, 86/09 i 49/10) u članu 15 ovog zakona propisuje da „državni službenik, odnosno namještenik ima pravo na sindikalno organizovanje, u skladu sa opštim propisima o radu“, a posebni zakoni za Vojsku, policiju i sudstvo ne zabranjuju sindikalno organizovanje.

predviđenih Ustavom, postupajući po predlogu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, organa državne uprave nadležnog za zaštitu ljudskih prava i sloboda (ministarstvo ljudskih i manjinskih prava), Savjeta za odbranu i bezbjednost ili organa nadležnog za upis u registar političkih partija i nevladinih organizacija (ministarstvo unutrašnjih poslova).

U skladu s Ustavom, Zakon o državnoj upravi (*Sl. list RCG*, 38/2003) zabranjuje političko organizovanje i djelovanje političkih organizacija u organima državne uprave (čl. 9).

U odnosu na udruživanje stranaca, PGP i EKPS ne prave razliku između građana i stranaca već se sloboda udruživanja garantuje i jednima i drugima. Ustav Crne Gore u članu 53 ne postavlja uslov u smislu korišćenja ovog prava od strane građana što dovodi do zaključka da ne postoje ograničenja po tom pitanju. Međutim, Ustav u članu 54, st. 2 zabranjuje političko organizovanje i djelovanje stranaca i političkih organizacija čije je sjedište van Crne Gore. Venecijanska Komisija je ocijenila preoštrom zabranu političkog djelovanja stranaca i predložila da se ona kao takva izbjegne ili da se eventualno predvidi i precizira zakonom.¹¹²⁰

Krivičnim zakonikom Crne Gore¹¹²¹ (čl. 182) predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine za svjesno kršenje zakona ili drugi protivpravan način spriječavanja ili ometanja političkog, sindikalnog ili drugog organizovanja ili djelovanja građana ili djelovanje njihovih političkih, sindikalnih ili drugih organizacija.

Prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova, u Crnoj Gori nikada nije zabranjen rad nekoj političkoj stranci, nevladinom udruženju ili fondaciji.¹¹²²

Nevladine organizacije

Zakon o nevladinim organizacijama iz 1999. godine¹¹²³ uređuje postupak osnivanja, registrovanja, djelovanja i prestanka udruženja i fondacija (čl. 1). Nevladino udruženje, organizaciju sa članstvom, osniva najmanje pet lica sa prebivalištem, boravištem ili sjedištem u Crnoj Gori, a fondaciju najmanje jedno lice koje može imati i sjedište, odnosno boravište i prebivalište i u inostranstvu (čl. 9). Da bi udruženje moglo da obavlja svoju djelatnost, prijavljuje se u Registar, koji vodi ministarstvo unutrašnjih poslova, tako što se podnosi prijava za upis, statut i osnivački akt (čl. 13, 14). Zakonom je predviđeno i da država pruža materijalnu pomoć nevladinim udruženjima putem Komisije za

¹¹²⁰ Vidi Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, op.cit, tač. 44 i Preliminarno mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu ustava Crne Gore, tač. 77–79.

¹¹²¹ *Sl. list RCG*, 70/2003, posljednje izmjene 25/2010.

¹¹²² Odgovor MUP, januar 2011, arhiva Akcije za ljudska prava.

¹¹²³ *Sl. list RCG*, 27/99, 09/02, 30/02, *Sl. list CG*, 11/07 od 13.12.2007.

raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama, koja raspisuje javni konkurs za svaku godinu najkasnije do kraja aprila svake godine (čl. 26).

Strane nevladine organizacije mogu djelovati u Crnoj Gori, ako svoje predstavništvo upišu u Registar koji se vodi kod nadležnog ministarstva (čl. 19). Pravila koja važe za domaće nevladine organizacije važe i za strane.

Nevladina organizacija može obavljati privrednu djelatnost pod uslovom da se cjelokupna dobit upotrijebi za ostvarivanje ciljeva zbog kojih je osnovana i na teritoriji Crne Gore, osim ako prihod od privredne djelatnosti prelazi iznos od 4.000 eura u prethodnoj kalendarskoj godini ili ako taj prihod prelazi iznos od 20% od ukupnog godišnjeg prihoda u prethodnoj kalendarskoj godini (čl. 25, st. 1 i 2).

Nevladina organizacija prestaje da postoji brisanjem iz Registra, a brisanje se vrši ako je istekao rok za koji je osnovana, ako je od strane ovlašćenog lica donijeta odluka o prestanku rada, ako je zabranjen rad nevladinoj organizaciji, danom okončanja stečajnog postupka ili postupka dobrovoljne likvidacije ako obavlja privrednu djelatnost (čl. 28).

O zabrani rada nevladine organizacije odlučuje Ustavni sud (čl. 149, st. 1, tač. 6 Ustava).

Na kraju 2010. godine u Crnoj Gori je bilo registrovano 5503 nevladinih organizacija¹¹²⁴, ali se pretpostavlja da je svega njih par stotina aktivno.

Država pruža materijalnu pomoć nevladinim organizacijama preko tri fonda, Komisije za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama, Komisije za raspodjelu sredstava od igara na sreću i Fonda za manjine, kao i preko lokalnih samouprava. U 2010. godini raspodjeljeno je ukupno 4.100.000 eura nevladinim organizacijama na nacionalnom nivou i oko 300.000 eura na lokalnom.¹¹²⁵ Raspodjela je kritikovana kao netransparentna, bez preciziranih kriterijuma i bez kontrole trošenja sredstava.¹¹²⁶

Komisiju za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama osniva Skupština Crne Gore na period od četiri godine, a komisija raspisuje javni konkurs za raspodjelu sredstava svake godine do kraja marta mjeseca.¹¹²⁷ Budžet ove Komisije za 2011. godinu iznosi 250.000 eura, od toga 230.000 za projekte NVO. Komisija samo delimično podržava projekte, a u cjelosti je ove godine podržala samo jedan.¹¹²⁸ Pored nedostatka transparentnosti i kontrole trošenja državnih sredstava od strane NVO, poseban problem predstavlja i

¹¹²⁴ Razgovor istraživača HRA sa službenikom MUP, 1. april 2011.

¹¹²⁵ *Analiza modela finansiranja nevladinih organizacija iz javnih fondova*, MUP Radna grupa za izradu teksta Predloga zakona o nevladinim organizacijama, Podgorica, maj 2011.

¹¹²⁶ Istraživanje Centra za demokratsku tranziciju i Inicijative mladih za ljudska prava o finansiranju NVO iz državnog i opštinskih budžeta („Ko kontroliše kako NVO sektor troši pare koje dobija iz budžeta“, *TV Vijesti*, 28. decembar 2010; „Raspodjela novca nije dovoljno transparentna“, *Pobjeda*, 29. decembar 2010).

¹¹²⁷ Zakon o nevladinim organizacijama (*Sl. list RCG*, 27/99, 09/02, 30/02, *Sl. list CG*, 11/07), čl. 26 a-d.

¹¹²⁸ Isto.

nedostatak kontrole rada same Komisije, koju osniva Skupština, ali kojoj Komisija nema obavezu da podnosi izvještaj o radu.¹¹²⁹

Od tri fonda za NVO, samo Fond za manjine ima svoju internet stranicu na kojoj objavljuje rezultate konkursa, dok Komisija za raspodjelu prihoda od igara na sreću i Komisija za raspodjelu sredstava nevladinim organizacijama objavljuju rezultate na neadekvatnim sajtovima ili ih uopšte ne objavljuju na internetu.¹¹³⁰

Vladina Kancelarija za saradnju sa nevladinim organizacijama formirala je radnu grupu koja je u decembru 2010. godine izradila Analizu propisa relevantnih za rad nevladinih organizacija, sa preporukom za donošenje novog Zakona o nevladinim organizacijama.¹¹³¹ U Analizi se navode dvije grupe problema koji su identifikovani u primjeni Zakona o NVO. Prvo, pojedine odredbe zakona (uslov da osnivač mora da ima boravište, prebivalište ili sjedište u Crnoj Gori; da je obavezna registracija udruženja da bi djelovalo; da samo u organizacijama do 10 članova svi vrše ulogu Skupštine i dr.) potrebno je uskladiti sa članom 11 EKPS i praksom Evropskog suda za ljudska prava.¹¹³² Drugo, primjećeno je da važeći zakon ne precizira pitanja osnivanja fondacija testamentom, obaveznu sadržinu osnivačkog akta i statuta, upis u registar nevladinih udruženja i fondacija, osnove i postupak brisanja iz registra i instrumente pravne zaštite u tom postupku.¹¹³³ Preporučeno je i da se u prelaznim odredbama budućeg zakona propiše obaveza usaglašavanja statuta i drugih akata NVO s izmjenama i dopunama zakona, što bi doprinijelo utvrđivanju broja aktivnih NVO u Crnoj Gori.

Vlada je na sjednici 13. januara 2011. zadužila Ministarstvo unutrašnjih poslova da u saradnji s Radnom grupom koja je pripremila Analizu, pripremi Nacrt zakona o nevladinim organizacijama.¹¹³⁴ Nacrt zakona,¹¹³⁵ koji je izradila radna grupa sačinjena od predstavnika ministarstva i NVO, objavljen je 25. marta 2011. i otvorena javna rasprava. Kritikovano je uređenje transpa-

¹¹²⁹ „Nikome ne odgovaraju, sami brinu za 250.000“, *Vijesti*, 25. jun 2011.

¹¹³⁰ „Finansiranje nevladinih organizacija“, *Elmag*, 28. decembar 2010. „Raspodjela novca nije dovoljno transparentna“, *Pobjeda*, 29. decembar 2010.

¹¹³¹ Analiza dostupna na: http://www.mup.gov.me/rubrike/Registracija_NVO/104398/Poziv-za-Javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-NVO.html

¹¹³² Članovi 8 i 9, kojima se uređuje osnivanje udruženja, omogućavaju miješanje države u ostvarivanje slobode udruživanja, a intervencija države u oblasti slobode udruživanja mora biti minimalna, odnosno mora da ispunji test za ograničenje slobode udruživanja koje primjenjuje Evropski sud za ljudska prava, da svako ograničenje slobode udruživanja mora biti: 1) propisano zakonom; 2) da služi legitimnom cilju; 3) da je proporcionalno legitimnom cilju kojem služi. Dalje, prema članu 11 EKPS ostvarivanje slobode udruživanja se ne uslovljava bilo kakvim zahtjevom u pogledu nacionalnosti, državljanstva ili prebivališta, već se saglasno članu 1. Konvencije, samo zahtijeva postojanje bilo kojeg prepoznatljivog pravne veze između države članice i određenog lica.

¹¹³³ Iz Obrazloženja Nacrta zakona o nevladinim organizacijama, str. 12, dostupno na: http://www.mup.gov.me/rubrike/Registracija_NVO/104398/Poziv-za-Javnu-raspravu-o-Nacrtu-zakona-o-NVO.html

¹¹³⁴ Isto.

¹¹³⁵ Nacrt Zakona o nevladinim organizacijama dostupan je na istom sajtu MUP.

rentnosti rada, registracije i jednak tretman fondacije i udruženja.¹¹³⁶ Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO), Centar za građansko obrazovanje (CGO) i Centar za monitoring (CEMI) predložili su, imajući u vidu dobru uporednu praksu, da se ustanovi procenat tekućeg godišnjeg državnog budžeta za nevladine organizacije, jer će sve više njih biti okrenuto domaćim izvorima finansiranja.¹¹³⁷

Početak juna 2011. godine, 42 nevladine organizacije apelovale su na predsjednika Skupštine i predsjednika Vlade da se Zakonom, izmjenom ostalih zakona i podzakonskih akata izvrši kategorizacija NVO, obezbijedi pravna zaštita NVO od neosnovane represije ili nepriličnog miješanja državnih organa u rad NVO, preciziraju kriterijumi za finansiranje i centralizuje distribucija budžetskih sredstava namijenjenih NVO, preciziraju kriterijumi za izbor predstavnika NVO u tijela koja uspostavlja izvršna ili zakonodavna vlast, preciziraju poreske olakšice i obezbijedi podrška realizaciji projekata koji su potpuno ili djelimično finansirani od Evropske komisije, ambasada i drugih stranih organizacija.¹¹³⁸

Političke partije

Zakon o političkim partijama iz 2004. godine (*Sl. list RCG*, 21/2004) uređuje uslove i način osnivanja, organizovanja, registracije, udruživanja i prestanka rada političkih partija (čl. 1). Partija, u smislu ovog zakona, je organizacija slobodno i dobrovoljno udruženih građana radi ostvarivanja političkih ciljeva demokratskim i mirnim sredstvima (čl. 2). Zabranjeno je djelovanje partije sa sjedištem van Crne Gore, kao i partije čiji su ciljevi usmjereni na nasilno mijenjanje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore, kršenje Ustavom zajamčenih ljudskih prava i sloboda, izazivanje i podsticanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje ili netrpeljivosti (čl. 5).

Političke partije mogu da djeluju pošto se registruju kod ministarstva nadležnog za poslove uprave, tj. Ministarstva unutrašnjih poslova (čl. 14). Rešenje o upisu političke partije donosi se u roku od 15 dana. Političkim partijama je omogućeno udruživanje u šire političke saveze u zemlji i inostranstvu, pri čemu partija zadržava svoj pravni subjektivitet (čl. 17, st. 1).

Do brisanja političke partije iz Registra ako Ustavni sud odluči da akti partije nisu saglasni sa Ustavom i zakonom, ako sud odluči da se naziv, skraćeni naziv ili oznaka suštinski ne razlikuju od naziva, skraćenog naziva ili

¹¹³⁶ Centar za demokratsku tranziciju i Inicijativa mladih za ljudska prava istakli su njihov predlog: <http://www.cdtmn.org/images/stories/dokumenti/cdt-yihr-komentar-nacrta-zakona-o-nvo-12.04.2011.pdf>.

¹¹³⁷ „NVO predstavnici traže procenat iz državnog budžeta“, *Vijesti online*, 13.06.2011.

¹¹³⁸ Pismo upućeno predsjedniku Skupštine i predsjedniku Vlade: http://www.cdtmn.org/index.php?option=com_content&view=article&id=243%3Aotvoreno-pismo-predsjedniku-skupstine-i-predsjedniku-vlade&catid=48%3Avijesti&lang=sr

oznake partije koja je ranije upisana u registar, ako nadležni sud odluči da su naziv, skraćeni naziv ili oznaka partije jednaki ili slični nazivima i simbolima institucija i ako se partija spoji sa drugom ili drugim partijama (čl. 18, st. 1). Postupak za brisanje partije iz Registra pokreće nadležni organ i ako organ utvrđen statutom partije donese odluku o prestanku rada partije; ako ustanovi da je upis partije bio obavljen na osnovu neistinitih podataka; ako u roku od jedne godine od isteka mandata utvrđenog statutom, partija još uvijek nije izbrisala svoje statutarne organe; ako partija samostalno ili u koaliciji šest godina nije učestvovala na parlamentarnim ili lokalnim izborima (čl. 18, st. 4). Nadležni organ obavještava partiju o početku brisanja iz Registra i poziva je da se u roku od 15 dana od prijema obaveštenja o tome izjasni. Protiv rešenja o brisanju političke partije iz Registra može se pokrenuti upravni spor (čl. 18, st. 7).

O zabrani rada političke partije odlučuje Ustavni sud, na predlog državnog tužioca ili organa uprave koji vodi Registar.¹¹³⁹ Političku partiju može osnovati najmanje 200 građana s biračkim pravom u Crnoj Gori, koji svojevremeno potpišu izjavu o osnivanju (čl. 7, st. 1). Nosioci sudijske i tužilačke funkcije, zaštitnik ljudskih prava i sloboda, profesionalni pripadnici policije i vojske ne mogu biti osnivači političke partije (čl. 7, st. 2), što je u skladu sa čl. 54, st. 2 Ustava, koji im zabranjuje i članstvo u političkim partijama.

O finansiranju političkih partija vidjeti poglavlje Politička prava, na str. 395.

O sindikalnim slobodama, vidi na str. 481.

¹¹³⁹ Član 149, st. 1, tač. 6 Ustava; čl. 32 st. 1 t. 6 i čl. 72–75 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore, *Sl. list CG*, 64/2008.

Pravo na mirno uživanje imovine

Član 1 Protokola 1 uz EKPS:

Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje zakone koje smatra potrebnim da bi regulisala korišćenje imovine u skladu sa opštim interesima ili da bi obezbijedila naplatu poreza ili drugih dažbina ili taksi.

Opšte

Evropska konvencija o ljudskim pravima štiti pravo na neometano, mirno, uživanje imovine. Pojam imovine definisan je široko u praksi Evropskog suda za ljudska prava, i obuhvata prava na pokretnim i nepokretnim stvarima, autorska prava, prava industrijske svojine (patent, žig), prava na klijentelu i neke druge ekonomske interese.¹¹⁴⁰ Imovinom se može smatrati i potraživanje, ali samo kada je u dovoljnoj mjeri utvrđeno (npr. postoji pravosnažna presuda) ili kada je na osnovu zakona sasvim izvjesno da se može realizovati (npr. pravo na otkup stana). Tada se govori o „legitimnom očekivanju“ i ESLJP je nalazio da ono postoji, npr. u slučajevima kada je na osnovu zakona o restituciji izvjesno da se ima pravo na povraćaj imovine.¹¹⁴¹ Suprotno tome, uslovno potraživanje ne može se smatrati imovinom.

Kod svakog miješanja u pravo na mirno uživanje imovine, neophodno je uspostaviti pravičnu ravnotežu između javnog interesa i prava pojedinca. Državno miješanje (oduzimanje imovine ili ograničenje njenog uživanja) dozvoljeno je samo kada postoje opravdane okolnosti u vidu opšteg interesa, i uz odgovarajuću novčanu naknadu. Važno je ukazati na to da se pitanje novčane naknade ne postavlja samo u slučaju oduzimanja imovine, već se

¹¹⁴⁰ Vidi detaljnije „Pravo na imovinu prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima“, Savjet Evrope, 2007, A. Grgić, Z. Mataga, A. Longar, M. Longar, A. Vilfan, dostupno na: <http://www.humanrights.coe.int/aware/GB/publi/materials/1092.pdf>

¹¹⁴¹ Npr. u odluci u predmetu *Gratzinger i Gratzingerova protiv Češke Republike*, Veliko vijeće EKLJP je utvrdilo da podnosioci predstavke nisu imali legitimno očekivanje da će ostvariti povraćaj imovine jer je zakon o restituciji isključio pravo na povraćaj onim podnositelima zahtjeva koji nisu bili češki državljani.

naknada može tražiti i kada je riječ o ograničenjima manjeg obima (*Sporring i Lonnroth protiv Švedske*, 1982; *Kostić i dr. protiv Srbije*, 2008).

Pored toga, lišavanje ili ograničavanje imovine mora biti u skladu sa zakonom, a ne proizvoljno.¹¹⁴² To znači i da zakon, na osnovu koga je nadležni organ u odgovarajuće zakonitoj proceduri donio odluku o ograničavanju prava, mora biti objavljen, pristupačan i dovoljno precizan, tako da njegovo dejstvo može da se predvidi, a ne da dovodi do proizvoljnih odluka.¹¹⁴³

Ustav Crne Gore iz 2007, donijet nakon sticanja nezavisnosti Crne Gore, u članu 58 jemči pravo na imovinu, ali se u samom Ustavu ne koristi termin imovina, već svojina, koji ima uže značenje.¹¹⁴⁴ U stavu 1 člana 58 Ustava navodi se da se jemči pravo svojine, dok se stavom 2 tog člana garantuje da nikome ne može biti oduzeto ili ograničeno to pravo, osim kada to zahtijeva javni interes, uz pravičnu naknadu.

Međutim, Ustav ne sadrži stav 2 člana 1 Protokola 1 EKPS, koji utvrđuje da je oduzimanje ili ograničenje imovine radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni dozvoljeno samo u skladu sa zakonom.

Nakon donošenja Ustava, Crna Gora je 2009. godine donijela Zakon o svojinsko-pravnim odnosima (ZSPO)¹¹⁴⁵, kojim su uvedene određene izmjene u odnosu na ranije važeći savezni Zakon. Njime se uređuju pravo svojine i druga stvarna prava, državina na pokretnim i nepokretnim stvarima, kao i način sticanja, prenosa, zaštite i prestanka ovih prava (čl. 1).

Ovim Zakonom je predviđeno da se pravo svojine može ograničiti u skladu sa zakonom, te da niko ne može biti lišen prava svojine, osim kada to zahtijeva javni interes utvrđen zakonom ili na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od pravične (čl. 10).

Novi ZSPO sadrži i značajne novine koje se odnose na prava stranaca na sticanje prava svojine na nepokretnim stvarima. Ukinuta je uzajamnost (reciprocitet) kao uslov da strana fizička lica steknu pravo svojine na nepokretnostima, a takođe i odredba po kojoj su ovo pravo mogla da steknu samo pravna lica koja obavljaju djelatnost na teritoriji Crne Gore, pod uslovom da su im te nepokretnosti neophodne za obavljanje djelatnosti. U skladu s ovim Zakonom, strana lica mogu sticati pravo svojine na pokretnim i nepokretnim stvarima, kao i domaća lica, ako zakonom i međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno, s tim da ne mogu imati pravo svojine na prirodnom

¹¹⁴² U slučaju *Iatridis v. Greece*, 1999, st. 58, podnosilac predstavke je vodio bioskop na otvorenom iz koga je izbačen, i koji je zajedno sa zemljištem na kome se nalazio prešao u državnu svojinu. Sud je utvrdio da se klijentela bioskopa može smatrati „imovinom“ koja zaslužuje zaštitu i utvrdio, pored ostalog, da iako je grčki sud poništio odluku upravnog organa u korist podnosioca predstavke, ta odluka nije bila izvršena više od dvije godine, čime je prekršen osnovni princip zakonitosti.

¹¹⁴³ Za kvalitet zakona, vidi *James v. United Kingdom*, 1986

¹¹⁴⁴ Za kritiku termina „svojina“ vidi „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, 2008, str. 67 i 109, <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/knjiga-cg.pdf>.

¹¹⁴⁵ *Službeni list CG*, br. 19/09.

bogatstvu, dobru u opštoj upotrebi, poljoprivrednom zemljištu, šumi i šumskom zemljištu i sl. (čl. 412 i 415, st. 1 ZSPO).

Pravo upravljanja i korišćenja, odnosno trajnog korišćenja i raspolaganja na zemljištu u društvenoj, sada državnoj svojini, postaje, stupanjem na snagu ovog zakona, pravo svojine dotadašnjeg imaoца prava upravljanja i korišćenja, odnosno trajnog korišćenja (čl. 419 ZSPO). Ovom izmjenom je napravljen značajan napredak, jer su ukinuti instituti koji vuku korijen iz vremena socijalizma i društvene svojine, kada je velikom broju lica privatna svojina na zemljištu kod katastra nepokretnosti po sili zakona upisana samo kao pravo korišćenja bez zakonom propisane procedure i prava na obeštećenje. Na ovaj način država je bila uvela neselektivno i masovno ograničenje prava na mirno uživanje imovine posebno na građevinskom zemljištu.

Neizvršavanje presuda kao vid kršenja prava na imovinu

Važno je napomenuti da prema praksi ESLJP, do povrede prava na mirno uživanje imovine može doći i propuštanjem državnih organa da obezbijede izvršenje pravosnažnih presuda kojima su utvrđena imovinska potraživanja. O tome svjedoče brojni slučajevi u kojima je presuđeno protiv Srbije (Kačapor i dr. protiv Srbije, 2008; Ilić i dr. protiv Srbije, 2007; Kostić i dr. protiv Srbije, 2008; Marčić i dr. protiv Srbije, 2007), kao i prvi slučaj presuđen protiv Crne Gore (Bijelić protiv Crne Gore i Srbije, 2009). Slučaj Bijelić je prikazan u drugom dijelu ovog poglavlja, zajedno sa slučajem radnika AD „Radoje Dakić“, koji se nalazi u postupku pred Evropskim sudom za ljudska prava i koji je sličan slučaju Kačapor.

Država je dužna da upotrijebi sva dostupna zakonska sredstva koja ima na raspolaganju kako bi se izvršila pravosnažna sudska odluka, bez obzira na to što je dužnik privatno lice, kao i da osigura poštovanje svih relevantnih domaćih postupaka (Marčić i dr. protiv Srbije, 2007). Propust države da izvrši pravosnažnu presudu, predstavlja uskraćivanje zaštite prava na neometano uživanje imovine, dok neposredan oblik kršenja prava postoji ako je država dužnik izvršenja (Kačapor i dr. protiv Srbije, 2008).

Eksproprijacija

Uspostavljanje ravnoteže između javnog i privatnog interesa i sprječavanje povrede prava na imovinu u crnogorskom zakonodavstvu predviđeno je tako što su propisana dva uslova: 1) da se eksproprijacija vrši u javnom (opštem) interesu i 2) da se za eksproprijisanu imovinu daje pravična naknada.

U tom smislu, Zakon o eksproprijaciji (ZE)¹¹⁴⁶ eksproprijaciju definiše kao lišenje ili ograničenje prava svojine na nepokretnostima kada to zahti-

¹¹⁴⁶ Sl. list RCG, 55/2000, 28/2006 i 21/2008.

jeva javni interes, uz pravičnu naknadu (čl. 1). Ovim zakonom regulisan je postupak lišenja i ograničavanja prava na nepokretnostima, koji predstavljaju najozbiljnije oblike miješanja u pravo na mirno uživanje imovine.

Korisnici eksproprijacije su država, opština, državni fondovi i javna preduzeća (čl. 7), a postupak eksproprijacije nepokretnosti sprovodi Uprava za nekretnine. Javni interes za eksproprijaciju, po pravilu, utvrđuje Vlada Crne Gore, a protiv akta Vlade o utvrđivanju javnog interesa može se pokrenuti upravni spor kod Vrhovnog suda Crne Gore (čl. 14).

Zakon, međutim, ne predviđa obavezu Vlade da prilikom utvrđivanja postojanja javnog interesa za eksproprijaciju uzme u obzir i interes vlasnika nepokretnosti, odnosno da upoređivanjem javnog (opšteg) interesa i privatnog interesa, utvrdi da li se eksproprijacijom nanosi pretjerano, nepravedno opterećenje pojedinačnom interesu.¹¹⁴⁷

Pošto se utvrdi javni interes, korisnik eksproprijacije podnosi predlog za eksproprijaciju Upravi za nekretnine, koja donosi Rješenje po tom predlogu, uz prethodno saslušanje vlasnika nepokretnosti, a protiv tog Rješenja se može izjaviti žalba Ministarstvu finansija (čl. 19 i 23). Pravosnažnošću Rješenja o eksproprijaciji, korisnik eksproprijacije stiče pravo da stupi u posjed ekspropisane nepokretnosti, ako je bivšem vlasniku isplatio naknadu ili predao u svojinu drugu nepokretnost, odnosno dokaz o tome da je bivši vlasnik uredno pozvan, ali da je odbio da primi isplatu naknade (čl. 28).

Privatni (individualni) interes se značajno ugrožava u postupku koji prethodi donošenju Rješenja o eksproprijaciji. Vlasniku je, prije svega, ugroženo pravo da raspolaže sa svojom nepokretnošću, zbog toga što se na osnovu predloga za eksproprijaciju, po službenoj dužnosti, kod Uprave za nekretnine upisuje zabilježba eksproprijacije (čl. 26). Zakon ne predviđa rok u kome se ova faza mora okončati, pa se u praksi može desiti da traje i po nekoliko godina, za koje vrijeme je vlasnik, usljed upisane zabilježbe, praktično onemogućen u vršenju svog prava, a nije regulisano ni da, usljed toga, ima pravo na naknadu štete.

Prava vlasnika se značajno mogu ugroziti ako se primijeni čl. 29 ZE, koji predviđa da Uprava za nekretnine može odlučiti da se korisniku eksproprijacije nepokretnost preda kada rješenje o eksproprijaciji postane konačno, ali i prije nego postane pravosnažno¹¹⁴⁸, ako ocijeni da je to neophodno zbog hitnosti izgradnje određenog objekta ili izvođenja radova. Formulacija „hitnost izgradnje određenog objekta ili izvođenja radova“ nije dovoljno precizna i pruža široka ovlašćenja državnim organima, što može dovesti do

¹¹⁴⁷ *Sporring i Lonnroth protiv Švedske*, 1982, st. 73.

¹¹⁴⁸ U skladu sa čl. 214 i 215 Zakona o opštem upravnom postupku (*Sl. list RCG* br. 60/03) rješenje postaje konačno kada se protiv njega više ne može izjaviti žalba, a pravosnažno kada se više ne može pobijati u upravnom sporu. Ovo znači da se imovina oduzima i pre sudske odluke.

zloupotreba i arbitrarnosti prilikom odlučivanja o predaji nepokretnosti. Imajući to u vidu, ova odredba nije u skladu sa praksom ESLJP, po kojoj, da bi se ispunio uslov zakonitosti, zakon mora, između ostalog, da pruža zaštitu od samovolje u odlučivanju državnih organa. Pored toga, u slučaju da sud poništi odluku upravnog organa, tužiocu mora biti omogućen povratak u posjed imovine.¹¹⁴⁹

Slučaj Miličković

U vezi primjene člana 29 ZE, crnogorsku javnost od početka maja 2011. potresao je slučaj eksproprijacije zemlje Vasilija Miličkovića iz Podgorice. Naime, Uprava za nekretnine je, na predlog Glavnog grada Podgorice, 25. januara 2011. donijela rješenje o eksproprijaciji 772 m² zemljišta u svojini Miličkovićeve firme „M&V“,¹¹⁵⁰ radi izgradnje mini zaobilaznice u podgoričkom naselju Zlatica. Protiv rješenja o eksproprijaciji Miličković je izjavio žalbu Ministarstvu finansija zbog toga što je u rješenju pogrešno označen vlasnik kome se zemljište oduzima, što omogućava da se naknada za eksproprijaciju nepokretnost ne uplati stvarnom vlasniku nepokretnosti. U žalbi je navedeno i da u predlogu za eksproprijaciju nije određeno zemljište u vlasništvu firme, broj parcele na kojoj se nalazi, te da uz predlog za eksproprijaciju nije dostavljena potvrda da su obezbijeđena novčana sredstva za oduzetu zemlju, kako je propisano zakonom.¹¹⁵¹

U aprilu je Ministarstvo finansija odbilo Miličkovićevu žalbu i potvrdilo rješenje Uprave za nekretnine.¹¹⁵² U skladu sa članom 29 ZE, ne čekajući pravosnažnost rješenja o eksproprijaciji, Glavni grad je početkom maja započeo radove na Miličkovićevom zemljištu. Uz izjave da Glavni grad zloupotrebljava član 29 ZE¹¹⁵³, Miličković je u toku maja i juna zajedno sa svojom kćerkom ometao radove na svom zemljištu zbog čega je zbog ometanja javnog reda i mira hapšen tri puta, a njegova kćerka jednom, pri čemu su u prekršajnom postupku kažnjeni sa 2.900 eura, a Miličković je osuđen i na kaznu od 20 dana zatvora.¹¹⁵⁴

Naime, čak i u slučaju primjene člana 29 ZE, potrebno je da korisnik eksproprijacije dostavi uz predlog ponudu o obliku i visini naknade za ek-

¹¹⁴⁹ U slučaju *Belvedere Alberghiera protiv Italije*, zemljište kompanije koja je podnijela predstavku bilo je eksproprijirano sa ciljem da se na njemu izgradi put. Nadležni sud je kasnije poništio odluku o eksproprijaciji, proglašavajući je nezakonitom. Međutim, kada je kompanija tražila povraćaj zemljišta, zahtjev je odbijen uz zaključak sudova da je prenos vlasništva na organe vlasti postao nepovratan. Evropski sud za ljudska prava je zaključio da je odbijanje restitucije zemljišta bilo protivno EKPS.

¹¹⁵⁰ „Pogriješili naziv firme“, *Dan*, 30. maj 2011. godine

¹¹⁵¹ Vijesti, 2. jul 2011. Podgorica

¹¹⁵² Vijesti, 2. jul 2011. Podgorica (25. strana)

¹¹⁵³ Vijesti, 7. maj 2011. Podgorica (24. strana)

¹¹⁵⁴ ND Vijesti, 02. jul 2011. Podgorica (25. strana)

spropisanu nepokretnost, što Glavni grad nije uradio¹¹⁵⁵. Ovu činjenicu je naknadno utvrdio Upravni sud Crne Gore u presudi kojom je poništio drugostepeno rješenje Ministarstva finansija i predmet vratio na ponovni postupak. Pored toga, Upravni sud je utvrdio i da u predlogu za eksproprijaciju Miličkovićeva firma „M/V“ nije navedena kao lice čiju imovinu treba eksproporisati, kao ni katastarska parcela koja se ekspropriše, i da sve to rješenje prvostepenog organa čini ništavim.¹¹⁵⁶

Pravo vlasnika nepokretnosti ugrožavaju i čl. 15, 16 i 17 ZE, kojima je predviđeno da se korisniku eksproprijacije može, prije podnošenja predloga za eksproprijaciju, dozvoliti da na određenoj nepokretnosti vrši potrebne pripremne radnje (ispitivanje zemljišta, geodetska snimanja i slično). Ovom odredbom se, dakle, omogućava korisniku eksproprijacije da koristi nepokretnost, i to ne samo prije pravosnažnosti Rješenja o eksproprijaciji i upisa prava svojine, već i prije podnošenja samog predloga za eksproprijaciju.

Da bi se izbjegla povreda prava na imovinu, drugi uslov koji treba ispuniti je pravična naknada, koja se, po zakonu, određuje u novcu ili davanjem u svojinu ili susvojину druge odgovarajuće nepokretnosti (čl. 9).

Kada se naknada dodjeljuje u novcu, ona se određuje u visini tržišne cijene iste vrste nepokretnosti na istom ili sličnom području opštine, a ako se u svojinu ili susvojину ranijem vlasniku daje odgovarajuća nepokretnost, ta nepokretnost mora biti iste vrijednosti, dok se u oba slučaja daje naknada i za eventualnu izgubljenu dobit u periodu preseljenja i troškove preseljenja (čl. 35, st. 1 i 2). U praksi se tržišna cijena ekspropisane nepokretnosti i cijena nepokretnosti koja se daje u zamjenu, utvrđuju vještačenjem, ali, uzimajući u obzir da postupci eksproprijacije često traju dugo, vještaci ne mogu uvijek da „isprate“ povećanja ili smanjenja cijena nepokretnosti, tako da naknada koja se isplaćuje ranijim vlasnicima često ne odgovara tržišnoj vrijednosti nepokretnosti.

Sporna je i odredba člana 35, st. 4 ZE, u kojoj se navodi da ako je vrijednost preostalog dijela ranijeg vlasnika nepokretnosti značajno uvećana zbog ulaganja korisnika eksproprijacije na ekspropisanom zemljištu (izgradnja autoputeva, magistralnih puteva ili drugih infrastrukturnih objekata), pravična naknada se određuje srazmjernim umanjnjem tržišne cijene u odnosu na te okolnosti. Država na ovaj način krši pravilo da se ranijem vlasniku nepokretnost može oduzeti isključivo ako mu je, između ostalog, isplaćena pravična naknada, a opravdano se postavlja i pitanje kako to korisnik eksproprijacije može da ulaže u zemljište na kom nije stekao pravo svojine, odnosno koje još uvijek nije ekspropisano?

Zakon predviđa i da se korisnik eksproprijacije i raniji vlasnik mogu sporazumjeti o oblicima i visini naknade za ekspropisanu nepokretnost, a ako ne dođe do sporazuma, odluku o određivanju naknade donosi sud.

¹¹⁵⁵ Član 29 stav 3 ZE

¹¹⁵⁶ „Dosta je Mugoša uživao u slikama hapšenja“, Dan, 1. jul 2011.

Restitucija – povraćaj bespravno oduzete imovine i obeštećenje ranijih vlasnika

Zakon o restituciji

Zakonom o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju¹¹⁵⁷ iz 2004. godine uređeni su uslovi, način i postupak povraćaja prava svojine i drugih imovinskih prava i obeštećenja bivših vlasnika za prava oduzeta u korist opštenarodne, državne, društvene i zadružne svojine (čl. 1).

Pravo na povraćaj i obeštećenje, između ostalih, nemaju bivši vlasnici kojima je za oduzeta imovinska prava određena naknada u novcu ili drugim stvarima ili pravima, nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji iz 1968. godine (čl. 7). Ovo ograničenje za bivše vlasnike uvedeno Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava o obeštećenju 2007. godine problematično je sa stanovišta EKPS iz dva razloga. Prvi razlog je zato što postoji veliki broj bivših vlasnika koji tvrde da im je imovina oduzeta bez pravične naknade i nakon 1968. godine, a drugi što se na osnovu dosadašnje prakse EKLJP može smatrati da su bivši vlasnici imali „legitimno očekivanje“ da će im imovina oduzeta nakon 1968. godine biti vraćena, s obzirom da ovo ograničenje nije predviđao tekst Zakona iz 2004. godine.¹¹⁵⁸ O predstavkama koje su zbog toga podnijete EKLJP vidi u nastavku u dijelu Praksa, na str. 364.

Bivši vlasnik ima pravo da zahtijeva povraćaj oduzete stvari ili prava, a u slučaju da te stvari ili prava nijesu predmet povraćaja u smislu člana 12 Zakona, bivši vlasnik tada ima pravo na obeštećenje (čl. 11). Članom 12 Zakona regulisani su slučajevi u kojima vlasnik nema pravo na povraćaj, već na obeštećenje, a radi se o stvarima koje su izuzete uz pravnog prometa ili ako se na njima ne može steći pravo svojine, uništene ili nestale stvari, kao i stvari koje služe za obavljanje djelatnosti državnih organa ili organa lokalne samouprave itd. Predmet povraćaja su i pokretne i nepokretne stvari, s tim da se pokretne stvari, koje su zakonom proglašene za nacionalno dobro, ne vraćaju bivšem vlasniku (čl. 13).

Vlasnik koji nema pravo na povraćaj, ostvaruje pravo na obeštećenje novčanim sredstvima koja se plaćaju iz Fonda za obeštećenje – organa kojeg

¹¹⁵⁷ Službeni list RCG, br. 21/2004, 49/07 i 60/07.

¹¹⁵⁸ U presudi *Kopecki protiv Slovačke*, 2004, st. 35, Evropski sud za ljudska prava je objasnio: „Član 1 Protokola br. 1 ne može se tumačiti tako da državama ugovornicama nameće bilo kakvu opštu obavezu da vrate imovinu koja im je prenijeta prije nego što su ratifikovale Konvenciju... S druge strane, jednom kada država ugovornica nakon ratifikovanja Konvencije, uključujući i Protokol br. 1, donese zakonske propise koji predviđaju punu ili delimičnu restituciju imovine konfiskovane od strane prethodnog režima, takvi propisi se mogu posmatrati tako da stvaraju novo imovinsko pravo zaštićeno članom 1 Protokola br. 1 za lica koja zadovolje uslove za sticanje prava...“ Prevod presude *Kopecki* dostupan je na internet stranici Visokog kasacionog suda Srbije: <http://www.vk.sud.rs/kopecki-protiv-slovačke.html>.

obrazuje Vlada radi obezbjeđenja sredstava za obeštećenje i obveznicama, u skladu sa Zakonom. Iznos ukupnog obeštećenja, koji se isplaćuje bivšim vlasnicima godišnje, ne može biti veći od 0,5% domaćeg bruto proizvoda (DBP) iz prethodne godine, a ukupan iznos obeštećenja po tom Zakonu ne može preći 10% DBP-a za period primjene Zakona. Obeštećenje se podnosiocima zahtjeva isplaćuje u jednogodišnjim ratama, čija se isplata vrši 15. jula svake godine po konačnim rješenjima dostavljenim Fondu za obeštećenje do 31. decembra prethodne godine, prema raspoloživosti sredstava u Fondu, do njihove konačne isplate. Predviđeno je da dinamiku isplate obeštećenja utvrđuje Vlada Crne Gore, a Fond za obeštećenje može bivšim vlasnicima ponuditi pokretne i nepokretne stvari u svojini Fonda, kao naknadu za oduzeta imovinska prava, a može im i otkupiti dug po osnovu obeštećenja, pod uslovima koje utvrdi Vlada (čl. 22).

Ovom odredbom se takođe povrjeđuje pravo na mirno uživanje imovine, jer se, postavljanjem ograničenja u novčanom iznosu koji se treba isplatiti godišnje bivšim vlasnicima i određivanjem da se obeštećenje isplaćuje u ratama, stvara situacija da bivši vlasnici koji su i po nekoliko decenija čekali da im se vrati oduzeta stvar ili imovinsko pravo, sada, po pravosnažnosti Rješenja o obeštećenju, moraju da čekaju da protekne takođe višedecenijski period da bi im se isplatilo obeštećenje zbog oduzimanja, u kom periodu se ne obračunava kamata niti primjenjuju anti-inflacione klauzule.¹¹⁵⁹

Vrijednost oduzetih stvari utvrđuje se prema stanju imovine u momentu oduzimanja, saglasno Uredbi o procjeni vrijednosti i utvrđivanju naknade za oduzetu imovinu (čl. 23). Tom Uredbom utvrđen je način procjene vrijednosti i naknade za poslovne zgrade u privredi, poslovne prostorije, turističke i ugostiteljske objekte, preduzeća, stambene objekte, građevinsko zemljište, poljoprivredne objekte, šume i šumsko zemljište i maslinjake.

Shodno Zakonu, za plaćanje naknade Fond za obeštećenje izdaje obveznice koje su nominovane u eurima, na koje se ne obračunava kamata. Obveznice se mogu koristiti za kupovinu akcija, udjela i druge imovine Crne Gore i državnih fondova, za koje Vlada odredi da se mogu kupovati obveznicama Fonda za obeštećenje, kao i za isplatu poreskih obaveza bivših vlasnika, odnosno njihovih nasljednika. Rok važenja svih izdatih serija obveznica je deset godina od dana stupanja na snagu ovog zakona, a posle proteka roka od 36 mjeseci od dana sticanja obveznice, bivši vlasnik ima pravo da vrati obveznice Fondu za obeštećenje i da zahtijeva da mu se ponovo prizna pravo na obeštećenje u novčanim sredstvima. Nerealizovane obveznice se povlače i poništavaju, dok na zahtjev vlasnika obveznica, Fond za obeštećenje donosi rješenje kojim im se ponovo priznaje pravo na obeštećenje i to u novčanom iznosu neiskorištenih obveznica. Vlasnik obveznice ima pravo da, u roku od šest mjeseci po isteku važenja obveznice, podnese zahtjev Fondu za obeštećenje, da mu se iznos na koji glase obveznice, naknadi u novcu (čl. 25).

¹¹⁵⁹ Službeni list CG, br. 7/08 i 74/08.

Postupak povraćaja ili obeštećenja pokreće bivši vlasnik zahtjevom koji podnosi Komisiji za povraćaj i obeštećenje, u prekluzivnom roku od 18 mjeseci od dana obrazovanja Komisije u opštini na čijoj se teritoriji stvar nalazi (čl. 27). Izmjenama Zakona iz 2007. godine¹¹⁶⁰ određene su, umjesto tadašnjih opštinskih komisija, tri Komisije za povraćaj i obeštećenje koje djeluju na nivou više opština (regionalne komisije u Bijelom Polju, Podgorici i Baru) za nastavak započetih postupaka po zahtjevima bivših vlasnika. Članove Komisije imenuje Ministar finansija, u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Zakona (čl. 28 Zakona).

Komisija nakon sprovedenog postupka donosi Rješenje kojim odlučuje o zahtjevu za povraćaj i obeštećenje, koje se dostavlja strankama u postupku u roku od 15 dana od dana donošenja (čl. 34 i 35 Zakona). Protiv tog Rješenja bivši vlasnik ima pravo žalbe u roku od 15 dana od dana prijema, a taj pravni lijek se podnosi Komisiji za žalbe, tročlanom organu, čijeg predsjednika i članove imenuje i razrješava Vlada, na predlog Ministarstva finansija (čl. 36 i 36a Zakona). Konačno Rješenje o vraćanju nepokretnosti izvršava Uprava za nekretnine, dok konačno rješenje o obeštećenju izvršava Fond za obeštećenje (čl. 37 Zakona).

Napravljen je izuzetak od načela *res iudicata*, budući da je članom 47 dozvoljeno podnošenje zahtjeva i odlučivanje o pitanjima iz ovog Zakona, bez obzira na to da li je do stupanja na snagu ovog Zakona sud ili drugi državni organ pravosnažno odlučivao o zahtjevu za povraćaj ili obeštećenje, a zahtjevu bivšeg vlasnika nije bilo udovoljeno.

Primjena Zakona o restituciji

Od kada je stupio na snagu Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju, u Crnoj Gori je od strane Komisija riješen mali broj zahtjeva za povraćaj, odnosno oko 30 procenata od ukupnog broja podnijetih zahtjeva, a u riješene predmete se ubraja i veliki broj odbijenih zahtjeva.

Ovu činjenicu potvrđuje Saopštenje Ministarstva finansija da su Komisije Fondu za obeštećenje u 2010. godini dostavile 98 konačnih Rješenja, kojim je utvrđeno pravo na obeštećenje u vrijednosti od 8,9 miliona eura. U saopštenju je navedeno da je, nakon usvajanja Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju iz 2004. godine, u Crnoj Gori ukupno podnijeto 10.794 zahtjeva za povraćaj, a da su na nivou tri regionalne Komisije (Bar, Podgorica i Bijelo Polje), riješena 3.242 zahtjeva, odnosno oko 30 procenata. Postupajući po Rješenjima Komisija, Fond je bivšim vlasnicima isplatio ukupno 19,222 miliona u novcu, dok je 81,45 miliona isplaćeno u obveznicama.¹¹⁶¹ Prema podacima koje je u svom Mišljenju o zahtjevu Crne Gore za prijem u članstvo EU istakla Evropska komisija 9. novembra 2010, imovina je vraćena u svega 142 slučaja, tj. 5%.

¹¹⁶⁰ Službeni list CG, br. 49/07

¹¹⁶¹ „Fond isplatio devet miliona“, *Dan*, 3. decembar 2010.

Sporo rješavanje o zahtjevima za restituciju konstatovala je i Evropska komisija u svom Mišljenju o zahtjevu Crne Gore za prijem u članstvo EU.¹¹⁶²

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je u svom Godišnjem izvještaju za 2010. godinu¹¹⁶³ naveo da se proces povraćaja oduzetih imovinskih prava i obeštećenja odvija veoma sporo, te da je tokom šestogodišnjeg rada primio značajan broj pritužbi na rad komisija za povraćaj i obeštećenje u kojima se ukazuje na dugo trajanje postupaka kao i na druge poteškoće i probleme u ostvarivanju prava na povraćaj imovine i obeštećenje¹¹⁶⁴. Istaknuto je da dužina trajanja postupka za povraćaj i obeštećenje u Crnoj Gori nije ujednačena, pa postupak pred Komisijom u Podgorici traje znatno kraće nego postupci pred komisijama u Bijelom Polju i Baru. Analizirajući dosadašnju dinamiku rada komisija, Zaštitnik je došao do zaključka da će se postupci po do sada podnesenim zahtjevima za povraćaj i obeštećenje okončati tek u narednih 10 godina, u Podgorici, odnosno 29 godina, u Bijelom Polju.¹¹⁶⁵

Kao posljedica sporog postupanja po zahtjevima za povraćaj i obeštećenje u izvještaju se posebno naglašava da se time građani onemogućavaju da ostvare svoja prava, steknu pravo svojine na imovini koja je predmet povraćaja i da je koriste, kao i da se time podnosioci zahtjeva čiji će zahtjevi biti odbijeni ili odbačeni drže u pravnoj neizvjesnosti, i u nemogućnosti da koriste odgovarajuća pravna sredstva za zaštitu svojih prava¹¹⁶⁶. Podnosioci zahtjeva su dovedeni u nejednak položaj pred zakonom jer se može očekivati da će po zahtjevu koji je podniet Komisiji u Podgorici biti prije odlučeno nego po zahtjevu koji je podnesen Komisiji u Baru ili Bijelom Polju.¹¹⁶⁷

Kao jedan od osnovnih razloga sporog postupanja, Zaštitnik navodi da se prilikom formiranja regionalnih komisija nije vodilo računa o potrebnom broju stručnih saradnika prema broju primljenih zahtjeva od strane ranijih opštinskih komisija na područjima za koja su formirane te regionalne komisije.¹¹⁶⁸

¹¹⁶² „Vlada je osnovala posebne komisije da odlučuju o denacionalizaciji 2004. godine, ali proces se odvija sporo. Od 10,738 zahtjeva za restituciju, samo 2,791 (26%) je ispitano. Utvrđeno je da je 1,205 zahtjeva osnovano, ali je imovina vraćena samo u 142 slučaja do sada (5% od svih osnovanih predmeta). Ima slučajeva u kojima je imovina podložna restituciji u međuvremenu privatizovana. Posebni naponi su potrebni da bi se riješili ovi slučajevi.“ Analitički izvještaj EK uz Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za prijem u članstvo EU (*Analytical report accompanying the Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union*, Brussels, 9 November 2010 SEC(2010) 1334).

¹¹⁶³ Izvještaj o radu za 2010. godinu (<http://www.ombudsman.co.me/izvjestaji.php>). Pored Godišnjeg izvještaja, Zaštitnik je na svojoj web stranici objavio i Poseban izvještaj o ostvarivanju prava na povraćaj imovinskih prava i obeštećenje od 21.03.2011. godine koji sadrži identične zaključke u pogledu procesa povraćaja i obeštećenja u Crnoj Gori kao i Godišnji izvještaj.

¹¹⁶⁴ Isto, str. 65.

¹¹⁶⁵ Isto, str. 69.

¹¹⁶⁶ Isto, str. 69 i 70.

¹¹⁶⁷ Isto, str. 69.

¹¹⁶⁸ Isto, str. 70.

Restitucija imovine oduzete vjerskim zajednicama

Za razliku od, na primjer, Srbije, koja je još 2006. godine usvojila Zakon o restituciji imovine crkvama i vjerskim zajednicama, takav akt u Crnoj Gori do danas nije donijet.

Prvi Zakon o pravednoj restituciji iz 2002. godine,¹¹⁶⁹ kao ni Zakon o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju iz 2004. godine, nisu omogućili restituciju oduzetih imovinskih prava vjerskim zajednicama.¹¹⁷⁰

Izmjenama i dopunama ovog Zakona 2007. godine dodat je član 8a¹¹⁷¹ kojim je propisano da vjerske zajednice mogu da podnesu prijavu radi evidentiranja imovine koja im je na teritoriji Republike Crne Gore oduzeta u korist opštenarodne, državne, društvene ili zadružne svojine bez pravične ili tržišne nadoknade, ali i da ta prijava ne predstavlja zahtjev za ostvarivanje prava na osnovu koga može da se izvrši povraćaj oduzete imovine ili obeštećenje.¹¹⁷²

Srpska pravoslavna crkva (SPC) u Crnoj Gori je do sredine aprila 2010. godine podnijela Ministarstvu finansija 129 dokaza o oduzetoj imovini crkava i manastira, a još mnogo zahtjeva je ostalo da se podnese.¹¹⁷³

Radna verzija Nacrta, dostavljena vjerskim zajednicama početkom aprila 2010. godine, propisuje uslove, način i postupak povraćaja prava svojine oduzete u periodu od 1945. godine do stupanja na snagu izmjena Zakona o eksproprijaciji 2002.¹¹⁷⁴ Po njemu, vjerske zajednice imaju pravo na povraćaj poljoprivrednih zemljišta, maslinjaka, šuma i šumskog i građevinskog zemljišta, stambenih i poslovnih zgrada, stanova i poslovnih prostorija, ali bez nadoknade štete po osnovu izgubljene dobiti. Zbog ovakvog rješenja, nezadovoljstvo su iskazale SPC, Katolička crkva i Islamska zajednica.¹¹⁷⁵

Predloženo je i da vjerske zajednice koje su nepokretne stvari, na svoj zahtjev, prenijele jednostranim aktom ili aktom državnog organa nemaju pravo na povraćaj, za razliku od onih kojima su nepokretne stvari oduzimate (čl. 8).

Prema radnoj verziji Nacrta, pravo na povraćaj bi imale sve vjerske zajednice u Crnoj Gori ako su njihove nepokretne stvari oduzete u korist opštenarodne, državne, društvene ili zadružne svojine, u periodu nakon 1945. godine (čl. 1). Poglavar Mitropolije crnogorsko-primorske SPC Amfilohije

¹¹⁶⁹ Zakon o pravednoj restituciji, „Sl.list RCG“, br. 34/02.

¹¹⁷⁰ Član 8, st. 2 Zakona o povraćaju oduzete imovine i obeštećenju „Sl. list RCG“, br. 21/04 od 31.03.2004.

¹¹⁷¹ Član 4 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju, „Sl. list RCG“, br. 49/2007 od 10.08.2007.

¹¹⁷² Isto.

¹¹⁷³ „Imamo dokaze o oduzetoj imovini“, *Dan*, 18.04.2010, str. 9.

¹¹⁷⁴ Nacrt zakona o povraćaju oduzetih nepokretnih stvari crkvama i vjerskim zajednicama, Ministarstvo finansija Crne Gore.

¹¹⁷⁵ Okrugli sto održan u organizaciji Mitropolije crnogorsko-primorske Srpske pravoslavne crkve u hotelu Premijer, 17. aprila 2010; „Zakon legalizuje oduzimanje“, *Vijesti*, 18. 04. 2010, str. 8.

Radović i reis Islamske zajednice Rifat Fejzić izrazili su svoje neslaganje s tim, ističući da je značajan broj dobara oduzet prije 1945.¹¹⁷⁶

Radnu verziju Nacrta zakona radila je radna grupa Ministarstva finansija u saradnji sa drugim ministarstvima, bez učešća predstavnika crkava, vjerskih organizacija i NVO.¹¹⁷⁷ Nacrt Zakona nije još uvijek postao Predlog, iako je premijer Igor Lukšić na početku 2011. godine najavio da će se on uskoro naći u Vladinoj proceduri.¹¹⁷⁸

Maslinjaci u Valdanosu

Šestina maslinade u Valdanosu, u Opštini Ulcinj, nekada je pripadala vjerskim zajednicama – islamskoj, pravoslavnoj i katoličkoj, a skoro 170.000 kvadrata zemljišta i oko 2.500 stabala masline bili su vakufsko dobro, odnosno zadužbina pobožnih, a ta imovina do danas nije vraćena bivšim vlasnicima. Od te imovine, Islamskoj zajednici u Ulcinju je eksproprisano 92.822 kvadratnih metara zemljišta sa 2,2 hiljade stabala maslina, Eparhiji budimljansko-niškičkoj 77.014 kvadratnih metara sa 250 stabala maslina, dok je Katoličkoj crkvi oduzeto 2.854 kvadratnih metara i 78 korijena maslinovih stabala.¹¹⁷⁹

Islamska zajednica Crne Gore već je zatražila povraćaj prava nad ovim parcelema, a iz te zajednice su poručili da su odlučni da nesporna prava vlasnika maslina i parcela u Valdanosu, ostvaruju pred domaćim sudovima i kod međunarodnih instanci. Takođe, Protojerej SPC Radojica Božović je u više navrata pozivao nadležne državne organe da crkvi vrate oduzetu imovinu u Valdanosu, navodeći da je riječ o zadužbini koja se, po vjerskim zakonima, ne može prodati ili na bilo koji drugi način otuđiti.¹¹⁸⁰

U međuvremenu, Vlada je 2010. sprovela tender za privatizaciju zemljišta u Valdanosu, što je izazvalo proteste ranijih vlasnika.¹¹⁸¹ Taj tender je propao, ali je u junu 2011, raspisan novi, za dugoročni zakup uvale na 30 godina, s mogućnošću produžetka, što je opet izazvalo oštre reakcije ranijih vlasnika i civilnog sektora, koji strahuju da će eventualni zakupac izgradnjom turističkih kapaciteta devastirati čuveni maslinjak u Valdanosu, koji je *pod posebnom zakonskom zaštitom*¹¹⁸² i *otežati postupak restitucije zemljišta*.¹¹⁸³

¹¹⁷⁶ „Vratiti imovinu vjerskim zajednicama“, *Dan*, 5. JANUAR 2009.

¹¹⁷⁷ „Zakon legalizuje oduzimanje“, *Vijesti*, 6. januara 2009.

¹¹⁷⁸ „Igor Lukšić održao konsultacije sa predstavnicima vjerskih zajednica“, Televizija Crne Gore, Prvi program, Dnevnik 2, 18. januara 2011.

¹¹⁷⁹ „Država krčmi zadužbine“, *Dan*, 21. Januara 2011. godine, str. 17.

¹¹⁸⁰ Isto.

¹¹⁸¹ „Ekolozi brane Valdanos“, Večernje novosti, 11. Februar 2011. Dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.70.html:319490-Ekolozi-brane-Valdanos>

¹¹⁸² Član 17 Zakona o maslinarstvu (*Sl. list RCG*, 55/03).

¹¹⁸³ „Srušiće i novi tender za Valdanos“, *Dan*, 23. jun 2011. Dostupno na: <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Ekonomija&datum=2011-06-23&clanak=285454>; „Valdanos bi mogao biti nepovratno uništen“, *Vijesti*, 10. februar 2011. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/valdanos-bi-mogao-biti-nepovratno-unisten-clanak-6058>

Pravo na mirno uživanje u praksi

Iako je članom 58 Ustava Crne Gore zajemčeno pravo na mirno uživanje imovine (iako se, kao što je ranije navedeno, u tekstu Ustava koristi termin „svojina“), u Crnoj Gori su brojni slučajevi ograničenja i uskraćivanja ovog prava od strane državnih organa. U daljem tekstu ćemo analizirati nekoliko slučajeva koji se odnose na povredu prava na mirno uživanje imovine

Slučaj Bijelić

Evropski sud za ljudska prava u prvoj presudi koju je donio u slučaju protiv Crne Gore, *Bijelić protiv Crne Gore*, 28. aprila 2009, utvrdio je kršenje člana 1 Protokola 1 EKPS. Nadežda Bijelić sa kćerima Svetlanom i Ljiljanom, podnijela je predstavku Evropskom sudu za ljudska prava zbog neizvršenja pravosnažnog rješenja o iseljenju bivšeg supruga i zbog nemogućnosti da zbog toga žive u svom stanu.

Nadežda Bijelić i njen suprug su se razveli 1989. godine, i njoj je dodeljeno starateljstvo nad kćerima. Iste 1989. godine, Nadežda Bijelić je dobila odluku kojom se proglašava za jedinog nosioca stanarskog prava na porodičnom stanu, a njenom bivšem suprugu je naloženo da napusti stan u roku od 15 dana od dana pravosnažnosti presude.

S obzirom da tuženi pet godina nije ispoštovao odluku suda da napusti stan, Nadežda Bijelić je 31. maja 1994. godine pokrenula izvršni postupak kod Osnovnog suda u Podgorici, a rješenje o izvršenju je donijeto istog dana. Sudski izvršitelji su u julu 1994. godine pokušali da isele tuženog zajedno za njegovom novom ženom i djecom, ali je iseljenje odloženo zato što je tuženi prijetio da će upotrijebiti silu.

Sudski izvršitelji i policija još jednom nijesu uspjeli da isele tuženog, koji je stalno prijetio oružjem. Ispostavilo se da je u stanu u to vrijeme bilo oružja, municije, čak i jedna bomba.

Još dva planirana iseljenja nijesu uspjela u novembru 1994. godine i mартu 1995. godine, a ovo drugo zbog zahtjeva tuženog za obezbjeđenje socijalne pomoći u vezi sa djecom. Posle toga, četiri planirana iseljenja nijesu uspjela – od juna 1996. do novembra 1999. godine.

Pokušaj još jednog iseljenja nije uspio u mартu 2004. godine kada je tuženi prijetio da će cio stan dići u vazduh.

Nadežda Bijelić se godinama žalila brojnim državnim organima zbog neizvršenja presude donijete u njenu korist, ali uzalud. Još jedno iseljenje planirano za februar 2006. godine nije uspjelo jer je tuženi prijetio da će prije „proliti krv“ nego što će ga iseliti.

Na sastanku sa policijom u februaru 2007. godine, izvršnom sudiji je rečeno da je isuviše opasno da se sprovede predmetno iseljenje, da bi tuženi mogao dići u vazduh cijelu zgradu pomoću uređaja za daljinsko upravljanje,

kao i da sami službenici nijesu dovoljno opremljeni da postupaju u situaciji ove vrste. Iz tog razloga, policija je predložila da podnositeljke predstavke dobiju drugi stan umjesto predmetnog stana.

Evropski Sud je primijetio da je predmetna presuda postala pravosnažna i izvršna još 1994. godine, te da je, što je bilo najvažnije, i sama policija priznala da nije mogla da izvrši svoju dužnost po zakonu. Imajući to u vidu, Sud je zaključio da su organi Crne Gore propustili da ispune svoju pozitivnu obavezu, u smislu člana 1. Protokola br. 1, da izvrše presudu od 31. maja 1994. godine, usljed čega je došlo do povrede EKPS.

Presuda je izvršena u roku od nepuna tri mjeseca od donošenja presude Evropskog suda za ljudska prava.¹¹⁸⁴

Radnici fabrike „Radoje Dakić“

Ovaj slučaj ukazuje na povredu prava na mirno uživanje imovine, usljed višegodišnjeg neizvršenja pravosnažnih i izvršnih sudskih presuda kojima su utvrđena novčana potraživanja radnika.

Privredno društvo „Radoje Dakić“ AD Podgorica je fabrika mašina koja je iz društvene svojine transformisana u akcionarsko društvo (AD) sa većinskim vlasništvom države, sa ukupno 1122 zaposlena.

Skupština akcionara „Radoje Dakić“ AD, je dana 28.07.2004. godine, usvojila Izvještaj o poslovanju i završni račun za 2003. godinu, u kojem su konstatovana potraživanja svih zaposlenih prema tom Privrednom društvu u ukupnom iznosu od 22.618.385,00 €, na ime neisplaćenih zarada za period od 01.01.1997. godine do 30.06.2003. godine.

U skladu sa tim, radnici su pokrenuli više parničnih postupaka pred Osnovnim sudom u Podgorici. U svim tim parničnim postupcima Osnovni sud je donio presude u korist oštećenih radnika AD „Radoja Dakića“, koje su postale pravosnažne i izvršne.

Na osnovu ovih pravosnažnih presuda, pokrenut je izvršni postupak pred Osnovnim sudom u Podgorici, ali pokušaji da se sprovede izvršenje, na novčanim sredstvima ili prodajom imovine izvršnog dužnika ostali su bezuspješni.

Radi izvršenja pravosnažne presude, a imajući u vidu posebnu odgovornost države kao većinskog vlasnika, radnici su se obraćali gotovo svim nadležnim državnim institucijama i to: Zaštitniku ljudskih prava, Predsjedniku Vlade Crne Gore, Predsjedniku Crne Gore, stranim organizacijama, a organizovali su i protesna okupljanja radi rješavanja ovog pitanja.

Predsjednik Vlade Crne Gore je dana 3. juna 2009, na zahtjev Zaštitnika ljudskih prava o mogućnosti rješavanja problema u „Radoje Dakić“ AD, uputio zvaničan dopis da Vlada nema obavezu da novac poreskih obveznika, čija

¹¹⁸⁴ „Stan pripao bivšoj ženi“, *Vijesti*, 16. jul 2009.

je namjena precizno planirana, upotrijebi za izmirenje obaveza prema povjericima.

Imajući u vidu izloženo, pet radnika „Radoja Dakića“ AD su 5. marta 2010, podnijeli Predstavku Evropskom sudu u Strazburu, smatrajući da proputima organa Države Crne Gore, da izvrši pravosnažnu presudu, počev od 13.04.2007, kada je donesen zaključak o prodaji nepokretnosti, došlo do povrede njihovog prava na mirno uživanje imovine iz člana 1 Protokola br. 1.

Do kraja juna 2011. godine, radnici nisu uspjeli da ostvare svoje potraživanje.

Slučaj Kaluđerović

Pravosnažnim Rješenjem Komisije za povraćaj i obeštećenje Opštine Podgorica od 09.06.2005. godine, Kaluđerović Vidosava je stekla potraživanje na ime obeštećenja zbog oduzetih nepokretnosti – zemljišta ukupne površine 22.700 m². Po tom Rješenju, Fond za obeštećenje je obavezan da joj isplati iznos od 53.573,57 € u roku od 15 dana po pravosnažnosti tog Rješenja, koje je postalo pravosnažno 07.05.2005. godine.

Fond za obeštećenje nije isplatio pripadajući iznos, tako da je Kaluđerovička, zajedno sa drugim korisnicima obeštećenja, podnijela Predlog za izvršenje Osnovnom sudu u Podgorici, koji je odbačen kao nedozvoljen Rješenjem od 17.11.2005. godine. Protiv tog Rješenja izjavljena je žalba Višem sudu u Podgorici, koja je odbijena Rješenjem od 20.12.2005. godine. Nakon toga, dana 27.06.2007. godine, Kaluđerovička je ponovo podnijela Predlog za izvršenje Osnovnom sudu u Podgorici koji ga je, iz istih razloga kao i ranije, odbacio kao nedozvoljen.

Kaluđerović Vidosavi Fond za obeštećenje isplaćuje iznos od 53.573,57 €, u godišnjim ratama čija visina, shodno članu 22 Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju, zavisi od visine Društvenog bruto proizvoda u prethodnoj godini i ukupnog novčanog potraživanja bivših vlasnika prema Fondu za obeštećenje. Shodno tome, Kaluđerović Vidosavi su za tri godine (2005, 2006 i 2007. godina) isplaćene dvije rate od po 1785,79 € i jedna rata u visini od 1339,34 €, odnosno ukupno 4909,00 €.

Nezadovoljna odlukom crnogorskih državnih organa, Kaluđerović Vidosava je podnijela Predstavku Evropskom sudu u Strazburu, zbog povrede prava na mirno uživanje imovine iz člana 1 Protokola 1. Ovakav stav je obrazložila time da je Država Crna Gora članom 22 Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju „zadrla u, i obesmisllila samu suštinu prava na imovinu i time povrijedila član 1 Protokola br. 1“. U Predstavci je dalje navedeno da za isplatu cjelokupnog duga prema Kaluđerović Vidosavi, po dosadašnjem tempu isplate, treba da prođe sljedećih oko 27 godina, tako da imenovana (koja je stara 70 godina), ne samo da je preko 57 godina bila

lišena svoje imovine, nego treba da bude lišena iste još sljedećih 27 godina. Takođe, ustvrdila je i da se Izmjene i dopune Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju iz 2007. godine, kojima je izmijenjen način isplate iz člana 22 Zakona, nijesu mogle retroaktivno primijeniti na pravosnažno rješenje koje je donijeto u njenu korist.

Obračun nadoknade za izgubljena imovinska prava

Nezadovoljni Uredbom Ministarstva finansija o primjeni nove metodologije obračuna nadoknade izgubljenih imovinskih prava, oko 500 vlasnika nepokretnosti sa područja jezera Slano, Krupac i Vrtac, uputili su brojne dopise Ministarstvu ekonomije, Predsjedniku Skupštine i Elektro-Privredi Crne Gore AD (EPCG), tražeći pomoć u rješavanju pitanja koji se tiču povraćaja zemljišta, a predstavku su podnijeli i Evropskom sudu za ljudska prava. Predsjednik Koordinacionog tijela i Odbora za povraćaj i obeštećenje imovine Branko Barović izjavio je da se situacija iskomplikovala kada je Vlada promijenila Uredbu kojom je naknada po kvadratu zemlje uvećana četiri do pet puta.¹¹⁸⁵

Vlasnici zemljišta na pomenutom području navode da je 20% zahtjeva riješeno po staroj metodologiji, i da su oni značajno oštećeni u odnosu na sve čija se oduzeta imovina procjenjuje po novoj Uredbi.¹¹⁸⁶

Slučaj nasljednika bivših vlasnika oduzete imovine

Oko tri hiljade nasljednika ranijih vlasnika oduzete imovine, kroz 600 predmeta, podnijeli su, u decembru 2008. predstavku Evropskom sudu za ljudska prava, jer do povraćaja svoje imovine, oduzete tzv. „revolucionarnim zakonima“ nakon Drugog svjetskog rata, nijesu mogli doći pred institucijama i sudovima u Crnoj Gori. Predstavkom traže da se ispravi nepravda učinjena u avgustu 2007, kada su usvojene izmjene i dopune važećeg Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju, kada je bivšim vlasnicima, kojima je imovina oduzeta nakon 1968. godine, uskraćeno pravo na povraćaj ili materijalno obeštećenje.¹¹⁸⁷

Po riječima Predsjednika Udruženja za zaštitu privatne svojine i povraćaj oduzete imovine iz Podgorice, kroz izmjene Zakona iz 2007, 1968. godina uvedena je kao reper, nakon koje je navodno oduzeta imovina plaćena od strane države tzv. pravičnom naknadom, što je, po njemu, neistina, jer postoje dokazi da su „revolucionarni zakoni“ važili sve do 2000, pa čak i kasnije.¹¹⁸⁸

Takođe, navedeno je da će Udruženje tražiti od Suda u Strazburu da se utvrdi da je bivšim vlasnicima ugroženo pravo na mirno uživanje imovine iz člana 1 Protokola br. 1, jer su imali legitimno očekivanje da će im imovina oduzeta nakon 1968. biti vraćena ili obeštećena prije primjene Zakona iz

¹¹⁸⁵ „Izdržati znači pobijediti“, *Dan*, 24. oktobar 2010.

¹¹⁸⁶ *Ibid.*

¹¹⁸⁷ „Pravdu iz Strazbura čeka oko tri hiljade nasljednika“, *Vijesti*, 29. decembar 2010.

¹¹⁸⁸ *Ibid.*

2007, kao i da su podnijeli jake dokaze da je na pojedinim lokacijama utvrđeno obeštećenje od oko 15 eura po kvadratu, a da je na istoj lokaciji tržišna cijena zemljišta 200–300 eura po kvadratu. Izjavio je i da su bivši vlasnici imali i legitimno očekivanje da im se oduzeta imovina vrati u naturi, odnosno, tamo gdje to nije moguće, da se isplati tržišno obeštećenje u jednom od mogućih oblika.¹¹⁸⁹

¹¹⁸⁹ *Ibid.*

Prava pripadnika manjina

Član 27 PGP:

U državama gdje postoje etničke, vjerske ili jezičke manjine, osobe koje pripadaju tim manjinama ne mogu biti lišene prava da imaju, zajedno sa drugim članovima svoje grupe, svoj posebni kulturni život, da ispoljavaju i upražnjavaju svoju sopstvenu vjeru ili da se služe svojim jezikom.

Opšte odredbe

Crnu Goru obavezuju mnogi univerzalni i regionalni ugovori za zaštitu ljudskih prava, od kojih su neki isključivo posvećeni pravima pripadnika manjina, kao što su Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima.¹¹⁹⁰

Ustav Crne Gore u posebnom poglavlju pod nazivom „Posebna – manjinska prava“ u okviru dva člana Zaštita identiteta (čl. 79) i Zabrana asimilacije (čl. 80) nabraja glavna manjinska prava sadržana u Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina.¹¹⁹¹

Međutim, činjenica da je Zakon o manjinskim pravima i slobodama¹¹⁹² donijet prije Ustava, dovela je do toga da je Zakon neophodno usaglasiti sa Ustavom u pojedinim odredbama. Iako je Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Crne Gore (od 19. oktobra 2007), predviđao rok od tri mjeseca od njegovog stupanja na snagu za usklađivanje Zakona o manjinskim pravima i slobodama sa Ustavom, to se nije dogodilo ni do juna 2011. Skupština Crne Gore je u martu 2010. razmatrala Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama, ali on nije dobio potrebnu dvotrećinsku većinu za usvajanje. Prilikom ponovnog glasanja u novembru 2010, izjašnjavanje poslanika zbog proceduralnih sporenja odloženo je do daljnjeg.¹¹⁹³

¹¹⁹⁰ Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 6/98. (Ratifikacioni instrumenti deponovani su kod Savjeta Evrope 11. maja 2001). Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, ratifikovana 21. 12. 2005, *Sl. list SRJ, Međunarodni ugovori*, br. 18/2005.

¹¹⁹¹ Vidi Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, tač. 51–52, u kome se kritikuje naslov koji manjinska prava tretira kao „posebna“ u odnosu na ostala ljudska prava koja su razvrstana u poglavlja „lična prava“, „politička prava“, „ekonomska, socijalna i kulturna prava i slobode“.

¹¹⁹² *Sl. list RCG*, 31/06, 51/06 i 38/07.

¹¹⁹³ Zapisnik sa 2. sjednice drugog redovnog zasijedanja u 2010. godini Skupštine Crne Gore 24. saziva – www.skupstina.me.

Definicija „nacionalne manjine“

U preambuli crnogorskog Ustava, kao „slobodni i ravnopravni građani“ koji donose Ustav, pominju se pripadnici naroda i nacionalnih manjina koji žive u Crnoj Gori: Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani i Hrvati i drugi.¹¹⁹⁴

Ustav propisuje prava i slobode „pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica“, koje posebno ne definiše. Zakon o manjinskim pravima i slobodama definiše pripadnike manjina kao *grupe državljana* brojčano manje od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koje imaju zajedničke etničke, vjerske ili jezičke karakteristike, različite od ostalog stanovništva, istorijski vezane za Republiku i motivisane željom za iskazivanjem i očuvanjem nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta.¹¹⁹⁵

Mana ove definicije je što uživanje manjinskih prava obezbjeđuje samo državljanima Crne Gore, suprotno međunarodnom standardu iz člana 27 PGP.¹¹⁹⁶ Ovaj nedostatak Zakona kritikovala je još u fazi njegovog Nacrta i Venecijanska komisija i predložila da se riječ „državljeni“ izbaci iz definicije, zbog toga što se manjinska prava mogu ograničiti na državljane samo u dijelu političkih prava i to samo u obimu u kome je to neophodno.¹¹⁹⁷ Istu kritiku ponovila je i Evropska komisija u novembru 2007.¹¹⁹⁸ Međutim, ova preporuka nije prihvaćena u Predlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o manjinskim pravima i slobodama iz 2009. godine.¹¹⁹⁹

Pravo na očuvanje nacionalnog, kulturnog i drugog identiteta manjina

Zaštita nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta manjina jemči se Ustavom Crne Gore u članu 79, pod naslovom Zaštita identiteta.

Ustav garantuje pravo pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica da osnivaju prosvjetna, kulturna i vjerska udruženja, uz materijalnu pomoć države, što ukazuje na obavezu Crne Gore da

¹¹⁹⁴ Ustav Crne Gore, *Sl. list CG*, 1/2007.

¹¹⁹⁵ Zakon o manjinskim pravima i slobodama, *Sl. list RCG*, 31/2006 i 38/2007, član 2.

¹¹⁹⁶ Komitet za ljudska prava u svom Opštem komentaru br. 23, Prava manjina (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5) naglašava da se primjena prava iz člana 27 ne može ograničiti samo na sopstvene državljane, osim političkih prava, garantovanih članom 25 PGP.

¹¹⁹⁷ Vidi Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore od 20. decembra 2007. godine, tač. 54, citira se mišljenje Komisije (CDL-AD(2004)026), tač. 31–36, prevod objavljen u knjizi „Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori“, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2008.

¹¹⁹⁸ Analitički izvještaj uz Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, 9. novembar 2010. godine.

¹¹⁹⁹ Predlog je dostupan na internet stranici Skupštine: www.skupstina.me.

finansijski pomaže udruženja pripadnika manjina. I Zakon o manjinskim pravima i slobodama, u cilju očuvanja i razvoja nacionalnog ili etničkog identiteta manjina, garantuje pravo na osnivanje ustanova, društava, udruženja i nevladinih organizacija u svim oblastima društvenog života, i to uz materijalnu pomoć države (čl. 8, st. 3), kao i pravo na zaštitu kulturne baštine manjina i njihovih pripadnika (čl. 9). Ovakve mjere prevazilaze minimalne obaveze iz Okvirne konvencije, koja u čl. 13, st. 2 predviđa da ostvarivanje ovog prava „ne podrazumijeva nikakvu finansijsku obavezu za ugovornice“.

Ustav i Zakon o manjinskim pravima i slobodama garantuje pravo na izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne, etničke, kulturne i vjerske posebnosti; na izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola i obilježavanje nacionalnih praznika (čl. 8). Manjine i njihovi pripadnici imaju pravo na upotrebu nacionalnih simbola (član 20), na obilježavanje značajnih datuma, događaja i ličnosti iz svoje tradicije i istorije (član 21), slobodu udruživanja, ispoljavanje svojih interesa, djelotvorno učešće u vršenju vlasti i u javnoj kontroli vlasti (član 22).

Prema Zakonu o upotrebi nacionalnih simbola iz 2000. godine (*Sl. list RCG*, 55/00), koji uređuje upotrebu i isticanje nacionalnih simbola „nacionalnih i etničkih grupa u Crnoj Gori“, zabranjeno je isticati ove simbole i ispred zgrada Skupštine, Vlade, Ustavnog suda, predsjednika države, kao i prilikom međunarodnih skupova i susreta na kojima je predstavljena Republika, i proslavama, svečanostima i manifestacijama u organizaciji Republike ili lokalne samouprave (čl. 4). Zakonom su predviđene i kaznene odredbe. Na ovaj način je predviđeno pretjerano ograničavanje ustavnog prava na upotrebu nacionalnih simbola. Takođe, s obzirom da Ustav u članovima 79 i 80, kojima su garantovana prava nacionalnih manjina, uopšte nije predvidio mogućnost da se ona zakonom ograniče, postavlja se pitanje ustavnosti bilo kakvih zakonskih ograničenja ovih prava (u skladu sa čl. 24 Ustava, koji dozvoljava zakonska ograničenja ljudskih prava u obimu koji dopušta Ustav). Fondacija za stipendiranje Roma uputila je predstavku Zaštitniku ljudskih prava i sloboda da ispita ustavnost ovog Zakona.¹²⁰⁰

Sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti

Zakon o manjinskim pravima i slobodama garantuje pripadnicima manjina pravo na samostalno i slobodno nacionalno određivanje u skladu s Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina.¹²⁰¹ Sličnu odredbu sadrži i Ustav, koji propisuje slobodu izražavanja i javnog ispoljavanja nacionalne, etničke i vjerske posebnosti (čl. 79, st. 1, tač. 1). O problematičnim odredbama Zakona o popisu stanovništva u 2011. godini, kojima nije bila

¹²⁰⁰ Vidi <http://www.isi-mne.org>.

¹²⁰¹ Isto, član 10.

predviđena mogućnost da se nacionalna, etnička ili vjerske opredjeljenost ne izrazi, vidi na, str. 384.

Zabrana diskriminacije na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini

Opšte garancije zabrane diskriminacije postoje u Ustavu, Zakonu o manjinskim pravima i slobodama i Zakonu o zabrani diskriminacije.

Ustav zabranjuje svaku neposrednu ili posrednu diskriminaciju po bilo kom osnovu (čl. 8), dok Zakon o manjinskim pravima i slobodama precizira da je riječ o diskriminaciji po osnovu rase, boje, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porijekla, rođenja ili sličnog statusa, vjeroispovijesti, političkog ili drugog ubjeđenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta (čl. 39, st. 2).

Zakon o zabrani diskriminacije u članu 2 definiše diskriminaciju kao svako pravljenje razlike zasnovano na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima.¹²⁰²

Zaštita manjina od progona i mržnje

Ustav zabranjuje svako izazivanje i podsticanje mržnje ili netrpeljivosti po bilo kom osnovu (član 7).

Krivični zakonik, u članu 159 stav 2 (Povreda ravnopravnosti), propisuje kaznu zatvora od tri mjeseca do pet godina za onoga ko zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, pripadnosti rasi ili vjeroispovijesti ili zbog odsustva te pripadnosti, itd, drugome uskrati ili ograniči ljudska prava i slobode utvrđena Ustavom, zakonima ili drugim propisima ili opštim aktima ili potvrđenim međunarodnim ugovorima ili mu na osnovu ove razlike daje povlastice ili pogodnosti, te ako je to učinio zbog mržnje prema pripadniku grupe određene na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti.¹²⁰³

Krivični zakonik, u članu 370 (Izazivanje nacionalne, rasne i vjerske mržnje), propisuje i da će se onaj ko javno podstiče na nasilje ili mržnju prema grupi ili članu grupe koja je određena na osnovu rase, boje kože, religije,

¹²⁰² Zakon o zabrani diskriminacije, *Sl. list Crne Gore*, br. 46/2010.

¹²⁰³ Krivični zakonik, *Sl. list RCG*, 25/2010.

porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti, kazniti zatvorom od šest mjeseci do pet godina. Ista kazna je propisana i za javno odobravanje, negiranje postojanja ili značajno umanjeње težinu krivičnih djela genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina učinjenih protiv grupe ili člana grupe koja je određena na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti, na način koji može dovesti do nasilja ili izazvati mržnju prema grupi lica ili članu takve grupe, ukoliko su ta krivična djela utvrđena pravosnažnom presudom suda u Crnoj Gori ili međunarodnog krivičnog suda.¹²⁰⁴ U stavu 3 istog člana propisano je i to da, ako je djelo učinjeno prisilom, zlostavljanjem, ugrožavanjem sigurnosti, izlaganjem poruzi nacionalnih, etničkih ili vjerskih simbola, oštećenjem tuđih stvari, skrnavljenjem spomenika, spomen obilježja ili grobova, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina. Kvalifikovan oblik djela čini se zloupotrebom položaja, odnosno ako je usljed tih djela došlo do nereda, nasilja ili drugih teških posljedica za zajednički život naroda, nacionalnih manjina ili etičnih grupa koje žive u Crnoj Gori (st. 4) i kažnjava od jedne do osam godina.

Zakon o medijima zabranjuje objavljivanje informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv osoba ili grupe osoba zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, vjeri, naciji, etničkoj grupi, polu ili seksualnoj opredijeljenosti (čl. 23, st. 1). Osnivač medija i autor neće odgovarati, ako su objavljene informacije i mišljenja dio autorskog rada koji se bavi javnom stvari, a objavljeni su bez namjere da se podstiče na diskriminaciju, mržnju ili nasilje i dio su objektivnog novinarskog izvještaja, a u namjeri da kritički ukaže na diskriminaciju, mržnju, nasilje ili na pojave koje predstavljaju ili mogu da predstavljaju podsticanje na takvo ponašanje (čl. 23, st. 2).

Sloboda upotrebe jezika i pisma

Na osnovu člana 10 Okvirne konvencije, Crna Gora ima obavezu da obezbijedi pripadnicima nacionalnih manjina pravo da slobodno i bez ometanja upotrebljavaju svoj jezik, u privatnom i javnom životu, u usmenom i pismenom obliku. Crnu Goru od 2006. godine obavezuje i Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima. Povelja definiše pojam regionalnog i manjinskog jezika, obaveze koje mogu preuzeti države ugovornice, ciljeve i načela na kojima su države članice dužne da zasnivaju zakone i praksu. Karakteristično je da prilikom ratifikacije Povelje, države preciziraju manjinske jezike na koje su onda dužne da primjene najmanje 35 odredbi iz trećeg dijela Povelje, koji se odnosi na upotrebu ovih jezika u obrazovanju, radu sudova i državne uprave, u sredstvima javnog informisanja i oblasti kulture, ekonomskog i društvenog života i prekogranične razmjene. Crna Gora je prilikom ratifikacije kao manjinske jezike prihvatila albanski i romski, s obzirom da

¹²⁰⁴ Isto, član 370.

ostale jezike (srpski, bosanski i hrvatski) smatra srodnim, gotovo identičnim jezicima.¹²⁰⁵

Ustav propisuje da je službeni jezik crnogorski, dok su jezici „u službenoj upotrebi“ srpski, bosanski, hrvatski i albanski (čl. 13). Službena upotreba jezika podrazumijeva korišćenje jezika u upravnom i sudskom postupku i u vođenju upravnog i sudskog postupka, kod izdavanja javnih isprava i vođenja službenih evidencija, na glasačkom listiću i drugom izbornom materijalu i u radu predstavničkih tijela.¹²⁰⁶ Ustav pravo na službenu upotrebu jezika vezuje samo za opštine u kojima većinu ili značajan dio stanovništva čine pripadnici nacionalnih i etničkih grupa (čl. 79). Isto tako i Zakon o manjinskim pravima i slobodama (čl. 11). Takođe, Zakon o državnoj upravi omogućava pripadnicima manjinskih zajednica koji rade u organima državne uprave da upotrebljavaju svoj jezik i pismo u službenoj upotrebi, kao i vođenje postupka na njihovom jeziku u sredinama sa značajnim učešćem manjine u stanovništvu, u skladu sa zakonom (član 8).

Međutim, u praksi nije jasno šta se podrazumijeva pod „značajnim učešćem manjine u stanovništvu“, kao i u kojim sve opštinama pripadnici albanske manjine imaju pravo na službenu upotrebu svog jezika. Stručnjaci koji su izveštavali Komitet ministara Savjeta Evrope o primjeni Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima dobijali su kontradiktorna tumačenja od toga da „značajno učešće“ podrazumijeva 5% do 15%.¹²⁰⁷ Takođe, kako je u prvom državnom izvještaju o primjeni Povelje o regionalnim i manjinskim jezicima navedeno da se albanski jezik značajno govori na teritoriji pet opština, ostalo je sporno zbog čega se on nalazi u službenoj upotrebi samo u tri opštine (Ulcinj, Podgorica, Plav), a ne i u svih pet (tj. u opštinama Bar i Rožaje). Komitet ministara je u januaru 2010. preporučio Crnoj Gori da precizira na kojim teritorijama se albanski i romski jezik nalaze u službenoj upotrebi i gdje se primjenjuje dio III Povelje (primjena manjinskih jezika u obrazovnim ustanovama, pred sudom, u upravnom postupku itd.)¹²⁰⁸

Međutim, romski jezik nije u službenoj upotrebi. Ministarstvo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava navodi da je to zbog toga što romski jezik nije standardizovan, nema literature i kadrova koji ga poznaju.¹²⁰⁹ Komitet ministara Savjeta Evrope preporučio je Crnoj Gori u januaru 2010. godine da

¹²⁰⁵ Izvještaj o razvoju i zaštiti prava manjina 2008. godina, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava 2008. godina, str. 21 i 29.

¹²⁰⁶ Zakon o manjinskim pravima i slobodama, član 11 stav 3.

¹²⁰⁷ European Charter for Regional or Minority Languages – First report of the Committee of Experts in respect of Montenegro, 20 January 2010, tačka 27.

¹²⁰⁸ Preporuka CM/RecChL(2010)1 Komiteta ministara o primjeni Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima od strane Crne Gore, usvojena 20. januara 2010. (Recommendation CM/RecChL(2010)1 of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Montenegro – Adopted by the Committee of Ministers on 20 January 2010 at the 1075th meeting of the Ministers' Deputies).

¹²⁰⁹ Isto.

preduzme neophodne korake da kodifikuje i razvije pisani romski jezik, u saradnji sa onima koji govore taj jezik, i uvede učenje romskog jezika na predškolskom, osnovnom i višem nivou obrazovanja¹²¹⁰.

Krivični zakonik propisuje da će se onaj ko pripadniku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica uskratiti ili mu ograničiti da pri ostvarivanju svojih prava ili pri obraćanju organima ili organizacijama upotrijebi jezik ili pismo kojim se služi, kazniti novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine (čl. 158, krivično djelo Povreda prava upotrebe jezika i pisma).

Na osnovu popisa 2011. godine, srpskim jezikom u Crnoj Gori govori 265.895 građana (oko 43%), crnogorskim 229.251 (oko 37%), albanskim 32.671 (oko 5,3%), bosanskim 33.077, (oko 5,3%) bošnjačkim 3.662 (0,6%), romskim 5.169 (0,8%) i hrvatskim 2.791 (0,4%) građana Crne Gore¹²¹¹. Srpsko-hrvatski govori još uvijek 12.559 građana ili oko 2%. Od manjinskih jezika, albanski jezik ima najširu primjenu.

Na osnovu Zakonika o krivičnom postupku svako lice lišeno slobode, pa tako i pripadnik manjine, ima pravo da bude obavješten o razlozima hapšenja i o prirodi i razlozima optužbe protiv njega, kao i da se brani u tom postupku, na svom jeziku ili na jeziku koji razumije.¹²¹² U sudovima na čijim područjima većinu ili značajan dio stanovništva čine pripadnici nacionalnih manjina, u službenoj upotrebi su njihovi jezici i pisma, u skladu sa zakonom¹²¹³. Stranke, svjedoci i druge osobe, koje učestvuju u postupku, imaju pravo da u postupku koriste svoj jezik, a ako se postupak ne vodi na jeziku tog lica, obezbjeđuje se usmeno prevođenje onoga što ono, odnosno drugi iznose, kao i isprava i drugog pisanog dokaznog materijala¹²¹⁴. Takođe, o pravu na prevođenje na svoj jezik upoznaje se svaka osoba koja učestvuje u postupku. U zapisniku je obavezno zabilježiti da je navedena pouka data. Suđenje optuženima u slučaju „Mis Pat“ koje samo u prvom stepenu traje već 8 godina, svjedoči o teškoćama koje postoje da se obezbijedi tumač za romski jezik. Detaljnije vidi str. 138.

I Zakon o parničnom postupku (čl. 7) definiše da se postupak vodi na jeziku u službenoj upotrebi, a kada su u pitanju pripadnici nacionalnih manjina pod istim uslovima kao i u Zakoniku o krivičnom postupku. U upravnom postupku koji se vodi u opštinama u kojima većinu ili značajan dio čine pripadnici nacionalnih i etničkih grupa, u službenoj upotrebi su i njihovi jezici i pisma.¹²¹⁵

¹²¹⁰ Preporuka CM/RecChL(2010)1 Komiteta ministara o primjeni Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima od strane Crne Gore, usvojena 20. januara 2010.

¹²¹¹ Zavod za statistiku Crne Gore (MONSTAT) [http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje\(1\).pdf](http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje(1).pdf) Na osnovu popisa iz 2003, srpskim jezikom je govorilo 393.740 građana, crnogorskim 136.208, albanskim 32.603, bosanskim 14.172, bošnjačkim 19.906, romskim 2.602 i hrvatskim 2.791 građana Crne Gore

¹²¹² Zakonik o krivičnom postupku, *Sl.list CG*, br. 57/2009 i 49/2010, čl. 5 st. 1.

¹²¹³ Isto, čl. 7 st. 2.

¹²¹⁴ Isto, čl. 8.

¹²¹⁵ Zakon o upravnom postupku, čl. 15.

Albanski jezik je u službenoj upotrebi u opštinama Ulcinj, Plav i Podgorica – opština Tuzi.¹²¹⁶ Pored toga, pripadnicima albanske nacionalnosti u upravnom postupku je dozvoljeno da podneske mogu slati nadležnim organima lokalne uprave na svom jeziku, ali prema podacima ministarstva, do sada to pravo nisu koristili.¹²¹⁷ Izdavanje dokumenata kod nadležnih organa lokalne uprave vrši se i na albanskom jeziku u navedenim opštinama ukoliko stranke to zatraže.¹²¹⁸

Na osnovu Zakona o ličnom imenu iz 2008. godine, crnogorski državljani lično ime može upisati u matične registre na jednom od jezika u službenoj upotrebi (srpski, bosanski, albanski i hrvatski). Na osnovu Zakona o ličnoj karti iz 2007. godine, za građane koji u službenoj upotrebi koriste srpski, bosanski, albanski ili hrvatski jezik sadržaj obrasca lične karte i podaci unose se i na tim jezicima, osim imena i prezimena koji se unose na jeziku i pismu podnosioca zahtjeva, ako on to zahtjeva (čl. 7). U skupštinskoj proceduri je Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ličnoj karti kojim je predviđeno da se istovremeno podaci na jeziku i pismu podnosioca zahtjeva unose i u matične knjige.¹²¹⁹

Pravo na školovanje na jeziku manjina

Ustav Crne Gore garantuje pripadnicima nacionalnih manjina pravo „na školovanje na svom jeziku i pismu u državnim ustanovama“, kao i da „nastavni programi obuhvataju i istoriju i kulturu pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica“ (čl. 79, st. 4). Zakon o manjinskim pravima i slobodama takođe predviđa ovo pravo, mada se ograničava „na odgovarajuću zastupljenost“ jezika u opštem i stručnom obrazovanju, u zavisnosti od broja učenika i finansijskih mogućnosti Republike (čl. 13). Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju predviđa da se nastava izvodi na manjinskom jeziku u onim sredinama u kojima „većinu ili značajan dio stanovništva“ čine pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica (čl. 11, st. 2).

Zakon o izmjenama i dopunama Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, usvojen 27. jula 2010, promijenio je naziv jezika na kojem se izvodi nastava u Crnoj Gori od „jezika u službenoj upotrebi“ na „crnogorski“.¹²²⁰ Zbog ove promjene, parlamentarna stranka Nova srpska demokratija i Srpski nacionalni savjet podnijeli su predlog Ustavnom sudu za ocjenu

¹²¹⁶ Izvještaj o razvoju i zaštiti prava manjina, Ministarstvo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava, 2008. godina, str. 30.

¹²¹⁷ Isto.

¹²¹⁸ Isto.

¹²¹⁹ Predlog zakona dostupan je na internet stranici Skupštine: www.skupstina.me.

¹²²⁰ Zakon o izmjenama i dopunama zakona o osnovnom obrazovanju, čl. 6, *Sl. list CG*, 45/2010.

ustavnosti izmjenjenog člana 11, st. 1 Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju, zbog diskriminacije, dok je Socijalistička narodna partija podnijela i predlog za ocjenu ustavnosti postupka donošenja novog zakona.¹²²¹ Ustavni sud je odbio predloge našavši da zakon ne ugrožava ustavno pravo na jednakost u školovanju i da njime nijesu uskraćena prava manjinskih naroda školovanje na njihovom jeziku.¹²²² Evropska komisija je zaljučila da je ovo pitanje „ispolitizovano“.¹²²³

Nastavu u školi izvode nastavnici kojima je jezik na kojem se izvodi nastava maternji ili nastavnici koji su završili odgovarajući fakultet za obrazovanje nastavnika na jeziku na kome se ta nastava izvodi¹²²⁴. Takođe, nastavnici su dužni da, u okviru četrdesetočasovne radne nedjelje, izvode teorijsku nastavu (norma časova), i to: iz crnogorskog ili maternjeg jezika 18 časova (čl. 79).

S druge strane, Zakon o manjinskim pravima i slobodama propisuje da predmetni programi za potrebe obrazovanja sadrže teme iz oblasti istorije, umjetnosti, književnosti, tradicije i kulture manjine (čl. 15), te da prije usvajanja predmetnih programa koji izražavaju posebnost manjina, Savjet manjine daje mišljenje nadležnom organu za usvajanje predmetnih programa. Takođe, u okviru visokog obrazovanja mogu se obezbijediti katedre, fakulteti ili instituti radi obrazovanja vaspitača, učitelja i nastavnika na jeziku te manjine (čl. 16). Manjinama se garantuje pravo da osnivaju vaspitno-obrazovne ustanove, dok je finansiranje ustanova obaveza osnivača (čl. 17). Radi punog uživanja manjinskih prava, Univerzitet Crne Gore, na predlog Savjeta manjine, može svake školske godine da upiše određeni broj studenata, pripadnika manjina, u skladu sa aktom Univerziteta (čl. 19).

Zakon o zapošljavanju i radu stranaca propisuje da, iako Vlada godišnje utvrđuje broj radnih dozvola za strance, izuzeće postoji, između ostalog, ako je riječ o angažmanu osoba koje izvode nastavu u ustanovama obrazovanja, „na jeziku i pismu pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica“.¹²²⁵

S druge strane, za realizaciju obrazovnih programa na manjinskim jezicima, u konkretnom slučaju, albanskom, za najveći broj predmetnih programa u osnovnom, srednjem i visokom obrazovanju, obezbijeđeni su udžbenici na maternjem albanskom jeziku.¹²²⁶ Za predmete za koje zbog malog tiraža nijesu urađeni udžbenici na albanskom jeziku, nadležni Savjet je na preporu-

¹²²¹ „Srbi većina, a diskriminirani“, *Dan*, 9. septembar 2010.

¹²²² Saopštenje sa V sjednice Ustavnog suda, 24. mart 2011, dostupno na linku: <http://www.ustavnisudcg.co.me/aktuelnosti.htm>; „Crna Gora: Odbijena inicijativa Nove oko jezika“, Radio Slobodna Evropa, 24.03.2011, dostupno na: <http://www.slobodnaevropa.org/content/news/2348595.html>.

¹²²³ Analitički izvještaj uz Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za prijem u članstvo EU, 9. novembar 2010, str. 29.

¹²²⁴ Zakon o osnovnom vaspitanju i obrazovanju, čl. 78, *Sl. list RCG*, 64/2002.

¹²²⁵ Zakon o zapošljavanju i radu stranaca, čl.6, *Sl. list CG*, 22/2008.

¹²²⁶ Izvještaj o razvoju i zaštiti prava manjina, Ministarstvo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava, 2008.

ku Komisije za obrazovanje nacionalnih i etničkih grupa odobrio korišćenje udžbenika iz regiona (Kosovo, Albanija). Bez obzira, Evropska komisija je u novembru 2010. izrazila zabrinutost zbog kvaliteta udžbenika posebno na albanskom jeziku.¹²²⁷

U predškolskim ustanovama rad na albanskom jeziku organizovan je u opštinama Ulcinj i Podgorica; u osnovnom obrazovanju nastava na albanskom jeziku izvodi se u 5 opština: Ulcinj, Bar, Podgorica, Plav i Rožaje. U srednjem obrazovanju nastava na albanskom jeziku je organizovana u tri opštine: Ulcinj, Podgorica i Plav.¹²²⁸ Na Univerzitetu Crne Gore organizovane su učiteljske studije na albanskom jeziku za potrebe školovanja nastavnog kadra.¹²²⁹ U školskoj 2009/2010. godini od ukupno 162 osnovne škole u Crnoj Gori, u 12 je predavano na albanskom jeziku, kao i u četiri srednje škole od postojećih 47.¹²³⁰

U izvještaju Ministarstva za ljudska i manjinska prava za 2008. godinu navodi se da se obrazovanje Bošnjaka, Muslimana i Hrvata realizuje kroz zajedničke predmetne programe, jer je jezik kojim govore dio jedinstvenog jezičkog sistema.¹²³¹ Međutim, Komitet ministara Savjeta Evrope preporučio je 2009. da se preduzmu „dalji koraci u pogledu dostupnosti obrazovanja na manjinskom jeziku u okviru školskog programa i za Bošnjake/Muslimane i Hrvate“.¹²³²

Hrvatska manjina u Crnoj Gori, uglavnom naseljena u Boki Kotorskoj, dobila je saglasnost od Ministarstva prosvjete i nauke da organizuje časove dodatne nastave iz hrvatskog jezika¹²³³. Uz finansijsku pomoć Matice Hrvatske obezbjeđen je profesor hrvatskog jezika, koji daje časove hrvatskog jezika i kulture učenicima iz opština Tivat i Kotor. Osnovna škola u Tivtu ustupa prostor za ovu namjenu, ali ovaj kurs nije dio formalnog obrazovanja.¹²³⁴ Međutim, „da bi se nastava na hrvatskom jeziku uvela i u zvanične prosvjetne ustanove, broj djece mora biti veći“, objasnila je predsjednica parlamentarne stranke Hrvatska građanska inicijativa, Marija Vučinović.¹²³⁵ Nijedan pravni akt ne propisuje broj djece koji je potrebno doseći za izvođenje nastave na manjinskom jeziku.

¹²²⁷ Analitički izvještaj uz Mišljenje Evropske komisije, str. 30.

¹²²⁸ Isto, str. 22.

¹²²⁹ Isto.

¹²³⁰ Podatak koji je iznio pomoćnik ministra za ljudska i manjinska prava Sabahudin Delić („Jezik je sredstvo za asimilaciju“, *Dan*, 30. mart 2010.).

¹²³¹ Isto, str. 19.

¹²³² *Resolution CM/ResCMN(2009)2 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Montenegro, Adopted by the Committee of Ministers on 14 January 2009 at the 1045th meeting of the Ministers' Deputies* (Rezolucija Komiteta ministara Savjeta Evrope o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina od strane Crne Gore, usvojena 14. 01. 2009.)

¹²³³ Izvještaj o razvoju i zaštiti prava manjina, Ministarstvo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava, 2008, str. 25.

¹²³⁴ Isto, str. 25.

¹²³⁵ „Tražimo hrvatski jezik i šahovnice“, *Vijesti*, 10. avgust 2010.

Korišćenje imena i toponima na maternjem jeziku

Ustav garantuje pripadnicima manjina da sopstveno ime i prezime upisuju i koriste na svom jeziku i pismu u službenim ispravama i da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i naselja, kao i topografske oznake budu ispisani i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica (čl. 79, st. 7 i 8).

Pravo na informisanje (javno obavješćavanje) na manjinskom jeziku

Ustav garantuje pripadnicima manjina pravo na informisanje na sopstvenom jeziku (čl. 79, st. 11), dok Zakon o manjinskim pravima i slobodama jemči slobodu informisanja na nivou standarda koji su sadržani u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama (čl. 12). Zakon propisuje i da pripadnici manjina imaju pravo na slobodno osnivanje medija i nesmetan rad zasnovan na: slobodi izražavanja mišljenja, istraživanja, prikupljanja, širenja, objavljivanja i primanja informacija, slobodnom pristupu svim izvorima informacija, zaštiti čovjekove ličnosti i dostojanstva i slobodnom protoku informacija¹²³⁶.

Zakon obavezuje nadležne upravne i programske organe medija čiji je osnivač Republika da obezbijede odgovarajući broj časova radi emitovanja informativnog, kulturnog, obrazovnog, sportskog zabavnog programa na jezicima manjina i njihovih pripadnika, kao i programske sadržaje koji se odnose na život, tradiciju i kulturu manjina i obezbjeđuju finansijska sredstva za finansiranje tih programskih sadržaja (čl. 12, st. 3).

Sadržaji koji se odnose na život, kulturu i identitet manjina emituju se najmanje jednom mjesečno, na službenom jeziku, preko javnih servisa¹²³⁷, a zakon propisuje i da država može, u skladu sa svojim materijalnim mogućnostima, da obezbijedi prevođenje (titlovanje) programa sa manjinskih jezika na službeni jezik¹²³⁸.

Pravo na upotrebu manjinskog jezika definiše Zakon o elektronskim komunikacijama. On, u članu 9 propisuje da crnogorski, kao službeni jezik, nije obavezan u programima namijenjenim pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica.¹²³⁹

Pod odredbom ostvarivanje javnog interesa, propisuje se da su javni emiteri dužni da proizvode i emituju radijske i/ili televizijske programe sa informativnim, kulturnim, umjetničkim, obrazovnim, naučnim, dječjim, za-

¹²³⁶ Zakon o manjinskim pravima i slobodama, čl. 12, st. 2

¹²³⁷ Isto, čl. 12, st. 4

¹²³⁸ Isto, čl. 12, st. 5

¹²³⁹ Zakon o elektronskim komunikacijama, čl. 9, *Sl. list CG*, 46/2010.

bavnim, sportskim i drugim programskim sadržajima, kojima se obezbjeđuje ostvarivanje prava i interesa građana i drugih subjekata u oblasti informisanja, ali i da proizvode i emituju programe namijenjene različitim segmentima društva, bez diskriminacije, posebno vodeći računa o specifičnim društvenim grupama kao što su djeca i omladina, pripadnici manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, osobe sa invaliditetom, socijalno i zdravstveno ugroženi i dr (čl. 74).

Takođe, država podstiče medijski pluralizam, produkciju komercijalnih emitera i očuvanja raznovrsnosti elektronskih medija u Crnoj Gori, i to iz dijela prihoda od igara na sreću. Sredstva se koriste za podsticanje proizvodnje programskih sadržaja komercijalnih emitera koji su od javnog interesa, a posebno su značajni, pored ostalog i za pripadnike manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u Crnoj Gori.¹²⁴⁰

Prema izvještaju Inicijative mladih za ljudska prava, sadržaji na albanskom i romskom jeziku se emituju, dok na drugim jezicima nema sadržaja na javnim servisima¹²⁴¹. Nadležni ističu da je razlog tome srodnost drugih jezika poput srpskog, hrvatskog i bosanskog crnogorskom jeziku. Međutim, manjinski jezik odražava i kulturnu specifičnost manjinskih naroda u Crnoj Gori, koja zaslužuje predstavljanje kroz posebne, redovne emisije na manjinskim jezicima.

Pravo na autentičnu zastupljenost i izborno zakonodavstvo

Ustav garantuje pripadnicima manjina pravo na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije (čl. 79, tač. 9).

Prije donošenja novog Ustava 2007, Ustavni sud je 2006. poništio članove 23 i 24 Zakona o manjinskim pravima i slobodama, kojima je bilo propisano se da će se izbornim zakonodavstvom, primjenom afirmativne akcije, obezbijediti dodatni broj mandata poslanika i odbornika za pripadnike manjina. Članovi su poništeni kao suprotni ustavnom principu jednakosti svih građana.¹²⁴² Kada je Ustav propisao pozitivnu diskriminaciju manjina, pravo na autentičnu zastupljenost, shodno principu afirmativne akcije, trebalo je da reguliše novi Zakon o izboru poslanika i odbornika u roku od tri mjeseca od stupanja na snagu Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Crne Gore.¹²⁴³

¹²⁴⁰ Isto, čl. 136.

¹²⁴¹ Izvještaj „Stanje ljudskih prava u Crnoj Gori 2010“, NVO Inicijative mladih za ljudska prava, www.yihr.me.

¹²⁴² Odluka Ustavnog suda, *Sl. list RCG*, 51/2006.

¹²⁴³ Ustavni zakon je stupio na snagu 22. oktobra 2007. godine

Međutim, ovaj tromjesečni rok za usaglašavanje izbornog zakona sa Ustavom, produžavan je pet puta, posljednjom izmjenom do 31. maja 2011. godine, ali je i ovaj rok prekoračen i kao naredni postavljen do 31. jula 2011.¹²⁴⁴ O ponuđenim rješenjima za autentičnu zastupljenost detaljnije vidjeti Politička prava, str. 400.

Srazmjerna zastupljenost u državnim službama

Ustav pripadnicima manjinskih naroda i manjinskih nacionalnih zajednica garantuje pravo „na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave“ (čl. 79, tač. 10).

Evropska komisija je u Analitičkom izvještaju u novembru 2010. godine konstatovala da je potrebno pojasniti ustavnu odredbu o „srazmjernoj zastupljenosti“ nacionalnih manjina u javnim službama i onda je sprovođiti¹²⁴⁵. Ranije je Venecijanska komisija, u svom Mišljenju o Ustavu Crne Gore, kritikovala upotrebu termina „srazmjerna“ zastupljenost i preporučila upotrebu riječi „odgovarajuća“ ili „pravična“¹²⁴⁶, s obzirom na to da neće biti moguće predvidjeti model apsolutne srazmjere između broja pripadnika manjinskih naroda i njihove zastupljenosti u javnim službama.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima predviđa da prilikom rješavanja o izboru državnog službenika, starješina državnog organa mora da vodi računa o ostvarivanju prava na srazmjernu zastupljenost pripadnika manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica.¹²⁴⁷ Predviđeno je i da organ za upravljanje kadrovima prati sprovođenje mjera u cilju postizanja srazmjerne zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u državnim organima.¹²⁴⁸ Kada je riječ o zapošljavanju u Vladi, prema Zakonu o državnoj upravi, odluku donosi ministar. On je u obavezi da, prilikom zapošljavanja, vodi računa o ostvarivanju prava na srazmjernu zastupljenost pripadnika manjina.¹²⁴⁹

Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije u svom izvještaju o Crnoj Gori 2009. izrazio je zabrinutost zbog „nedostatka klasifikovanih podataka o pripadnicima manjinskih grupa koji su zaposleni u centralnim i lokalnim

¹²⁴⁴ Više informacija dostupno je na www.skupstina.co.me

¹²⁴⁵ Analitički izvještaj koji prati Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, 9. novembar 2010. godine.

¹²⁴⁶ Mišljenje o Ustavu Crne Gore, Venecijanska komisija, decembar 2007, objavljeno u Međunarodni standardi ljudskih prava i ustavne garancije u Crnoj Gori, Akcija za ljudska prava, 2008, str. 204.

¹²⁴⁷ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, čl. 25, *Sl. list CG*, 50/2008, 86/2009 i 49/2010.

¹²⁴⁸ Isto, čl. 117.

¹²⁴⁹ Zakon o državnoj upravi, čl. 49.

državnim organima, u policijskim snagama, kao i u pravosuđu“ i preporučio da se takvi podaci prikupe.¹²⁵⁰

Ministar za zaštitu ljudskih i manjinskih prava, Ferhat Dinoša saopštio je da će ministarstvo do kraja 2010. prikupiti podatke o nacionalnoj zastupljenosti u državnoj administraciji, objašnjavajući da je ministarstvo pokušalo da prikupi podatke 1999. i 2003. godine, ali u tome nijesu uspjeli zbog toga što se većina zaposlenih nije izjašnjavala u nacionalnom pogledu.¹²⁵¹ Sada pozivaju sve kandidate za posao u državnoj službi da istaknu nacionalnu opredjeljenost jer će im se to smatrati „plusem“.¹²⁵² Kancelarija Ombudsmana i YIHR realizovali su 2010. istraživanja o zastupljenosti manjina u državnim organima i institucijama, koja su pokazala da su sve etničke zajednice podzastupljene u odnosu na Crnogorce.¹²⁵³

U junu 2011. rezultati upitnika koji je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava prosljedilo državnim organima i lokalnim samoupravama pokazali su da se od ukupno 13.900 zaposlenih službenika u državnim i lokalnim organima, 79,03% ili 10.985 izjašnjavaju kao Crnogorci, a 8,6% ili 1.194 kao Srbi.¹²⁵⁴ Nesrazmjeran odnos u zapošljavanju Crnogoraca i Srba u državnim organima očigledan je ako se uzme u obzir da je prema popisu iz 2003, Crnogoraca bilo 43%, a Srba 32%. Ovaj podatak takođe ukazuje na diskriminaciju po osnovu političke pripadnosti, imajući u vidu da vladajuća koalicija forsira crnogorski identitet.

Zaštita od asimilacije

Ustav zabranjuje asimilaciju i obavezuje državu da pripadnike manjina zaštititi od svih oblika nasilne asimilacije (čl. 80).

Zakon o manjinskim pravima i slobodama iz 2006. godine definisao je u članu 7 obavezu Vlade Crne Gore da u cilju obezbjeđivanja uslova za nesmetano uživanje i njegovanje nacionalnih ili etničkih posebnosti manjina i njihovih pripadnika, donese Strategiju manjinske politike. Strategija je donijeta u julu 2008. godine, s osnovnim ciljem da doprinese unapređenju ostvarivanja prava manjina i edukaciji javnosti o vrijednostima i značenju uvažavanja i zaštite manjina, međuetničkoj toleranciji, te modelima organizacije

¹²⁵⁰ Izvještaj koji države podnose u skladu sa članom 9 Konvencije, Završna razmatranja komiteta, 6. mart 2009, CERD/C/MNE/CO/1, tačka 14.

¹²⁵¹ „Nacionalnost će biti prednost pri zapošljavanju u državnim organima“, *TV Vijesti*, 6. septembar 2010.

¹²⁵² Isto.

¹²⁵³ Istraživanje Inicijative mladih za ljudska prava (YIHR) nalazi se na linku www.yihr.me/wp-content/uploads/2010/03/cg-izvestaj-2010-web.pdf.

¹²⁵⁴ http://www.slobodnaevropa.org/content/nacionalnost_i_partija_i_dalje_bitni_pri_zaposljavanju/24256351.html

suživota u multietničkim zajednicama. Kontinuirani cilj je „integracija bez asimilacije“.¹²⁵⁵

Na skupu posvećenom primjeni Okvirne konvencije za zaštitu prava nacionalnih manjina u Crnoj Gori u martu 2010, poslanik Bošnjačke stranke Kemal Purišić upozorio je na „masovnu asimilaciju u oblasti upotrebe jezika, što je proizvod neadekvatnog obrazovnog sistema“.¹²⁵⁶ On je saopštio da manjinski narodi narado državnim organima saopštavaju kojim jezikom govore – posljednjim popisom je utvrđeno da oko 33.000 ljudi govori bosanskim jezikom, ali se u MUP-u tako ne izjašnjavaju. Za nešto više od godinu dana, u procesu zamjene starih ličnih karti 1.180 ljudi se izjasnilo da govori bosanskim jezikom.¹²⁵⁷

Srpski nacionalni savjet (SNS) saopštio je da se usvajanjem školskog programa predmeta crnogorski jezik i književnost Savjeta za opšte obrazovanje „dovršava projekat zatiranja srpskog jezika i legalizuje diskriminacija i asimilacija srpskog naroda u Crnoj Gori“.¹²⁵⁸ Istaknuto je i da je taj program „sa gramatikom, pravopisom, rečnikom i novim slovima crnogorskog jezika, apsolutno neprihvatljiv za srpski narod u Crnoj Gori“ i zamjera izvršnoj vlasti da je „na brzinu skrpila opšteobavezni program crnogorskog jezika u koji je utopila srpski i druge predmetne programe maternjeg jezika“.¹²⁵⁹

Više o stavu Vlade o upotrebi manjinskih jezika vidjeti gore, str. 375.

Institucionalna zaštita manjina

Zaštitom prava i unapređenjem položaja manjina bavi se Ministarstvo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava od 1998. godine. U Skupštini Crne Gore postoji stalno radno tijelo – Odbor za ljudska prava i slobode, koji razmatra normativne predloge i ima pravo kontrolnih saslušanja.

Kao samostalna i nezavisna državna institucija djeluje i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda u slučajevima kada su prava povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa i javnih službi. Novi Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, koji treba da proširi nadležnost Zaštitnika u pogledu suzbijanja diskriminacije i u odnosu na privatna lica, u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije, nije bio usvojen do kraja 2010. godine.

Na osnovu Zakona o manjinskim pravima i slobodama osnovani su i Centar za očuvanje i razvoj kulture manjina, manjinski savjeti i Fond za manjine.

¹²⁵⁵ Strategija manjinske politike, jun 2008. godine, www.gov.me, str. 30–31.

¹²⁵⁶ „Na djelu je asimilacija“, *Vijesti*, „Jezik je sredstvo za asimilaciju“, *Dan*, 30. mart 2010.

¹²⁵⁷ *Isto*.

¹²⁵⁸ „Savjet nezakonito zatire srpski jezik“, *Vijesti*, 28. decembar 2010.

¹²⁵⁹ *Isto*.

Manjinski savjeti i Fond za manjine

Manjinski savjeti. – Ustav manjinskim narodima garantuje pravo na osnivanje savjeta (čl. 79, st. 13), a Zakon o manjinskim pravima i slobodama reguliše način osnivanja manjinskih savjeta (čl. 33). Po Zakonu, manjina može izabrati samo jedan savjet, koji se bira na period od četiri godine, sa najmanje 17, a najviše 35 članova.

Savjet čine: poslanici sa manjinske liste, članovi Vlade koje predlažu predstavnici te manjinske liste, predsjednici opština u kojima manjina čini većinu i drugi poslanici i članovi Vlade, kao i predsjednici opština pripadnici manjine, predsjednici manjinskih parlamentarnih stranaka i odborničkih klubova manjinskih stranaka. Ostali članovi savjeta biraju se tajnim glasanjem, na izbornoj skupštini te manjine.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je, u skladu sa Zakonom, donijelo Pravila za prve izbore savjeta manjina i Uputstvo o jedinstvenim obrascima za sprovođenje izbora za članove savjeta.¹²⁶⁰

Članovi savjeta sami biraju predsjednika i sekretara savjeta tajnim glasanjem, iz reda svojih članova. Sam Savjet, sa svojstvom pravnog lica, donosi budžet, statut i poslovnik o svom radu. Sredstva za finansiranje savjeta obezbjeđuju se u budžetu Republike (čl. 33).

Savjet predstavlja i zastupa manjinu, podnosi predlog državnim organima i javnim službama za unapređenje i razvoj prava manjina, učestvuje u planiranju i osnivanju vaspitno-obrazovnih institucija, daje mišljenje na programe koji izražavaju posebnost manjina.¹²⁶¹ Savjet predlaže i upis određenog broja studenata pripadnika manjine na Univerzitet Crne Gore, ali i pokreće inicijativu za izmjenu propisa i drugih akata kojima se uređuju prava pripadnika manjina, i podnosi inicijativu predsjedniku države da ne proglasi zakon kojim se narušavaju prava manjina.¹²⁶²

Osnovani su: Albanski savjet, Bošnjački savjet, Hrvatski savjet, Muslimanski savjet, Romski savjet i Srpski savjet. Politički predstavnici Srba u Skupštini protive se postojanju Nacionalnog savjeta Srba, smatrajući da Srbi u Crnoj Gori nijesu nacionalna manjina. Muslimanski savjet smatra da se korišćenjem nepostojeće dvojne nacionalnosti Bošnjak – Musliman atakuje na kulturnu baštinu muslimanskog naroda tako što se negira, prisvaja i proglašava bošnjačkom.¹²⁶³

Od avgusta 2008. godine rad savjeta se finansira preko Ministarstva za zaštitu ljudskih i manjinskih prava, i to preko konkursa koji raspisuje Fond za manjine.

¹²⁶⁰ Sl. list RCG, 46/07.

¹²⁶¹ Zakon o manjinskim pravima i slobodama, čl. 34.

¹²⁶² Isto, član 35.

¹²⁶³ Na primjer, Reagovanje Savjeta Muslimanskog naroda Crne Gore i Matice muslimanske, RTCG, 31.januara 2009.

Uloga nacionalnih savjeta još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou. Inicijativa mladih za ljudska prava smatra da ne postoje mehanizmi kontrole rada nacionalnih savjeta.¹²⁶⁴ Evropska komisija smatra da treba unaprijediti saradnju između Vlade i manjinskih savjeta u smislu pravnog okvira i definisanja projekata vezanih za manjine.¹²⁶⁵

Fond za manjine. – Fond za manjine je osnovala Skupština RCG, radi podrške aktivnostima značajnim za očuvanje i razvoj nacionalnih, odnosno etničkih posebnosti manjina i njihovih pripadnika u oblasti nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i vjerskog identiteta.¹²⁶⁶ Sredstva za rad Fonda obezbjeđuju se u državnom budžetu i iz drugih izvora i raspodjeljuju u skladu sa proporcionalnim učešćem manjina u strukturi stanovništva Crne Gore.¹²⁶⁷ U donošenju odluke o raspodjeli sredstava učestvuju i predstavnici manjina u skladu sa odlukom Savjeta manjina.¹²⁶⁸

Fond za manjine još ne radi na zadovoljavajući način. Postoji problem nedostatka kadrova, a način kontrole raspodjele sredstava Fonda još nije usvojen. Sredstva za 2010. godinu Fond nije podijelio transparentno. U Izvještaju o reviziji godišnjeg finansijskog izvještaja i reviziji efektivnosti Fonda za manjine Državne revizorske institucije naglašeno je da Fond „nema precizno utvrđene kriterijume za vrednovanje projekata, indikatore za mjerenje učinaka realizovanih projekata, kao i da ne obezbjeđuje praćenje realizacije projekata i mjerenje rezultata realizovanih projekata. Izvještaji o realizaciji projekata koje dostavljaju nosioci projekata Fondu su nepotpuni, površni i bez valjanih finansijskih dokaza o troškovima koji su nastali po osnovu njihove realizacije.“¹²⁶⁹

Upravni odbor Fonda, sastavljen od šest predstavnika Savjeta manjinskih naroda, sekretara Ministarstva za ljudska i manjinska prava, predsjednika skupštinskog Odbora za ljudska prava i sedmorice poslanika, u 2010. godini, 850.000 eura raspodjelilo je na 126 projekata po principu nacionalne zastupljenosti. Za srpske projekte odobreno je oko 517.000, dok je 330.000 eura podijeljeno za preostalih, čak 118 projekata koje su podnijeli savjeti, NVO i pojedinci iz ostalih manjinskih naroda.¹²⁷⁰

Zbog netransparentne raspodjele novca, u kojoj su predsjednici nacionalnih savjeta navodno dodijelili novac projektima onih organizacija u čijim se Upravnim odborima nalaze, reagovali su romski i egipćanski studenti,

¹²⁶⁴ Izvještaj „Stanje ljudskih prava u Crnoj Gori 2010“, NVO Inicijativa mladih za ljudska prava, <http://www.yihr.me>

¹²⁶⁵ Analitički izvještaj uz Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za prijem u EU, 9. novembar 2010, str. 29

¹²⁶⁶ Zakon o manjinskim pravima i slobodama, čl. 36, st. 1.

¹²⁶⁷ Isto, stavovi 2 i 3.

¹²⁶⁸ Isto, stav 4.

¹²⁶⁹ Izvještaj dostupan na: http://www.dri.co.me/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=91.

¹²⁷⁰ „Za Srpski savjet pola miliona“, *Vijesti*, 14. decembar 2010. godine

Hrvatsko građansko društvo Crne Gore, NVO Behar i Inicijativa mladih za ljudska prava, tražeći da se odluka Upravnog odbora Fonda poništi i formira stručna nezavisna komisija za dodjelu sredstava projektima.

Iz Vlade je saopšteno da konkurs za raspodjelu 850.000 eura treba poništiti, o čemu je raspravljalo i rukovodstvo Skupštine, što nije spriječilo direktora Fonda za manjine da 20. decembra potpiše ugovore sa većinom manjinskih savjeta, nevladinih organizacija i pojedinaca, što je preduslov da im bude isplaćen novac.¹²⁷¹

Evropska komisija je zaključila da Fond za manjine ne prati u dovoljnoj mjeri korišćenje finansijskih sredstava, da još uvijek ne funkcioniše kako treba i da se očekuju izmjene i dopune Zakona o manjinskim pravima i slobodama, koje treba da pojašne njegov rad.¹²⁷² Preporučili su i da izabrani predstavnici Savjeta manjina treba da budu više uključeni u postupak opredjeljivanja sredstava iz Fonda.¹²⁷³

Demografska slika Crne Gore i popis stanovništva

Rezultati posljednjeg popisa stanovništva, domaćinstava i stanova iz 2011. godine pokazuju razućenu demografsku sliku Crne Gore.¹²⁷⁴

Crnogoraca je 278,865 što čini oko 44,98% stanovništva; građana Crne Gore koji se izjašnjavaju kao Srbi je 178.110 ili oko 28,73 %, a Jugoslovena svega 1.154 ili oko 0,2%. Albanaca je 30.439 ili 4,91%, Bošnjaka 53.605 ili 8,65%, Egipćana 2054 ili 0,33%, Muslimana 20,537 ili 3,31%, Roma 6,251 ili 1,01%, Hrvata 6,021 ili 0,97%, neizjašnjenih 30.170 ili 4,87%.

Novi popis stanovništva, domaćinstva i stanova u Crnoj Gori sproveden je od 1. do 15. aprila 2011. godine.¹²⁷⁵ Popisom je obuhvaćeno cjelokupno stanovništvo, državljani, stranci i apatridi koji su privremeno ili stalno nastanjeni u Crnoj Gori.¹²⁷⁶

Crna Gora ima 620.029 stanovnika (2003. godini je bilo više, 620.145).

¹²⁷¹ „Kurtagić ipak dijeli novac“, *Vijesti*, 21. decembra 2010. godine

¹²⁷² Analitički izvještaj uz Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za prijem u EU, 9. novembar 2010, str. 30.

¹²⁷³ *Isto*.

¹²⁷⁴ Zavod za statistiku Crne Gore, <http://www.monstat.org/cg> Građana Crne Gore koji se izjašnjavaju kao Crnogorci 2003. je bilo 267.669 što čini 43,16% stanovništva; Srba 198.414 ili 31,99%, a Jugoslovena svega 1.860 ili 0,30%. Albanaca je 31.163 ili 5,03%, Bošnjaka 48.184 ili 7,77%, Egipćana 225 ili 0,04%, Italijana 127 ili 0,02%, Makedonaca 819 ili 0,13%, Mađara 362 ili 0,06%, Muslimana 24,625 ili 3,97%, Njemaca 118 ili 0,02%, Roma 2.601 ili 0,42%, Slovenaca 240 ili 0,04%, Hrvata 415 ili 0,07%, ostalih 6.811 ili 1,10%, neizjašnjenih 2.180 ili 0,35%.

¹²⁷⁵ Zakon o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u 2011. godini, od 19. jula 2010, SU-SK 01-360/19 i izmjene i dopune od 9.12.2010.

¹²⁷⁶ *Isto*, čl. 2, tač. 1.

Zaplet sa Zakonom o popisu stanovništva

Zakonom o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u 2011. godini propisano je da će se, pored ostalog, prikupljati podaci koji se tiču državljanstva, „nacionalne, odnosno etničke pripadnosti“,¹²⁷⁷ vjeroispovjesti, maternjeg jezika (crnogorski, srpski, bosanski, albanski, hrvatski ili neki drugi jezik),¹²⁷⁸ i da je lice obuhvaćeno popisom dužno da popisivaču da podatke koji se od njega traže i da na sva pitanja da potpune i tačne odgovore (čl. 21, st. 1). Propisana je i novčana kazna za onoga ko odbije da da takve podatke (čl. 28). Oba člana protivna su međunarodnom standardu slobode izražavanja nacionalne pripadnosti, koja obuhvata pravo svakoga da ne izrazi svoju nacionalnu pripadnost i da zbog toga ne trpi štetu, u skladu sa Okvirnom konvencijom o pravima nacionalnih manjina (čl. 3, st. 1). Takođe, Ustav govori o slobodi izražavanja i javnog ispoljavanja nacionalne, etničke i vjerske posebnosti (čl. 79, st. 1, tač. 1), a Zakon o manjinskim pravima i slobodama o pravu manjina da se „samostalno i slobodno nacionalno određuju“ (čl. 10), što podrazumijeva i slobodu da se nacionalna, etnička ili vjerska pripadnost ne izrazi. Akcija je podnijela inicijativu za ocjenu ustavnosti ovih članova Zakona o popisu,¹²⁷⁹ koju je Ustavni sud odbacio¹²⁸⁰ našavši da je podzakonskim aktima (uputstvom Zavoda za statistiku i metodologijom) obezbijedeno pravo da se ne izrazi nacionalna pripadnost. U trenutku donošenja ovakve odluke Ustavnog suda podzakonski akti na koje se sud pozvao nisu bili objavljeni. Takođe, Ustavni sud je odlučivši na ovaj način prekršio osnovno načelo zakonitosti, koje podrazumijeva da se ljudska prava moraju obezbijediti zakonima, a ne podzakonskim aktima.¹²⁸¹

Romi, Aškalije i Egipćani

Romi, Aškalije i Egipćani (RAE) su najugroženija etnička grupa u Crnoj Gori iz nekoliko razloga: zbog siromaštva i nezaposlenosti, niskog nivoa obrazovanja i slabe informisanosti, sopstvene tradicije koja podrazumijeva rane i ugovorene brakove i neozbiljno shvatanje školovanja, mirenje sa kršenjem sopstvenih prava, ali i zbog snažne rasne i etničke distance ostalog stanovništva prema njima,¹²⁸² nepostojanja, do nedavno, odgovarajućeg dr-

¹²⁷⁷ „Etnička pripadnost“ iz prvobitnog teksta zakona, zamijenjena je riječima „nacionalna, odnosno etnička pripadnost“, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova 2011.

¹²⁷⁸ Isto, čl. 5.

¹²⁷⁹ Inicijativa dostupna na: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Inicijativa_popis.pdf.

¹²⁸⁰ „Ustavni sud u sprezi sa režimom“, *Dan*, 25. mart 2011.

¹²⁸¹ Detaljnije na: <http://www.hracion.org/?p=715>.

¹²⁸² Najizraženija je etnička distanca prema Romima i Albancima; Etnička distanca u Crnoj Gori, istraživanje, CEDEM, 2007.

žavnog plana i okvira za unaprijeđenje njihovog položaja i prava i sl.¹²⁸³ Značajan broj pripadnika ovih zajednica suočen je sa problemom pristupa ličnim dokumentima što sprječava njihovo uključjenje u društveni život.¹²⁸⁴

Prema rezultatima Popisa stanovništva iz 2011. godine, Roma i Egipćana u Crnoj Gori ima 8303 ili oko 1,3% ukupne populacije.¹²⁸⁵ Pre popisa, procjene su bile da je njihov broj i znatno veći, i da se kreće između 15.000 i 20.000 (oko 3%). Zavod za zbrinjavanje izbjeglica objavio je, nakon preregistracije obavljene u periodu od 14. septembra 2009. do 14. februara 2010, da u Crnoj Gori boravi oko 3.200 interno raseljenih lica iz RAE populacije.¹²⁸⁶ Proteklih godina, zahvaljujući naporima agencija UN-a, jedan broj izbjeglica se vratio na Kosovo. Najveći broj njih izjasnio se za integraciju u crnogorsko društvo. Odlazeći iz Crne Gore, predstavnik UNHCR-a Serž Dukas, upozorio je na pravo svakog izbjeglice da slobodno odluči da li želi da se vrati na Kosovo.¹²⁸⁷ Neophodnost rješavanje statusa kosovskih izbjeglica prepoznato je i u Anali-tičkom mišljenju Evropske komisije za Crnu Goru za 2010. godinu.¹²⁸⁸ Zavod za statistiku 2008. godine sproveo je statističko, neformalno, istraživanje koje je pokazalo da u Crnoj Gori trenutno živi oko 11.000 pripadnika RAE što je nešto manje od 2% ukupnog stanovništva.¹²⁸⁹ Romske i egipćanske NVO protestovale su, zbog izdvajanja sredstava namijenjenih za njihovu inkluziju, za finansiranje ove statističke operacije čiji rezultati nijesu obavezivali nijedan državni organ. Neadekvatna statistika u vezi Roma i Egipćana odrazila se i na tretiranje ovih grupa pri raspodjeli novca Fonda za manjine.

Početkom 2005, Vlada je pristupila programu „Dekada uključivanja Roma“ i usvojila svoj Akcioni plan za period od 2005.–2015. Akcioni plan je definisao prioritete vladine i društvene pažnje – obrazovanje, zdravlje, zapošljavanje i stanovanje. Do primjene Akcionog plana nije došlo zbog nepostojanja potrebnih uslova za postizanje ciljeva.¹²⁹⁰ „Strategija za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori 2008–2012“ predstavlja korektivni mehanizam Akcionog plana Dekada uključivanja Roma. Strategija se već nekoliko godina primjenjuje i predstavlja skup konkretnih mjera i aktivnosti

¹²⁸³ Studija: Socijalna inkluzija etničkih grupa na Zapadnom Balkanu kroz edukaciju i trening, prilog Aleksandra Saše Zekovića, Evropska Trening Fondacija (ETF), Torino, 2008.

¹²⁸⁴ „Položaj raseljenih lica, interno raseljenih lica i RAE populacije“, CEMI, Alternativa i Evropski pokret u Crnoj Gori, Podgorica, 2010.

¹²⁸⁵ Popis stanovništva 2011: [http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje\(1\).pdf](http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje(1).pdf)

¹²⁸⁶ „Država sprečava da budu prihvaćeni“, *Vijesti*, 27. oktobar 2010.

¹²⁸⁷ „Sarkozi je pretjerao, nemojte i vi“, *Dan*, 21. septembar 2010.

¹²⁸⁸ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/strategy_paper_2010_en.pdf

¹²⁸⁹ Strana 31, Studija praktične poruke: Pristup tržištu rada . osvrt sa pozicije OSI, Roma i Egipćana, Juventas, AD Ekvista i Fondacija za stipendiranje Roma, Podgorica, 2011, http://www.cemi.org.me/images/dokumenti/studije/studija_zaposljavanje.pdf

¹²⁹⁰ DecadeWatch Update 2007; www.romadecade.org/decade_watch_update_2007

u četvorogodišnjem periodu, pravnog, političkog, ekonomskog, socijalnog, urbanističko-komunalnog, obrazovnog, kulturno-informativnog, zdravstvenog karaktera sa identifikovanim nosiocima, rokovima, i budžetom.¹²⁹¹ U radu Komisije koja prati implementaciju ove Strategije i odlučuje o raspodjeli novca, pored predstavnika Vlade, učestvuju i dva člana romske i egipćanske zajednice.¹²⁹² Javni pritisak NVO prema Vladi i lokalnim samoupravama u pogledu postizanja ciljeva Dekade je nedovoljan.¹²⁹³ Komisijom predsjedava ministar za ljudska i manjinska prava. Budžet namijenjen za realizaciju ciljeva iz Strategije svake godine je sve manji.¹²⁹⁴ Prema ocjeni Fondacije za stipendiranje Roma (FSR), koja koordinira Nacionalni Decade Watch Tim za Crnu Goru, postoje ozbiljni problemi u primjeni ove Strategije. Iznos od 390.000 eura koji je namijenjen za socijalno stanovanje od strane pojedinih opština (Nikšić, Bijelo Polje, Berane) nije namjenski i ugovorenom roku upotrijebljen zbog čega su brojna romska i egipćanska domaćinstva lišena krova nad glavom, a uskraćena je i potrebna podrška procesima obrazovanja i zapošljavanja.¹²⁹⁵ Poboljšanju uslova stanovanja i bezbjednosti u romskim naseljima ne posvećuje se potrebna pažnja. Stanovnicama u izbjegličkim kampovima ozbiljno je ugroženo pravo na život.¹²⁹⁶

Ključni problemi postoje u oblasti obrazovanja. Stipendije za romske i egipćanske učenike i studente kasne po nekoliko mjeseci, suprotno svojoj namjeni da omoguće redovno školovanje. Prema zvaničnim podacima preko 50% romske i egipćanske djece, školskog uzrasta, nije obuhvaćeno obavezanim osnovnim obrazovanjem. Stopa upisa djece iz ovih zajednica u osnovnu školu je oko 25%.¹²⁹⁷ Država ne primjenjuje dovoljno aktivne mjere kako bi obezbijedila da sva djeca školskog uzrasta koja žive na teritoriji Crne Gore budu

¹²⁹¹ Decade Watch: Results of the 2009 Survey: www.romadecade.org/decade_watch_results_of_the_2009_survey

¹²⁹² Jedan je član ispred Nacionalnog savjeta Roma i Egipćana a drugi ispred NVO sektora. Jedan broj NVO javno je osporio legitimnost njihovog predstavnika zbog čega su zatražili da Vlada definiše jasnije kriterijume; saopštenja grupe NVO, jul 2010. godine; Dokumentacija Ženske RAE mreže – Prva.

¹²⁹³ Studija praktične poruke: Pristup tržištu rada . osvrst sa pozicije OSI, Roma i Egipćana, Juventas, AD Ekvista i FSR, Podgorica, 2011, www.cemi.org.me/images/dokumenti/studije/studija_zaposljavanje.pdf

¹²⁹⁴ 2009 izdvojeno je 600.000 eura, 2010 400.000 eura (izvor Ministarstvo za ljudska i manjinska prava) a prema podacima iz Nacionalnog savjeta Roma i Egipćanama za 2011. planira se navodno svega 300.000 eura zbog čega je upućeno protestno pismo crnogoproskom premijeru: Dokumentacija Savjeta.

¹²⁹⁵ Poziv Biljane Alković, koordinatorke Nacionalnog DW tima ministru za ljudska i manjinska prava da zatraži povraćaj para od opština koje ga nenamjenski troše; Podgorica, 17.02.2011. godine; FSR Dokumentacija; „Alković: Dinoša da raskine ugovor“, *Vijesti*, 18. februar 2011.

¹²⁹⁶ Posljednjih godina registrovano je devet smrtnih slučajeva usljed požara. Sektor za vanredne situacije Ministarstva unutrašnjih poslova i pored sprovedenih obuka nije učinio održivim rad dobrovoljnih vatrogasnih jedinica koje su zajednički inicirali ovaj organ i istraživač kršenja ljudskih prava Aleksandar Saša Zeković. ASZ Dokumentacija.

¹²⁹⁷ Roma Education Fund, 2009.

blagovremeno upisana u školu i redovno pohađaju školu. Poslije apela Akcije za ljudska prava 2009. godine, predstavnici Ministarstva prosvjete posjetili su kamp na Koniku 2010. i po prvi put u saradnji sa Crvenim krstom provjerili da li sva djeca školskog uzrasta idu u školu.¹²⁹⁸ Prema podacima međunarodnih agencija i domaćih NVO mali broj djece uspješno završava školu, svega oko 10%.¹²⁹⁹ Napuštanje osnovne škole posebno je izraženo u Podgorici.¹³⁰⁰ Postoji i problem kvaliteta obrazovanja u osnovnim školama.¹³⁰¹ Izuzetno je mali broj pripadnika RAE sa završenom srednjom školom (oko 2%, FSR), ali se ipak iz godine u godinu broj učenika u srednjim školama povećava.¹³⁰² U FSR ističu da država vrlo malo radi na održivom zapošljavanju osoba sa završenom srednjom školom. Istraživačima HRA je saopšteno da gotovo svi oni (90%) na kraju se zaposle kao čistači u komunalnim servisima u kojima rade zajedno sa nepismenim osobama.¹³⁰³ Univerzitetsko obrazovanje stekle su svega dvije osobe dok njih desetak studira. Od toga jedan Rom već je zaposlen u organima državne uprave, u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, dok je drugo lice, Egipćanka, profesionalno angažovana u NVO sektoru i nezavisnim medijima. Međutim, nijedna od 13 osoba koje su položile stručni ispit za rad u državnim organima nije zaposlena.¹³⁰⁴

Tradicionalizam u zajednici negativno se odražava na živote mladih Roma, njihovo školovanje i uopšte, uključivanje u društvo. To posebno pogađa žene, odnosno djevojčice, zbog ugovorenih i ranih brakova, zbog čega su protestovali mladi Romi i Egipćani.¹³⁰⁵

Zbog ukupnog lošeg i diskriminirajućeg položaja u društvu 11. marta 2011. ispred sjedišta crnogorske Vlade organizovan je prvi javni protest mladih Roma i Egipćana pod nazivom „Diplome na metle“ koji je organizovala FSR. Sa tog protesta upućeni su zahtjevi crnogorskom premijeru da snažnije podrži socijalnu inkluziju RAE populacije i spriječi primjere korupcije i zloupotrebe sredstava namijenjenih za njihovu integraciju.¹³⁰⁶

¹²⁹⁸ „Udžbenici i odjeća za 55 mališana“, *Pobjeda*, 28.septembar 2010.

¹²⁹⁹ UNDP, 2006.

¹³⁰⁰ Stopa drop-outa, prema podacima FSR, u posljednje dvije godine iznosi oko 50%.

¹³⁰¹ Registrovani su primjeri romske djece, u šestom razredu, koja su nedovoljno pismena i sa slabim razumijevanjem službenog, crnogorskog, jezika; FSR; strana 32, Studija praktične poruke: Pristup tržištu rada. Osvrt sa pozicije OSI, Roma i Egipćana, Juventas, AD Ekvisita i Fondacija za stipendiranje Roma, Podgorica, 2011, http://www.cemi.org.me/images/dokumenti/studije/studija_zaposljavanje.pdf

¹³⁰² Školske 2009/10 – 37 a školske 2010/11 61 učenik u crnogorskim srednjim školama. Stopa drop-outa u srednjim školama je oko 6%. FSR Dokumentacija.

¹³⁰³ Andrija Đukanović, FSR: „Za pet godina postojanja FSR, 50-ak stipendista je završilo srednju školu. Fakultetsko obrazovanje je završilo troje, a šestoro su redovni studenti. Porazna je činjenica da preko 90% njih radi u službama komunalnog preduzeća“ („Povodom Međunarodnog dana Roma...“, *Vijesti*, 7. april 2011.

¹³⁰⁴ FSR, 2011.

¹³⁰⁵ „Loša tradicija Roma i Egipćana utiče na našu bolju budućnost“, pismo srednjoškolaca Nacionalnom savjetu, 10.12.2010; www.isi-mne.org

¹³⁰⁶ Komisijom koja raspodjeljuje sredstva za poboljšanje položaja RAE populacije predsjeda ministar za ljudska i manjinska prava, dok je njegov rođeni brat sekretar ovog tijela.

Kasnije je FSR podnijela pritužbu Zaštitniku ljudskih prava zbog diskriminacije od strane Uprave policije u pogledu dozvole za mjesto protesta. Naime, Uprava je Fondaciji odgovorila da protest 11. marta ne mogu da organizuju ispred Vlade i Skupštine, dok su oni naknadno saznali da je drugoj organizaciji omogućeno da protestuje pred Skupštinom.¹³⁰⁷

Pohvalno je što su u 2011. usvojeni novi standardi zanimanja (organizator i saradnik socijalne inkluzije) koji bi mogli da doprinesu većem zapošljavanju obrazovanih Roma i Egipćana i boljim efektima njihove ukupne integracije.¹³⁰⁸ Ta lica, prema ocjenama eksperata i NVO, mogla bi da podstaknu upis i redovno pohađanje osnovne škole (preko tzv. asistenata) kao i dopustnost ostalih javnih službi

U 2011. počeo je sa radom i prvi romski radio sa planiranim bilingualnim programskim sadržajima. NVO ističu da Romima i Egipćana, posebno zbog nepostojanja sistema besplatne pravne pomoći, pravosudni sistem nije dostupan i česti su primjeri njihove diskriminacije pred pravosudnim organima i policijom.¹³⁰⁹

Ozbiljan vid kršenja dječjih prava među Romima, Aškalijama i Egipćanima je primoravanje djece na prosjačenje. Nalaze do kojih je došla grupa romskih i egipćanskih studenata, govore da institucije u Crnoj Gori nemaju dovoljno informacija o prirodi i obimu prosjačenja, da se ne vodi evidencija o problemu prosjačenja, da rad multidisciplinarnih operativnih timova za zaštitu djece od zanemarivanja i zlostavljanja koji funkcionišu pri lokalnim centrima za socijalni rad nije efikasan.¹³¹⁰

Komitet UN za prava djeteta, povodom praćenja primjene Konvencije o pravima djeteta u Crnoj Gori, konstatovao je da veliki broj djece, uglavnom Roma, živi i radi na ulici i da su ona posebno ugrožena kada je u pitanju trgovina ljudima, ekonomska i seksualna eksploatacija. Komitet je saopštio zabrinutost i zbog niskog životnog standarda značajnog broja djece i njihovih porodica, posebno pripadnika romske i egipćanske populacije, koji su potpuno društveno isključeni, žive u siromaštvu, bez pristupa osnovnim uslugama i

Relevantne NVO javno su, uz ponudu odgovarajućih dokaza, optužile ministra Dinošu da je za tri godine netransparentno potrošio preko 100.000 eura i da odluke donosi po sopstvenom nahođenju. Fondacija za stipendiranje Roma jejavno ukazala da je zbog svog principijelnog rada predmet najozbiljnih pritisaka i da se joj se prijeti prestankom rada; www.isi-mne.org

¹³⁰⁷ „Rome diskriminišu i kad protestuju“, *Dan*, 10. april 2011.

¹³⁰⁸ Intervju sa predstavnicima Centra za stručno obrazovanje i FSR; januar i jun 2011.

¹³⁰⁹ Intervju sa predstavnicima romskih i egipćanskih NVO, Nacionalnim savjetom Roma i Egipćana i članom Savjeta za građansku kontrolu rada policije; novembar i decembar 2010.

¹³¹⁰ Postupci u pojedinim slučajevima su pretjerano dugi. Jedan od slučajeva na kojem su volonteri/ke radili govori da je postupak zbrinjavanja djece trajao cijelih 20 mjeseci i da su ona sve vrijeme živjela u neadekvatnom okruženju; „Prosjačenje dece u Crnoj Gori: Specijalni izvještaj romskih i egipćanskih studenata/kinja, stipendista/kinja FSR“, FSR, Podgorica, 2010, www.isi-mne.org/cms/images/fsr%20prosjacenje%20djece%20u%20crnoj%20gori.pdf

jednakim mogućnostima. Ukazano je i na ozbiljni nedostatak sistemskih rješenja podrške kao i nedosljednu i neefikasnu primjenu i praćenje primjene domaćih strateških dokumenata posvećenih dječijim pravima.¹³¹¹

Osnovni pravni problem RAE populacije je nedostatak ličnih dokumenata i finansijska ograničenja za sticanje dokumenata.¹³¹² U 2010. i 2011. godini Vlada je značajan novac opredijelila za rješavanje pristupa ličnim dokumentima kroz pružanje podrške Nacionalnom savjetu Roma i Egipćana.¹³¹³ Međutim, konkretni rezultati ovog programa još nijesu saopšteni.

Nakon izražene zabrinutosti Evropske komisije posebno u pogledu životnih uslova i obrazovanja ljudi i djece koji žive u izbjegličkom naselju Konik u Podgorici,¹³¹⁴ Vlada je u Akcioni plan za praćenje sprovođenja preporuka iz mišljenja Evropske Komisije, predvidjela mjere za poboljšanje uslova njihovog stanovanja i obrazovanja. Prema 4. mjesečnom Izvještaju o realizaciji obaveza iz Akcionog plana,¹³¹⁵ do sada je utvrđen predlog projekta za IPA 2011: „Trajna rješenja za Kampove Konik I i II“ koji obuhvata izgradnju 90 stambenih jedinica, izgradnju višenamjenskog centra, dobrovoljni povratak raseljenih stanovnika u zemlje porijekla, zapošljavanje, obrazovanje, socijalna pitanja i tehničku pomoć stanovnicima kampa. Podnošenje ovog projekta se očekuje. Takođe, postignut je izvjestan napredak u obezbjeđenju pristupa osnovnom obrazovanju, kako je gore navedeno.

¹³¹¹ Isto.

¹³¹² „Nema prava bez velikih para“, *Dan*, 5. decembar 2010.

¹³¹³ <http://www.mmp.gov.me/ministarstvo>.

¹³¹⁴ Analitički izvještaj uz Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, str. 30.

¹³¹⁵ Izvještaj dostupan na: <http://www.gov.me/vijesti/107094/Drzavna-sekretarka-za-evropske-integracije-Milacic-Vlada-usvojila.html>.

Politička prava

Član 25 PGP:

Svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije pomenute u članu 2 i bez neosnovanih ograničenja:

- a) da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabranih predstavnika;
- b) da bira i da bude biran na povremenim istinskim, opštim, jednakim i tajnim izborima, koji obezbjeđuju slobodno izražavanje volje birača;
- c) da bude primljen, pod opštim jednakim uslovima, u javne službe svoje zemlje.

Član 3 Protokola br. 1 uz EKPS:

Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbjeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih organa.

Opšte

Ustav Crne Gore iz oktobra 2007. propisuje da građani Crne Gore, nosioci crnogorskog državljanstva, vlast ostvaruju neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika (čl. 2). Ustav predviđa uspostavljanje vlasti na osnovu slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima, u skladu sa zakonom (čl. 2, st. 3). Propisano je aktivno i pasivno biračko pravo, kao opšte i jednako (čl. 45). Ustavom je propisana opšta zabrana diskriminacije, ali ne i posebno pravo na jednak pristup javnim službama. To pravo je predviđeno Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (*Sl. list CG*, 50/08).

Učešće u upravljanju javnim poslovima

Ustav proklamuje suverenost građanina koji je nosilac crnogorskog državljanstva (čl. 2), i, u skladu s tim, opšte i jednako biračko pravo za državljana Crne Gore koji je navršio 18 godina života i ima najmanje dvije godine prebivališta u Crnoj Gori (čl. 45).

Državljeni mogu i neposredno odlučivati o određenim pitanjima, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou. Na nacionalnom nivou mogu ne-

posredno odlučivati putem održavanja referenduma. Ustav predviđa da je za određene ustavne promjene nužna potvrda na referendumu. Riječ je o tri grupe odredbi za čiju potvrdu promjene se traži podrška od najmanje 3/5 upisanih birača. Prva grupa se odnosi na pitanja nezavisnosti, suvereniteta teritorije i državnih simbola Crne Gore (1,2,3,4), druga na pitanja državljanstva, jezika, stupanja u saveze i nezavisnost (12,13,15), a treća na uslove za sticanje biračkog prava i postojanje obaveze za potvrdu promjene ovih članova na referendumu uz traženje ovako visoke podrške od biračkog tijela (45, 157).

Zakon o referendumu o državno-pravnom statusu (*Sl. list RCG*, 12/06) donijet 2006. godine, uveo je restriktivne uslove za promjenu državno-pravnog statusa. Ovim zakonom je promijenjen zakonski okvir koji je činio zakon iz 2001. godine, koji nije bio prihvatljiv za one koji su podržavali očuvanje zajedničke države sa Srbijom. Po novom zakonu je sproveden referendum 21. maja 2006. na kojem je Crna Gora, nakon ispunjavanja uslova da 55% birača podrži odluku o promjeni državno pravnog statusa, stekla nezavisnost. Posle usvajanja Ustava, nije donijet zakon o sprovođenju referenduma. U gore navedenim slučajevima Ustav propisuje uslove za održavanje nacionalnog referenduma, kao i većine koja se mora ispuniti za njegovu uspješnost. Ustavom propisani uslovi su znatno strožiji u odnosu na one iz 2006, tako da se sada za promjenu državopravnog statusa traži da za takav akt glasa 2/3 svih poslanika i da se potvrdi na referendumu od strane 3/5 svih birača.

Građanima formalno stoji na raspolaganju i institut građanske inicijative propisan Ustavom. Za razliku od ranijeg rješenja, koje je predviđao Ustav iz 1992, da Skupština razmatra inicijativu koju podrži 6000 birača (ekvivalent da se na izborima bira jedan poslanik na 6000 birača u biračkom spisku), Ustav iz 2007. propisao je dodatni uslov, da inicijativu mora zastupati poslanik. Na ovaj način je građanska inicijativa obesmišljena, jer ona može biti suspendovana ukoliko nijedan od poslanika ne prihvati da je zastupa. Takođe, poslanik ima kapacitet predlagača zakona i bez 6000 potpisa birača. Na ovaj način je snižen nivo ljudskih prava koji su građani osvojili u Crnoj Gori, protivno garanciji iz ranije važeće Povelje o ljudskim i manjinskim pravima Srbije i Crne Gore, da dostignuti nivo prava neće biti snižavan.¹³¹⁶

Na lokalnom nivou, Zakon o lokalnoj samoupravi¹³¹⁷ pruža više mehanizama građanima za donošenje odluka. Jedan od njih je institut opoziva predsjednika opštine. Iako je postojeći zakon doživio promjene kojima je ukinut neposredan izbor predsjednika opština, ostao je institut opoziva, tako da postupak opoziva može pokrenuti najmanje 20% birača u opštini. Ako je opoziv imao neuspješan ishod, postupak ponovnog opoziva ne može se pokrenuti prije isteka roka od godinu dana od dana glasanja o ranijem predlogu opoziva.

¹³¹⁶ Čl. 57, Jemstvo stečenih prava, Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama Srbije i Crne Gore, *Sl. list SCG*, br. 6/03.

¹³¹⁷ *Sl. list RCG*, 42/2003, 28/2004, 75/2005, 13/2006 i *Sl. list CG*, 88/2009 (čl. 54 i 3/2010).

Zakon o lokalnoj samoupravi daje pravo pravo građanima da pokrenu inicijativu pred nadležnim opštinskim organima, zavisno od karaktera inicijative, radi razmatranja i odlučivanja o pitanjima od interesa za lokalno stanovništvo (čl. 101). Nadležni organ je dužan da zauzme stav o inicijativi i da u roku od 30 dana obavijesti njenog podnosioca. U slučaju da organ ne postupi po podnijetoj inicijativi u zakonom propisanom roku, njen podnosilac ima pravo da se obrati predsjedniku opštine ili skupštini. Građanima pored inicijative na raspolaganju stoji institut građanske inicijative za donošenje ili promjenu akta kojim se uređuju značajna pitanja iz nadležnosti lokalne samouprave (čl. 102). U slučaju da nadležni organ ne prihvati građansku inicijativu, o pitanju o kojem se pokrenula građanska inicijativa može se raspisati referendum.¹³¹⁸ Uslovi se razlikuju od opštine do opštine, pa tako, npr. statut opštine Nikšić predviđa da građansku inicijativu može podnijeti najmanje 2% birača upisanih u birački spisak Opštine. Neke druge opštine, npr. Pljevlja, ne predviđaju procentualni uslov, već samo određeni broj potpisa, koji u slučaju Pljevalja iznosi 300.

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa i „zbor građana“, još jedan oblik neposrednog odlučivanja građana kojim se većinom glasova usvajaju zahtjevi i prijedlozi, koji se onda upućuju nadležnom organu (čl. 103). Organi lokalne samouprave imaju obavezu da u roku od 60 dana od dana održavanja zbora građana, razmotre zahtjeve i predloge i o njima obavijeste građane. Zbor građana saziva savjet mjesne zajednice po sopstvenoj inicijativi ili na prijedlog najmanje 1% građana sa područja za koje se organizuje zbor. Zbor građana može sazvati i predsjednik Skupštine i predsjednik Opštine radi dobijanja mišljenja građana o pojedinim pitanjima od lokalnog interesa, kao i odbornik u Skupštini opštine koji je upisan u birački spisak područja za koje se organizuje zbor, radi pribavljanja mišljenja o određenom pitanju od strane građana.

Zakon o lokalnoj samoupravi razlikuje dva oblika referenduma: (1) opštinski i (2) mjesni. Opštinski referendum može se raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana na teritoriji cijele opštine, dok se na mjesnom referendumu građani sa dijela teritorije opštine izjašnjavaju o pitanjima iz nadležnosti lokalne samouprave. Predlog za raspisivanje opštinskog referenduma skupštini mogu podnijeti predsjednik opštine, najmanje 1/3 odbornika i 5% birača upisanih u birački spisak Opštine prema podacima o broju birača sa posljednjih izbora. O raspisivanju referenduma skupština odlučuje dvotrećinskom većinom. Mjesni referendum se može raspisati radi prethodnog izjašnjavanja građana o pitanjima od neposrednog interesa za građane sa teritorije za koju se referendum raspisuje, a naročito o uvođenju mjesnog samodoprinosu; izgradnji objekata infrastrukture za to područje, i drugim pitanjima od interesa građana sa tog područja. Odluku o raspisivanju mjesnog referendu-

¹³¹⁸ Isto, član 102. Dakle, inicijativom se traži razmatranje i odlučivanje o nekom pitanju, a građanskom inicijativom se zahtijeva donošenje ili promjena nekog pravnog akta.

ma donosi Skupština opštine na predlog najmanje 20% birača sa područja teritorije Opštine za koji se traži raspisivanje referenduma.“¹³¹⁹

Građanima stoje na raspolaganju i prava na žalbu i peticiju. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, svako ima pravo da podnese građansku žalbu ili uputi peticiju organima lokalne samouprave i da od organa traži obavještenja iz djelokruga njihovog rada (čl. 107).

Ograničenja u obavljanju javnih funkcija

PGP i EKPS garantuju građanima aktivno i pasivno biračko pravo, odnosno pravo da biraju i da budu birani.¹³²⁰ PGP takođe predviđa pravo građana da učestvuju u upravljanju javnim poslovima, kao i da budu primljeni, pod opštim jednakim uslovima, u javne službe svoje zemlje. Navedena prava mogu biti predmet ograničenja. PGP zahtijeva da nije riječ o neosnovanim ograničenjima, dok prema praksi Evropskog suda za ljudska prava pravo građana da bude biran može biti podvrgnuto kvalifikacionim zahtjevima, ako oni nijesu diskriminatorni.¹³²¹

Zakon o konfliktu interesa

Prvi Zakon o konfliktu interesa u Crnoj Gori usvojen je 2004. godine, a trenutno važeći zakon je iz 2009. (*Sl. list CG*, 1/2009). Režim sprečavanja sukoba interesa često je bio kritikovan od strane međunarodnih i domaćih stručnjaka. Predmeti kritika su najčešće bili dozvoljavanje obavljanja više javnih funkcija, kao i neprecizno definisanje pojma javnog funkcionera. Posljednje promjene predviđaju odredbe kojima se uvode ograničenja u obavljanju određenih aktivnosti nakon prestanka statusa javnog funkcionera (čl. 13). Iako je napravljen napor da se definicijom javnog funkcionera obuhvate sve tražene kategorije, prihvaćeni sistem taksativnog navođenja nije uspio da obuhvati sve koje bi trebalo (čl. 3). Poseban problem u primjeni ovog zakona predstavlja status Komisije koja sprovodi zakon. Iako je njena pozicija definisana kao nezavisna (čl. 4), način izbora njenih članova ne garantuje joj takvu poziciju. Naime, članove Komisije za sprečavanje sukoba interesa imenuje na pet godina, prostom većinom, Skupština Crne Gore na prijedlog njenog Administrativnog odbora (čl. 41). Ovakav način izbora pokazuje se posebno problematičnim, ako se ima u vidu da postupak u kome se odlučuje o povredi Zakona pokreće Komisija, po inicijativi organa vlasti u kojem javni funkcioner vrši ili je vršio javnu funkciju, organa nadležnog za izbor,

¹³¹⁹ *Statut Opštine Nikšić*, čl. 95–98, cit. Srđan, Žarić – Pravna analiza rada lokalnih samouprava u Monitoring rada lokalnih samopurava – Izvještaj za 2008, CEMI, Podgorica, 2009.

¹³²⁰ Smatra se da je ovo pravo implicitno priznato članom 3, Protokola br. 1. *Blackstone's Human Rights Digest*, London, UK, 2001, str. 336.

¹³²¹ *Gitonas protiv Grčke*, (1997) RJD 1997-IV No. 42, ECmHR; *Fryske Nasjonale Partij protiv Holandije*, 1985, Evropska komisija za ljudska prava.

odnosno imenovanje javnog funkcionera, drugog državnog organa ili organa opštine, drugog pravnog ili fizičkog lica ili po službenoj dužnosti (čl. 24). Članovi Komisije se biraju po partijskom ključu, i teško se može govoriti o nepristrasnosti u radu i donošenju odluka, iako je primjetan pomak nakon usvajanja novog zakona. Postojeći sistem izbora članova Komisije predstavlja osnovni ograničavajući faktor za kvalitetnu i nepristrasnu primjenu zakonskih odredbi.

Zakonom je predviđeno da javni funkcioneri moraju ukoliko su vlasnici, osnivači preduzeća, drugog privrednog društva, ustanove ili drugog pravnog lica, u roku od 15 dana od dana izbora, postavljenja ili imenovanja na javnu funkciju, prenesu sva svoja upravljačka prava u tim subjektima na drugo pravno ili fizičko lice koje nije sa njim povezano lice, kako bi ih to lice u svoje ime, a za račun javnog funkcionera vršilo do prestanka njegove javne funkcije. Takođe zakon predviđa da u slučaju kad je u privrednom društvu ili drugom subjektu obrazovan organ upravljanja u kojem javni funkcioner, kao član tog organa, vrši svoja upravljačka prava, prenošenje upravljačkih prava podrazumijeva obavezu javnog funkcionera da podnese ostavku na članstvo u organu upravljanja (čl. 7). Zakon propisuje da javni funkcioner ne može biti predsjednik ili član organa upravljanja ili nadzornog organa, niti izvršni direktor ili član menadžmenta u privrednom društvu (čl. 8). Lice koje bude izabrano, imenovano ili postavljeno na javnu funkciju u smislu ovog zakona, dužno je da, u roku od 15 dana od dana izbora, postavljenja ili imenovanja, podnese ostavku na takvu dužnost. Uprkos sugestijama stručne javnosti, Zakon sadrži odredbu koja omogućava poslanicima da budu članovi upravnih odbora u kompanijama u kojima država ima najmanje 25% vlasništva (čl. 9, st. 2 i čl. 5, tač. 7). Ovakva odredba je posljedica toga što poslanici nijesu htjeli da se odreknu visokih nadoknada u upravnim organima određenih kompanija. Tako je moguće da predsjednik Skupštine Crne Gore bude član upravnog odbora JP „Aerodromi Crne Gore“. Ovakva odredba stavlja javna preduzeća i poslanike u povlašćen položaj u odnosu na ostale i omogućava značajan prostor za uticaj na poslanike.

Predlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa, koji je upućen u skupštinsku proceduru krajem juna 2011, predviđena je promjena ove odredbe, na osnovu koje poslanici više neće moći da budu članovi upravnih odbora u kompanijama u kojima država ima najmanje 25 % vlasništva.

Zakon o lustraciji

Crna Gora nema zakon o lustraciji. Predlog zakona o dosijeima bivše SDB u Crnoj Gori Srpske narodne stranke, koji je upućen Skupštini i koji je sadržao i odredbe o lustraciji odbijen je još 2006. godine.¹³²² Od tada su predloge zakona o lustraciji Skupštini dostavljale i Liberalna partija i Pokret za promjene, ali oni nikad nisu stigli na dnevni red.

¹³²² „Danilović: Evropa Milu gleda kroz prste“, *Dan*, 23. januar 2006. godine

Prijedlozi zakona odnosili su se na sva kršenja ljudskih prava nastala od 23. marta 1976. godine, datuma stupanja na snagu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, koji je SFRJ ratifikovala još 1971. godine.

Političke partije

Opšte

Zakon o političkim partijama (*Sl. list RCG*, 21/04) je osnovni zakon kojim je regulisano pravo na političko udruživanje. Predlog ovog zakona izradila je i predložila Skupštini 2004. godine NVO Centar za monitoring (CEMI), podržana od preko 6000 birača. Zakonom o političkim partijama propisani su načini osnivanja političke partije, njenog organizovanja, postupak registracije kod nadležnog organa, uslovi pod kojima se partije mogu udruživati i situacije kada političke partije prestaju postojati. Nakon usvajanja zakona, po automatizmu je u Registar političkih partija upisano 20 stranaka koje su u trenutku usvajanja zakona imale jednog poslanika ili odbornika. Ostale partije su brisane iz registra, i morale su, ukoliko je i dalje postojala želja njihovih osnivača za djelovanjem, ponovo da prođu proces registracije ispunjavajući uslove propisane novim zakonom. U zakonu postoje odredbe po kojima se može zabraniti djelovanje određenih političkih partija, odnosno brisanje iz registra. Dosad nije zabilježen nijedan slučaj brisanja političke partije iz registra.

Finansiranje političkih partija

Izborni zakon po kome su održani prvi višestranački izbori u Crnoj Gori, 9. decembra 1990, favorizovao je vladajući Savez komunista Crne Gore jer nije predviđao sredstva za finansiranje predizborne kampanje partija i nezavisnih kandidata, pa je opozicija lišena ravnopravne pozicije u ovom izbornom procesu. Razvoj finansiranja partija odvijao se kroz tretiranje pitanja finansiranja (1) predizbornih kampanja i (2) redovnih aktivnosti političkih partija. Visina naknade iz budžeta nije zavisila od ostvarenog izbornog rezultata (broja ostvarenih mandata) sve do 1997. godine. Promjene u finansiranju političkih partija bile su dio sporazuma demokratskih opozicionih partija i dijela tadašnjeg DPS-a predvođenog Milom Đukanovićem. Sporazum je bio uslov koji su Đukanoviću postavile opozicione partije da bi ga podržale na predsjedničkim izborima. Tako je 1997. i došlo do usvajanja Zakona o finansiranju političkih stranaka (*Sl. list RCG*, 44/97), koji im je davao prava na budžetsko finansiranje, ali ne i obaveze izvještavanja. Zakon o finansiranju političkih partija usvojen je 2004, na predlog NVO CEMI, koji je podržalo 6000 birača. Od usvajanja ovog zakona raspodjela sredstava za finansiranje kampanja vrši se podnosiocima izbornih lista i partijama koje su ostvarile parlamentarni status. Naredne, 2005. godine, ukinut je gornji limit za budžetska izdvajanja predviđena za finansiranje redovnog rada političkih partija. Četiri godine kasnije, 2008, usvojeni su Zakon o finansiranju političkih

partija i Zakon o finansiranju predizbornih kampanja za izbor Predsjednika Crne Gore, gradonačelnika i predsjednika opština.¹³²³ U 2010. djelimično je izmijenjen Zakon o finansiranju političkih partija, tako što su značajno uvećane budžetske subvencije za političke partije.

Zakonom o finansiranju političkih partija iz 2008. godine značajno je unaprijeđena efikasnost podnošenja izvještaja o prikupljenim i utrošenim sredstvima, u odnosu na ranije kada su partije odbijale da ih podnose, a nadležni organi odbijali da ih prekršajno procesuiraju zbog nepoštovanja zakona. Efikasnost je značajno poboljšana uvođenjem instituta refundacije za 80% sredstava koje partiji sleduju na bazi izbornog rezultata, a na koja ima pravo tek nakon što podnese izvještaj odobren od revizora ministarstva finansija (čl. 11). Ovakva odredba je dovela do toga da sve parlamentarne partije podnose finansijske izvještaje o predizbornoj kampanji. Međutim, i pored zapriječene kazni, ne postoji zainteresovanost partija koje nijesu stekle parlamentarni status da podnesu izvještaje. Naime, 20% sredstava opredijeljenih iz budžeta se ravnopravno dijeli svim potvrđenim listama, a preostalih 80% na bazi izbornog rezultata onim listama koje su stekle poslanike. Kako partijama koje nemaju poslanike, ne pripadaju sredstva, one ne poštuju obavezu predaje izvještaja.¹³²⁴ Nakon parlamentarnih izbora 2009, NVO CEMI je Ministarstvu finansija podnijela inicijativu za pokretanje prekršajnog postupka protiv 10 izbornih lista i njihovih odgovornih lica, koje nijesu podnijele finansijske izvještaje. Dio partija je podnio izvještaje, dok se protiv drugih još uvijek vode prekršajni postupci.¹³²⁵ Dosad niko nije kažnjen za nepoštovanje zakona koji tretiraju pitanje finansiranja političkih partija i predizbornih kampanja i pored brojnih kršenja zakonskih propisa.

Najveći problemi u primjeni važećeg zakona su nepostojanje profesionalne i resursima osposobljene Državne izborne komisije (DIK), koja bi kao nezavisan organ vršila kontrolu finansiranja političkih partija. Naime, DIK nema stručnu službu, onedavno ima samo jedno zaposleno lice-svog predsjednika a privremeno, kontrolu finansijskih izvještaja obavlja revizor Ministarstva finansija, do formiranja nezavisne DIK, ili neke druge antikorupcijske agencije, koja bi bila van sistema izvršne vlasti.

Sudbina imovine Saveza komunista

Jedno od važnih pitanja za pravične izborne uslove i finansiranje stranaka je i pitanje statusa i korišćenja imovine 18 nekadašnjih društveno – političkih organizacija, kojom su do 1990.godine raspolagali Savez komunista, Socijalistički savez radnog naroda i Savez socijalističke omladine, a posljednjih 20 godina vladajuća Demokratska partija socijalista (DPS). Iako je još 2000. godine usvojen Zakon o imovini bivših društveno-političkih organizacija (*Sl. list RCG*, 57/00, 54/01), po kome je ova imovina izuzetne vrijednosti trebalo

¹³²³ Nacrte ovih zakona takođe je izradio NVO CEMI.

¹³²⁴ Podaci NVO CEMI.

¹³²⁵ Isto.

da postane državna, i da je koriste sve parlamentarne partije, odnosno partije koje imaju odbornike u skupštinama opština, kao i državni organi, ovaj zakon nije primjenjen, pa je u februaru 2009. donijet novi, Zakon o državnoj imovini (*Sl. list CG*, 21/09), koji je ponovo propisao obavezu i robove da ova imovina bude popisana i nepokretnosti upisane u katastar kao državno vlasništvo. Međutim, i sa primjenom ovog zakona se kasnilo, tako da je npr. najvrednija nekretnina, zgrada Vlade u ulici Jovana Tomaševića u Podgorici, koju je Vlada dvije decenije rentirala od DPS-a, „uknjižena na državu tek u aprilu 2010. godine.”¹³²⁶ Prema informacijama koje su prije pet godina dostavljene u odgovoru na jedno od poslaničkih pitanja, DPS je od zakupnine samo za tu zgradu godišnje dobijao 636 hiljada eura.¹³²⁷ Socijalistička narodna partija (SNP) zahtijevala je od državnog tužioca 2008. godine da pokrene postupak za utvrđivanje ništavosti ugovora o zakupu zaključenog između DPS i Vlade, zbog toga što je zaključen na štetu države.¹³²⁸ Poslanica SNP, Snežana Jonica, saopštila je da je DPS za devet godina prihodovao 5,5 miliona eura izdajući državnu imovinu „kao svoju”. Jonica je stakla i da je iznos sredstava od kojih su sve partije finansirale izborne kampanje i rad tokom cijele godine, i koja su opoziciji jedini izvor prihoda, za DPS „samo džeparac”.¹³²⁹

Aktivno i pasivno biračko pravo

Ustav (čl. 45) izjednačava uslove za sticanje aktivnog i pasivnog biračkog prava, tako da je za sticanje ovih prava potrebno da je lice: (1) državljanin Crne Gore, (2) navršilo 18 godina i (3) da ima najmanje dvije godine prebivalište u Crnoj Gori.

Da bi neko bio biran za predsjednika Crne Gore, potrebno je da pored opštih uslova ispunjava i poseban rezidencijalni uslov – da ima prebivalište u Crnoj Gori najmanje deset u posljednjih 15 godina (čl. 96, st. 2).

Usvajanjem novog Ustava Crne Gore, otvoreno je sporno pitanje da li ustavne promjene znače da će značajan broj birača iz biračkog spiska biti brisan, zbog toga što je uslov za sticanje biračkog prava umjesto saveznog državljanstva postalo crnogorsko. Veliki dio birača imao je državljanstvo Srbije i Crne Gore, odnosno samo Srbije, a biračko pravo su ostvarivali na osnovu ispunjavanja rezidencijalnog uslova (prebivalište u Crnoj Gori u periodu dužem od dvije godine prije održavanja parlamentarnih, tada republičkih, izbora). Na ovaj način, po procjenama opozicije, i do 50,000 birača bi trebalo da bude brisano iz spiska jer nemaju crnogorsko državljanstvo. Usaglašavanje izbornog zakonodavstva sa Ustavom odloženo je i za 2011. godinu uslijed

¹³²⁶ Na osnovu istraživanja poslanice Socijalističke narodne partije (SNP) Snežane Jonica, „Vlada najveću zakupninu plaća premijerovom bratu“, *Dan*, 26. jun 2010.

¹³²⁷ „Vlada krije imovinu SK“, *Vijesti*, 10. januar 2010.

¹³²⁸ „Vlada najveću zakupninu plaća premijerovom bratu“, *Dan*, 26. jun 2010.

¹³²⁹ Isto.

nemogućnosti da se obezbijedi dvotrećinska većina za njegovu promjenu. Pretpostavka je da bi ove promjene značajno uticale na promjenu u biračkom tijelu, što bi najviše pogodilo glasače opozicije, prvenstveno onog dijela opozicije koji se zalagao za zajedničku državu sa Srbijom. Kako je za promjene Zakona o izboru odbornika i poslanika nužna dvotrećinska većina, vladajuća koalicija je prinuđena da pregovara sa opozicionim partijama. Kompromis se traži u dužini prelaznog perioda u kojem bi u biračkom spisku ostali i oni koji nemaju državljanstvo. DPS je nudio 1 godinu, opozicija je tražila period od 5 godina. U praksi bi to značilo da, nakon usvajanja zakona, lica koja nemaju crnogorsko državljanstvo, a upisana su u birački spisak, koriste biračko pravo još jedan vremenski period. Ako po isticanju ovog perioda ne steknu crnogorsko državljanstvo, biće brisani iz biračkog spiska. Vjerovatno je očekivati da se nađe kompromis u okviru vremenskog perioda od 1–5 godina.

Za razliku od susjednih država (Hrvatska, Srbija, Kosovo, BiH), Ustav Crne Gore ne daje pravo dijaspori, odnosno državljanima koji ne ispunjavaju rezidencijalni uslov, da učestvuju na izborima. Međutim, to ne znači da veliki dio dijaspore ne glasa. Naime, usljed veoma loših evidencija, građani koji imaju prebivalište u nekoj drugoj zemlji, a nijesu odjavili prebivalište u Crnoj Gori, ostaju u biračkom spisku. Dosad je bio poznat i fenomen crnogorskog prebivališta državljana Srbije, koji posjeduju nekretnine u Crnoj Gori. Uvođenjem crnogorskog državljanstva kao uslova i promjenom identifikacionih dokumenata, jednim dijelom će biti umanjeni negativni efekti ove pojave.

Izborni postupak

Crna Gora koristi proporcionalni sistem partijskih lista, pri čemu cijela zemlja predstavlja jedinstvenu izbornu jedinicu. Dosad se u Crnoj Gori za raspodjelu mandata koristila D'Ontova formula. U cilju sprečavanja fragmentacije parlamenta, 1990. je uvedena zaštitna klauzula na nacionalnom i lokalnom nivou, koja je nekad iznosila 4%, a od 1998. godine je nepromijenjena i iznosi 3%. Visina ove klauzule je uticala na visok procenat „rasutih glasova“, tj. značajan broj birača je glasao za partije koje nijesu prešle propisani cenzus. Na posljednjim izborima za Skupštinu Crne Gore, održanim 2009, birači su dali 36,929 glasova (11,2%) partijama koje nijesu izborile parlamentarni status.

Institucionalni mehanizmi za adekvatnu zastupljenost manjina

Prema rezultatima posljednjeg popisa 2011, u Crnoj Gori ne živi nacionalna zajednica koja predstavlja apsolutnu većinu (Crnogorci: 44.98%, Srbi: 28.73%, Bošnjaci: 8,65%, Albanci: 4.91%, Muslimani: 3.31%, Hrvati: 0.97%, Romi: 1.01%, ostali oko 5.5%).

Sporazum demokratskih opozicionih partija i dijela tadašnjeg DPS-a predvođenog Milom Đukanovićem (septembar 1997), sadržao je uvođenje mehanizma garantovanja mandata manjinskim albanskim partijama. Bio je to uslov da Đukanović bude podržan na predsjedničkim izborima. Od tada se u crnogorski izborni pravni okvir uvodi sistem pozitivne diskriminacije koji i dalje garantuje pripadnicima albanske zajednice izbor njihovih predstavnika u crnogorski parlament, u vidu tzv. „biračkih mjesta određenih posebnom odlukom Skupštine RCG“,¹³³⁰ na koja se biraju poslanici albanske nacionalnosti. Za partije koje su osvojile mandate na posebnim biračkim mjestima ne postoji obaveza da ostvare cenzus i na nivou jedinstvene izborne jedinice, koja predstavlja Crnu Goru, za razliku od partija koje učestvuju u raspodjeli mandata na ostalim biračkim mjestima, koje moraju da ostvare cenzus i na nacionalnom nivou.

Za obezbjeđivanje bolje zastupljenosti predstavnika albanske nacionalnosti donijeta je odluka da se na tim izborima (1998) 5 mandata, od ukupno 78, raspodjeljuje na biračkim mjestima određenim posebnom odlukom Skupštine RCG, a na kojima Albanci čine većinu biračkog tijela.¹³³¹ Isto rješenje je zadržano i na izborima održanim 2001. odnosno 2002, s tim da je na izborima održanim 2002. broj mandata smanjen na 4, da bi već na narednim izborima 2006. godine bio povećan na 5 mandata.

Postojanje instrumenta pozitivne diskriminacije samo za pripadnike jedne nacionalne zajednice, bilo je kritikovano i od strane međunarodnih izbornih posmatrača.¹³³² Kao posljedica sve snažnijih zahtjeva prije svega Muslimana i Bošnjaka, da se ispravi postojeći sistem, kao i pritisaka međunarodne zajednice, u procesu usklađivanja izbornog zakonodavstva sa Ustavom dominira pitanje obezbjeđenja institucionalnih mehanizama za adekvatnu zastupljenost manjinskih zajednica.

Prije održavanja referenduma usvojen je Zakon o manjinskim pravima i slobodama, koji je predviđao uvođenje „rezervisanih“ mandata za predstavnike manjinskih zajednica, ali je te odredbe u julu 2006, nakon održanog referenduma o nezavisnosti, Ustavni sud proglasio neustavnim.¹³³³ Umjesto ovog zakona pitanje Ustavom uvedenog instituta „autentične zastupljenosti“ (čl. 79) treba da bude riješeno u procesu izmjena Zakona o izboru odbornika i poslanika. Proces izmjene je blokiran od samog početka. Skupštinska radna grupa dugo nije uspijevala da započne rad, a pošto je započela sa radom nije dozvolila javnost svoga rada, kao ni prisustvo predstavnicima NVO sektora da učestvuju ili prate njen rad.¹³³⁴

¹³³⁰ Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 118 („Sl. list RCG“, br. 46/02),.

¹³³¹ Član 17 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika („Sl. list RCG“, br. 41/02),

¹³³² Konačni izvještaj OEBS/ODIHR Misije za posmatranje izbora – Parlamentarni izbori 10. septembar 2006. godine, OSCE/ODIHR, Varšava, 2006. str. 16.

¹³³³ Odluka Ustavnog suda Crne Gore U.br.53/06 od 11. jula 2006. godine (Sl. list RCG, br. 15/06)

¹³³⁴ Sve do kraja rada na izvještaju proces je ostao zatvoren za javnost, što su posebno kritikovale NVO (vidjeti stav Centra za demokratsku tranziciju, „File: izborni zakon je nadohvat ruke“, *Vijesti*, 7. jun 2011.

Pitanje koje izaziva najviše kontroverzi je model predstavljanja manjina, odnosno odgovor na pitanje: rezervisana mjesta za predstavnike nacionalnih manjina ili za partije sa predznakom nacionalnih manjina?! Naime, predstavnici albanskih nacionalnih partija oštro se protive promjeni postojećeg sistema predstavljanja albanske zajednice, insistirajući da pravo konkurisanja za sadašnjih 5 mandata mogu imati samo nacionalne partije, a ne i partije građanske orijentacije. Podrška predstavnicima albanskih nacionalnih partija za ovu ideju je izostala od strane ostalih manjinskih zajednica. Predstavnici Bošnjačke stranke su se zalagali za model neke vrste rezervisanih mandata, prihvatajući dio argumentacije albanskih nacionalnih partija, tražeći da ti mandati budu rezervisani za nacionalne partije bez obzira na podršku birača, odnosno da se pripadnici ovih nacionalnih manjina, koji pripadaju građanskim partijama, ne mogu kandidovati za ove mandate.

Iz rada radne grupe proistekla su dva prijedloga zakona od kojih nijedan nije dobio potrebnu većinu.¹³³⁵ Jedan su predložili poslanici vladajuće koalicije, a drugi opozicije. Venecijanska komisija i OSCE–ODIHR su izdali zajedničko mišljenje o prijedlogu zakona koje su uradile vladajuće partije.¹³³⁶

¹³³⁵ Prijedlog koji je trebao biti proizvod rada u radnoj grupi, na kraju su podnijeli samo poslanici vladajuće partije, a ne sama radna grupa. Kada je riječ o manjinskoj predstavljenosti, rješenja su tražena u okviru postojećeg sistema partijskih lista, zadržavajući rješenje da je Crna Gora jedna izborna jedinica. Za razliku od Srbije koja je u potpunosti ukinula zakonski izborni cenzus, ostavljajući da prohibitivno djeluje tzv. efektivni cenzus, crnogorski zakonodavac je uveo jednu vrstu garantovanih mandata za svaku manjinsku zajednicu, po jedan garantovani mandat. Predloženim rješenjima oba prijedloga pokušalo se zaobići djelovanje tzv. „prirodnog cenzusa“, koji bi na posljednjim izborima iznosio 1.041%, tako da zbog male veličine parlamenta (81 poslanik), ukidanje zakonskog cenzusa ne bi bilo dovoljno za pojedine manjine. Tu je prije svega riječ o hrvatskoj manjini, u čijem slučaju bi bilo potrebno da gotovo svi registrovani Hrvati glasaju da bi manjinska partija ove zajednice možda osvojila mandat. Stoga ovo rješenje ne bi bilo potpuno“ Z.Vujović, N. Tomović – Održivi institucionalni mehanizmi za poboljšanje predstavljenosti manjina u crnogorskom Parlamentu, CEMI, Podgorica, str. 27.

¹³³⁶ Mišljenje o tekstu ovog nacrtu zakona dala je Venecijanska komisija: „Nacrt zakona uvodi sistem „autentične“ zastupljenosti manjina, koji se zasniva na sljedećim principima: afirmativna akcija se proširuje na sve manjinske grupe (ne samo na Albance, kako je prethodno bio slučaj); uz političke partije i koalicije, i grupe građana mogu podnijeti izborne liste; dvije različite vrste mjera afirmativne akcije predviđaju se za veće manjinske grupe i za one manje (manje od 2%); izjava o pripadnosti nekoj manjinskoj grupi se daje na dobrovoljnoj osnovi; ne postoji maksimalni brožani prag za neku nacionalnu grupu da bi se imalo koristi od afirmativnih mjera koje se predviđaju zakonom (crnogorske i srpske liste su slobodne da izjave da predstavljaju neku manjinsku grupu); glasovi dati u korist neke manjine nijesu izgubljeni; nema rezervisanih mandata; kako bi se obezbijedio jedan mandat, neophodno je dobiti izvjestan broj glasova; u izvjesnim okolnostima, međutim, najmanje manjine imaju garantovano jedan mandat, pod uslovom da postignu izvjesni prag“. *Joint Opinion on the Draft Law on Amendments and Supplements to the Law on the Election of Councilors and Members of Parliament of Montenegro*, Opinion No. 578 / 2010, str. 6–7.

Opozicioni prijedlog predstavlja unaprijeđeni prijedlog vladajuće partije, jer je korigovan na bazi preporuka međunarodnih posmatračkih misija i Venecijanske komisije¹³³⁷.

Rok za usaglašavanje izbornog zakona sa Ustavom Skupština je produžila i šesti put, do 31. jula 2011.¹³³⁸ Najveća opoziciona partija SNP tvrdi da u konačnom predlogu nisu uvažene sugestije Venecijanske komisije, a druge opozicione partije naglašavaju neriješen problem afirmativne akcije, posebno u pogledu toga ko ima prava na nju.¹³³⁹ Mnoge nevladine organizacije

¹³³⁷ „Nakon što su napustili radnu grupu, i nakon što je izašlo mišljenje Venecijanske komisije, i nakon neusvajanja prijedloga poslanika vladajućih partija opozicione partije su izašle sa svojim prijedlogom zakona. Tekst prijedloga zakona su podržale tri najjače opozicione partije. U fokusu predloženih izmjena ne nalaze se institucionalni mehanizmi za manjinsku predstavljenoost već pitanja za koja su opozicione partije više zainteresovane: (1) korišćenje državnih resursa, (2) predstavljanje u medijima, (3) izborna administracija. Najveći dio unijetih izmjena je na liniji preporuka OSCE-ODIHR-a, ali nažalost nije napravljen pomak na jačanju integriteta izborne administracije, već predložene promjene imaju za cilj jačanje pozicija opozicionih partija. Opozicione partije u predlaganju su se kod drugih pitanja držali preporuka OSCE-ODIHR, što se vidi kod uvođenja odredbi predstavljanja žena. Predložene izmjene uvode obavezu izbora najmanje trećine poslanika manje zastupljenog pola. Predloženo rješenje uz uvođenje zatvorenih blokiranih lista predstavlja značajan napredak. Kada je riječ o manjinama SNP je predložio unapređenja modela koji se našao u prijedlogu vladajućih partija, i to jednim dijelom na bazi preporuka Venecijanske komisije. Prije svega riječ je sprečavanju mogućnosti da manjinska partija koristi afirmativnu akciju u situaciji da je u Parlamentu zastupljena manjina čija je partija redovnim putem izabrana. Takođe je uočen pokušaj da se spriječe zloupotrebe od strane nelegitimnih predstavnika manjina koji bi zloupotrijebili institut afirmativne akcije kroz odredbu da Državna izborna komisija odnosno lokalna izborna komisija odlučuje o tome da li prijavljena partija može koristiti institut afirmativne akcije. Iako je ovo pokušaj da se suzi prostor za zloupotrebu, nijesu predviđeni kriterijumi na osnovu kojih će članovi izborne administracije odlučivati, pa je samim tim prostor za zloupotrebe još veći jer im je ostavljena diskreciona mogućnost da na osnovu svog uvjerenja odluče da li će neko učestvovati ili ne u izbornom procesu, na bazi afirmativne akcije. Kada je riječ o oba prijedloga proistekla iz radne grupe, mora se iskazati žaljenje što se nije prišlo izradi novog izbornog zakona, neko amandmanskim promjenama koje su iskazane u 40 članova prijedloga vladajuće i čak 73 člana prijedloga opozicionih partija. Predložena rješenja ne odgovaraju na sva pitanja, a ne postoji ni studija kojom bi se sagledali efekti predloženih promjena. Opozicioni prijedlog, većinskim dijelom naslonjen na preporuke OSCE i Venecijanske komisije, kao i na analize NVO sektora, ima veću vrijednost od prijedloga vladajuće, iz razloga što na sveobuhvatan način otvara pitanja koja je nužno riješiti za 41 „Da se postupi po paragrafu 7.5 Kopenhaškog dokumenta iz 1990. godine kako bi se omogućilo građanima da se kandiduju kao pojedinci, a ne u sastavu kandidatske liste“ – preporuka EOM-OSCE ODIHR (prema Komar Olivera, Vujović Zlatko, u Izbori i izbornom zakonodavstvu u Crnoj Gori 1990–2006, CEMI, Podgorica, 2007.). Održivi institucionalni mehanizmi za poboljšanje predstavljenosti manjina u crnogorskom Parlamentu unapređenje izbornog okvira, ali ne uspijeva da pitanje manjinske reprezentacije riješi dovoljno kvalitetan način“ (Z.Vujović, N. Tomović – Održivi institucionalni mehanizmi za poboljšanje predstavljenosti manjina u crnogorskom Parlamentu, CEMI, Podgorica, str. 29–30.).

¹³³⁸ „Ne umiju da ispune prvi uslov EU“, *Vijesti*, 1. jun 2011.

¹³³⁹ Isto.

kritikovale su dalje suspendovanje primjene Ustava u ovom dijelu.¹³⁴⁰ Očekuje se da proces ovoga puta zaista bude ubrzan jer je i EU u svojim zahtjevima za određivanje datuma pregovora o članstvu Crne Gore u EU na prvom mjestu zatražila rješavanje ovog pitanja.

Organi za sprovođenje izbora

Organi za sprovođenje izbora su izborne komisije i birački odbori regulisani odredbama koje uređuju izbornu administraciju Zakona o izboru i opozivu odbornika i poslanika (čl. 17–37).¹³⁴¹ Zakonodavac se opredjelio za pro-partijski model uređenja organa izborne administracije, propisujući da nijedna politička partija ne može imati više od 1/3 članova izborne komisije i biračkog odbora.

Propartijski model je posledica konsenzusa političkih partija da se ne dozvoli stvaranje nezavisne državne izborne komisije koja bi imala dovoljno kapaciteta da sprovodi pored izbornog zakona i zakone o finansiranju političkih partija i predizbornih kampanja, odnosno kontrolu finansijskog poslovanja. Umjesto nezavisnog tijela DIK predstavlja tijelo koje čine predstavnici političkih partija sa dominantnom većinom vladajućih partija. Uslov za izbor člana DIK-a je jedino da je riječ o diplomiranom pravniku¹³⁴². Ovakav uslov ne garantuje kvalitet i profesionalizam. DIK se već godinama susrijeće s nedostatkom administrativnih kapaciteta, što se najbolje odslikava u činjenici da je jedini zapošljeni ustvari njen predsjednik, i to tek od 2010. godine. DIK je smještena u zgradi Skupštine Crne Gore u podrumskim prostorijama koje ne zadovoljavaju ni minimalne uslove za instituciju ovakvog značaja. NVO CEMI je izradila studiju javne politike kojom se predlaže uvođenje modela DIK-a kao nezavisnog tijela, kojim bi značajno bio smanjen uticaj predstavnika političkih partija na proces odlučivanja. Predloženo je da okosnicu sastava čine sudije, jer bi to po mišljenju ove NVO unaprijedilo kvalitet sprovedenih procesnih radnji, ali i ojačalo integritet u donošenju odluka. Ranije je Sudski savjet utvrdio da članstvo sudija u izbornim komisijama nije spojivo sa sudijskom etikom.¹³⁴³

Kontrola broja štampanih glasačkih listića i čuvanje izbornog materijala

DIK donosi posebnu odluku o obliku, izgledu i štampanju glasačkih listića i drugom izbornom materijalu, pred svake izbore. Zakon predviđa pravo uvida u izborni materijal predstavnicima podnosilaca izbornih lista i kandi-

¹³⁴⁰ „Odluka Skupštine neustavna“, *Dan*, 2. jun 2011.

¹³⁴¹ Zakon o izboru odbornika i poslanika – *Službeni list RCG*, br. 4/98, 5/98, 17/98, 14/00, 18/00, 9/01, 41/02, 46/02, 45/04, 48/06, 56/06

¹³⁴² Član 30 Zakona o izboru odbornika i poslanika – *Službeni list RCG*, br. 4/98, 5/98, 17/98, 14/00, 18/00, 9/01, 41/02, 46/02, 45/04, 48/06, 56/06

¹³⁴³ „Izabrana nova komisija za izbor“, *Pobjeda*, 2. jun 2009.

data za odbornike i poslanike, posebno u izvode iz biračkih spiskova, zapisnike biračkog odbora, zapisnike izbornih komisija i glasačke listiće (čl. 77). Uvid se može ostvariti u službenim prostorijama izborne komisije, odnosno kod organa kod kojih se izborni materijal nalazi. Nadležni organ takođe ima obavezu da na zahtjev podnosioca izborne liste odobri fotokopiranje izbornog materijala o trošku podnosioca zahtjeva. Uvid u izborni materijal može se ostvariti u roku od pet dana od dana održavanja izbora. Nakon isteka roka od 5 dana uvid u izborni materijal i njegovo fotokopiranje može ostvariti parlamentarna stranka na osnovu podnijetog zahtjeva. Izborni materijal se čuva najmanje četiri godine, a izuzetak su glasački listići koji se čuvaju 90 dana, odnosno do okončanja postupka o povredi prava u toku izbora (čl. 78). DIK propisuje način čuvanja i korišćenja izbornog materijala.

Utvrđivanje rezultata izbora

Rezultate izbora utvrđuje nadležna državna odnosno opštinska izborna komisija. Izborna komisija utvrđuje ukupan broj glasova koji je dobila svaka izborna lista i srazmjerno broju dobijenih glasova, na osnovu primjene D'Ontovog količnika, utvrđuje broj mandata koji pripada svakoj listi. U raspodjeli mandata učestvuju samo one izborne liste koje su dobile najmanje 3% glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali u izornoj jedinici (čl. 94 Zakona o izboru odbornika i poslanika).

Raspodjela mandata unutar rezultata kojeg je partijska lista ostvarila obavlja se zavisno od toga koji se tip izborne liste koristi. U Crnoj Gori upotrebljava se tzv. modifikovana zatvorena izborna lista gdje je polovina liste vezana redoslijedom, dok drugi dio liste partija može izmijeniti nakon održanih izbora. Na ovaj način birači se onemogućavaju da stvarno biraju svoje predstavnike, dok se partijskim rukovodstvima omogućava kontrola nad poslaničkim klubom. Ova vrsta zatvorene izborne liste se koristi samo u Crnoj Gori i Srbiji. Počev od 2002, OEBS je u više prilika kritikovao postojeće rješenje.

Prestanak mandata (slučaj „Andrijevića”)

Članom 87 Ustava Crne Gore definisano je da mandat poslaniku prestaje prije isteka vremena na koje je biran: (1) podnošenjem ostavke; (2) ako je pravosnažnom odlukom suda osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora u trajanju od najmanje šest mjeseci; (3) ako je pravosnažnom odlukom lišen poslovne sposobnosti; (4) prestankom crnogorskog državljanstva. Ustav daje pravo poslaniku da poslaničku funkciju obavlja profesionalno (čl. 85). Iako se Ustavom određuje da je mandat slobodan (čl. 85, st. 1), što znači da poslanik njime raspolaže, a ne partija, poslanici se i dalje po pravilu ponašaju kao da ne raspolažu slobodom samostalnog odlučivanja. Od uvođenja višestranačkog

sistema, do odluke Ustavnog suda 2004.¹³⁴⁴, poslanički mandat je bio imperativan. Imperativnost je bila pojačana postojanjem instituta opoziva. Od odluke Ustavnog suda 2004. godine u Crnoj Gori ponovo postoji slobodan mandat, koji je posredno vezan za partiju samo usled odredbe da poslanik gubi mandat u slučaju da partija sa čije liste je izabran bude zabranjena (Zakon o izboru odbornika i poslanika, čl. 101, st. 8).

Međutim, slobodan mandat omogućava i trgovinu mandatima. Kada je 1. marta 2011. odbornik Pokreta za promjene (PzP) u skupštini opštine Andrijevića, Uroš Čukić, prešao u redove Demokratske partije socijalista (DPS) i tako toj stranci obezbijedio skupštinsku većinu, predsjednik PzP, Nebojša Medojević, podnio je krivičnu prijavu protiv Čukića i šefa odborničkog kluba DPS Slavka Stijovića zbog korupcije, tvrdeći da je Čukić prešao u DPS za nekoliko desetina hiljada eura i stan u Podgorici.¹³⁴⁵ Ovaj slučaj je pokazao besmislenost slobodnog mandata u proporcionalnom izbornom sistemu, gdje se glasači opredjeljuju za stranke a nemaju uticaj na to ko će biti na listi i ne glasaju neposredno za pojedince sa liste. Prelazak odbornika u drugu stranku, i to iz opozicije u stranku na vlasti, izvjesno ne odražava izbornu volju građana, pa se postavilo pitanje legitimiteta andrijevačke skupštine i zahtijevano je vanredno održavanje izbora, što je DPS odbio.¹³⁴⁶

Razlozi za poništavanje izbora

Zakonom o izboru odbornika i poslanika nijesu taksativno navedeni razlozi ponavljanja glasanja na nekom biračkom mjestu. Umjesto toga, na bazi prigovora nadležna izborna komisija donosi odluku o ponavljanju glasanja (čl. 102).

Pravna zaštita (slučaj „Mašan”)

Prema Evropskom sudu za ljudska prava, izborna i politička prava nisu „građanska prava“ u smislu prava na pravično suđenje iz člana 6 EKPS (*Priorello v. Italy*, ECmHR, 43 DR 195, 1985), pa se garantije pravičnog suđenja ne primenjuju na postupke ispitivanja zakonitosti sprovođenja izbora (*Pierre-Bloch v. France*, 1996).

Organi za zaštitu biračkog prava su opštinske izborne komisije, Državna izborna komisija i Ustavni sud Crne Gore. Na osnovu Zakona o izboru od-

¹³⁴⁴ Odlukom Ustavnog suda RCG, objavljenom u *Sl. list RCG*, 45/04 od 02.07.2004, utvrđuje se da odredba člana 101, stav 1, tačka 7 Zakona o izboru odbornika i poslanika (*Sl. list RCG*, 4/98, 17/98, 14/00, 9/01, 41/02 I 46/02), nije u saglasnosti sa Ustavom RCG.

¹³⁴⁵ Do kraja juna 2011, kada je ovaj izvještaj ušao u štampu, nije bila poznata sudbina ove krivične prijave.

¹³⁴⁶ „Novi izbori najpoštenije rješenje“, *Dan*, 28. jun 2011.

bornika i poslanika osnovni pravni instrument zaštite je prigovor o kome odlučuje nadležni organ izborne administracije zbog slučajeva povrede biračkog prava (čl. 107, stav 1). Rok za podnošenje prigovora iznosi 72 časa od trenutka kada je nastupila povreda, odnosno donešena odluka ili izvršena radnja (čl. 107 stav 2). Nadležna izborna komisija donosi odluku 24 časa od podnošenja prigovora. Protiv rješenja Državne izborne komisije može se podnijeti žalba Ustavnom sudu (čl. 110). Zakon o izboru odbornika i poslanika (čl. 111) predviđa primjenu Zakona o opštem upravnom postupku (ZOUP), „na sve radnje u vezi sa dostavljanjem rješenja, zaključaka, kao i drugih akata, spisa, isprava, podnesaka i slično“ ukoliko drugačije nije predviđeno izbornim zakonom. Zakon predviđa uslove za prekršajnu odgovornost (čl. 101).

Krivični zakonik u posebnoj glavi 16, predviđa krivična djela protiv izbornih prava: Povreda prava kandidovanja (čl.184); Povreda prava glasanja (čl. 185); Povreda slobode opredjeljenja pri glasanju (čl. 186); Zloupotreba prava glasanja (čl. 187); Sastavljanje netačnih biračkih spiskova (čl. 188); Sprječavanje održavanja glasanja (čl. 189); Sprječavanje praćenja glasanja (čl. 190); Povreda tajnosti glasanja (čl. 191); Falsifikovanje rezultata glasanja (čl. 192); Uništavanje dokumenata o glasanju (čl. 193); Teška djela protiv izbornih prava (čl. 194). Zapriječene kazne se kreću u rasponu od novčane kazne do jedne godine zatvora, odnosno dvije, tri i pet godina. Ako je riječ o teškim djelima protiv izbornih prava, učinilac će se kazniti zatvorom od 6 mjeseci do 18 godina. Teška djela protiv izbornih prava nastaju u slučajevima kada je usljed izvršenja ostalih 8 od deset navedenih krivičnih djela protiv izbornih prava (3 do 10) došlo do nastupanja teških posljedica, odnosno do narušavanja javnog reda i mira, ugrožavanja imovine, kao i do nastupanja teških tjelesnih povreda, odnosno ukoliko, u najtežem obliku ovih djela, nastupila smrt.

Jedan od rijetkih procesuiranih slučajeva kršenja izbornih prava je slučaj kupovine glasova u Zeti – tzv. „slučaj Mašan“. Naime, u toku referendumske kampanje za nezavisnost, trojica aktivista DPS su, prema snimku koji je objelodanio Blok za zajedničku državu, u maju 2006, uoči referenduma, nagovarali Mašana Buškovića da on i njegova porodica glasaju za nezavisnost države, a da će im za uzvrat biti oprošteni računi za struju od preko 1.500 eura. Viši sud u Podgorici je u maju 2010. godine potvrdio presudu Osnovnog suda u Podgorici donijetu u ponovljenom postupku kojom su akteri „Zeta filma“ iz predreferendumske kampanje, osuđeni na zatvorske kazne od 45 dana, odnosno tri mjeseca, zbog krivičnog djela Povreda slobode opredjeljenja pri glasanju (čl. 186).

Predsjednik opozicionog Pokreta za promjene bio je predmet fizičkog napada od strane bliskog rođaka Branislava Mićunovića, kontroverznog biznismena, kojeg mediji i opozicioni političari povezuju sa brojnim kriminalnim aktivnostima u Crnoj Gori. Napadač, Nenad Mićunović, priznao je da je preduzeo napad revoltiran javnim prozvima njegove porodice od strane Nebojše Medojevića, koji je javno prozvaao Branislava Mićunovića kao

„crnogorskog sultana koji se za sve pita“ i preporučio da Skupština pošalje delegaciju da ga „zamoli da isporuči i Darka Šarića“, optuženog u Srbiji za šverc kokaina.¹³⁴⁷ U prekršajnom postupku napadač je kažnjen novčanom kaznom od 950 eura, a Vrhovna državna tužiteljka najavila da će razmotriti i pokretanje krivičnog postupka, što se do kraja godine nije desilo.¹³⁴⁸ Napad je naišao na oštru osudu političkih partija, kako opozicionih tako i vladajućih, kao i visokih državnih zvaničnika. Napad na Medojevića se desio svega nakon godinu dana od dana kada je isti političar verbalno napadnut na biračkom mjestu od strane simpatizera vladajuće koalicije. Pored ova dva slučaja, maloljetni sin Nebojše Medojevića bio je predmet napada na sportskom terenu od lica sa kriminalnom prošlošću. Mada je otkrila počinioce, policija je odmah dala neobično saopštenje kako napadači „nisu znali čijeg sina napadaju“, koje je kao neprimjereno prekoračenje nadležnosti policije kritikovao i Savjet za građansku kontrolu policije, postupajući po inicijativi Akcije za ljudska prava.¹³⁴⁹

Slučajevi sukoba interesa

Prema podacima koje objavljuje Komisija za sprječavanje sukoba interesa Crne Gore u 2010. godini došlo je do poboljšanja discipline u prijavljivanju imovinskih kartona.¹³⁵⁰ Visok stepen discipline je zabilježen od strane državnih funkcionera, tako da podatke o imovnom stanju, od 1122 državna funkcionera, nije dostavilo njih 6 (poslanik, sudija, 3 glavna inspektora i skupštinski funkcioner), što predstavlja odziv od 99,5%. U aprilu 2011, Komisija je objavila da 22 Vladina funkcionera nisu dostavili podatke o imovini za 2010. godinu¹³⁵¹. Kod lokalnih funkcionera, izvještaje nije predalo njih 86 (4,9%) u 2010, odnosno 116 u 2011. godini. Riječ je najčešće o novim odbornicima kao i članovima upravnih odbora na lokalnom nivou. Komisija je protiv svih ovih funkcionera podnijela prekršajne prijave.

Tokom 2010. godine Komisija je zbog nespojivosti funkcija odbornika i direktora donijela odluku da zakon krši Radoman Gogić iz Pljevalja, a zato što nije prenio pravo upravljanja u DOO „Studium.“¹³⁵²

U radu Komisije ostaje problem neprovjeravanja navoda koji se nalaze u predatim imovinskim kartonima javnih funkcionera. NVO CEMI je izradila i stavila na raspolaganje Komisiji bazu podataka o imovini državnih funkcionera a zahvaljujući njoj moguće je pratiti promjene u imovinskom stanju javnih funkcionera u kontinuitetu.¹³⁵³

¹³⁴⁷ „Napadnut jer je pomenuo Brana“, *Vijesti*, 21. februar 2010.

¹³⁴⁸ „Prijetnje likvidacijom koštaju 950 eura“, *Vijesti*, 21. april 2010.

¹³⁴⁹ „Motiv napada posao za sud“, *Dan*, 4. oktobar 2010.

¹³⁵⁰ Podaci su dostupni na linku: <http://www.konfliktinteresa.me/funkcioneri/EvidencijaFun.php>

¹³⁵¹ Isto, saopštenje od 15. aprila 2011.

¹³⁵² Podaci su dostupni na linku: <http://www.konfliktinteresa.me/funkcioneri/EvidencijaFun.php>

¹³⁵³ Podaci su dostupni na linku: <http://www.konfliktinteresa.me/funkcioneri/EvidencijaFun.php>

Pravo na jednak pristup javnoj službi (zabrana diskriminacije)

Član 25 (c) PGP izričito garantuje pravo da se bude primljen, pod opštim jednakim uslovima, u javne službe svoje zemlje. EKPS ne sadrži ovo pravo, ali je ono sada obuhvaćeno opštom zabranom diskriminacije na osnovu Protokola 12.

U Crnoj Gori je diskriminacija zabranjena po bilo kom osnovu (Ustav, čl. 8). Konkretnije, po više osnova, uključujući nacionalnu pripadnost, društveno ili etničko porijeklo, kao i političko i drugo mišljenje, posrednu i neposrednu diskriminaciju zabranjuje Zakon o zabrani diskriminacije. U članu 14, ovaj Zakon posebno zabranjuje diskriminaciju „pojedinaца ili grupa lica zbog političkog ubjeđenja, zbog pripadanja ili nepripadanja političkoj partiji ili drugoj organizaciji“.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima (*Sl. list CG*, 50/08), predviđa da državni službenik, odnosno namještenik vrši poslove politički neutralno i nepristrasno, u skladu sa javnim interesom (čl. 5); da su prilikom zapošljavanja državnih službenika i namještenika kandidatima, pod jednakim uslovima, dostupna sva radna mjesta, kao i da se radni odnos zasniva na osnovu javnog oglašavanja (čl. 8). Posebno je zabranjeno povlašćivanje ili uskraćivanje državnog službenika, odnosno namještenika u njegovim pravima, a posebno zbog političke, nacionalne, rasne ili vjerske pripadnosti, pripadnosti po polu ili na osnovu drugog razloga suprotno Ustavom i zakonom utvrđenim pravima i slobodama (čl. 11). Kršenje ovih odredbi ne podliježe prekršajnoj odgovornosti predviđenoj Zakonom (čl. 124), ali ono može biti sankcionisano na osnovu Krivičnog zakonika, odnosno podnošenjem tužbe sudu zbog diskriminacije, za utvrđenje kršenja prava i obeštećenje.

Među stanovništvom Crne Gore uvreženo je mišljenje da su najvažniji elementi za zapošljavanje i napredovanje u državnoj upravi rođacke i prijateljske veze i partijska pripadnost, pokazalo je istraživanje Uprave za antikorupciju i Programa za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP) objavljeno u decembru 2010.¹³⁵⁴ Političke stranke su često isticale ovaj vid diskriminacije, posebno u pogledu Srba.¹³⁵⁵ Koalicioni sporazum DPS-a i SDP-a iz juna 2010, unaprijed je utvrdio kojoj partiji će pripasti 17 funkcija u gradskoj vlasti, uključujući sekretare, pomoćnike sekretara i direktore Glavnog grada, što nije u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, koji predviđa da se za ta mjesta raspisuje javni konkurs.¹³⁵⁶ Poznato je da su ovakvi predizborni koalicioni sporazumi među političkim strankama pravilo.

¹³⁵⁴ „Nivo korupcije u državnoj upravi manji je nego prije tri godine“, Radio Slobodna Evropa/ Program za Crnu Goru, 21. decembar 2010; „U državnim službama najlakše preko veze“, *Vijesti*, 21. decembar 2010.

¹³⁵⁵ Primjera radi, „Srbima uskraćeno pravo na rad“, *Dan*, 12. mart 2011.

¹³⁵⁶ Ovu informaciju potvrdio je medijima šef pregovaračkog tima SDP-a Vujica Lazović („Marić: Sporazum DPS-a i SDP-a nezakonit“, *Dan*, 25. jun 2011).

Međutim, Akciji za ljudska prava je poznat samo jedan pokušaj procesuiranja ove vrste diskriminacije i to ne po osnovu političke pripadnosti, već srodstva. Bjelopoljac Admir Šabotić podnio je krivičnu prijavu protiv ministra rada i socijalnog staranja Suada Numanovića i njegove zamjenice Snežane Mijušković, koja je i v.d. direktora JU „Starački dom“ u Bijelom Polju, zbog navodne povrede ravnopravnosti u zapošljavanju u tom domu.¹³⁵⁷ Do kraja juna nije bila poznata sudbina ove krivične prijave.

Rezultati upitnika Ministarstva za ljudska i manjinska prava pokazali su da se od ukupno 13.900 zaposlenih službenika u državnim organima i organima lokalne samouprave, 79,03% ili 10.985 izjašnjavaju kao Crnogorci, a 8.6% ili 1.194 kao Srbi.¹³⁵⁸ Posebno nesrazmjernan odnos u zapošljavanju Crnogoraca i Srba u državnim organima očigledan je ako se uzme u obzir da je prema posljednjim rezultatima popisa, Crnogoraca 45%, a Srba 28,7% dok je i prema popisu iz 2003. bilo slično, Crnogoraca 43%, a Srba 32%.

¹³⁵⁷ „Konkurs kod tužioca“, *Vijesti*, 16. februar 2011; „Tvrđi da je zapošljavao i rođake i kumove“, *Vijesti*, 6. mart 2011.

¹³⁵⁸ http://www.slobodnaevropa.org/content/nacionalnost_i_partija_i_dalje_bitni_pri_zaposljavanju/24256351.html

Posebna zaštita porodice i djeteta

Član 23 PGP:

1. Porodica je prirodni i osnovni sastavni dio društva i ima pravo na zaštitu društva i države.
2. Pravo na sklapanje braka i osnivanja porodice priznaje se čovjeku i ženi kada su dorasli za ženidbu.
3. Nijedan brak se ne može sklapati bez slobodnog i potpunog pristanka budućih supružnika.
4. Države članice ovog pakta donijeće odgovarajuće mjere radi obezbjeđenja jednakosti u pravima i odgovornosti supružnika u pogledu braka za vrijeme braka i prilikom njegovog raskida. U slučaju raskida braka, preduzimaju se mjere radi obezbjeđenja potrebne zaštite djece.

Član 24 PGP:

1. Svako dijete, bez diskriminacije zasnovane na rasi, boji, polu, jeziku, vjeri, nacionalnom ili socijalnom porijeklu, imovnom stanju ili rođenju, ima pravo da mu njegova porodica, društvo i država ukazuju zaštitu koju zahtijeva njegov status maloljetnika.
2. Odmah poslije rođenja, svako dijete mora biti upisano u matičnu knjigu rođenih i nositi neko ime.
3. Svako dijete ima pravo da stiče neko državljanstvo.

Član 8 EKPS:

Svako ima pravo na zaštitu privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.

Javne vlasti neće se mješati u vršenje ovog prava osim ako je to u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbjednosti, javne bezbjednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprječavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

Član 12 EKPS:

Muškarci i žene odgovarajućeg uzrasta imaju pravo da stupaju u brak i zasnivaju porodicu u skladu s unutrašnjim zakonima koji uređuju vršenje ovog prava.

Član 5 Protokola br. 7 uz EKPS:

U vezi s brakom, u toku braka i u slučaju njegovog raskida, supružnici su ravnopravni u pogledu međusobnih građanskih prava i obaveza i u svom odnosu prema djeci. Ovim se članom države ne sprječavaju da preduzimaju neophodne mjere u interesu djece.

Zaštita porodice

Prema Ustavu, porodica uživa posebnu zaštitu (čl. 72). Roditelji su obavezni da brinu o djeci, da ih vaspitavaju i školuju. Djeca su obavezna da se staraju o svojim roditeljima kojima je potrebna pomoć. Djeca rođena van braka imaju ista prava i obaveze kao i djeca rođena u braku. Ustav garantuje i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života (čl. 40) u skladu s formulacijom člana 8, stav 1 EKPS. Načelna zaštita porodice koja je predviđena Ustavom, razrađena je zakonima.

Prema Porodičnom zakonu (Službeni list RCG, br. 1/2007), porodica je životna zajednica roditelja (u bračnoj ili vanbračnoj zajednici), djece i drugih srodnika koji u smislu ovoga zakona imaju međusobna prava i obaveze, kao i druga osnovna zajednica života u kojoj se njeguju i podižu djeca (čl. 2). Za razliku od Evropskog suda za ljudska prava, koji porodicu, odnosno „porodični život“, široko tumači – kao zajednicu života osoba među kojima postoje stvarne bliske emotivne veze, Porodični zakon porodicu definiše usko, tako da porodica ne postoji ukoliko se u njoj ne podižu djeca. Ovakva definicija porodice dovodi do problema neopravdano različitog tretmana parova bez djece, u odnosu na osobe koje odgajaju djecu ili žive u zajednici u kojoj se odgajaju djeca, jer bračni ili vanbračni drugovi bez djece jedno drugom nisu „članovi porodice“, odnosno, nemaju prava ili obaveze koja su propisana za članove porodice, odnosno porodičnog domaćinstva.¹³⁵⁹ Zbog toga bi usku definiciju porodice trebalo preispitati s aspekta njene ustavnosti i usklađenosti s pojmom porodičnog života iz čl. 8 EKPS, i izmijeniti tako da se omogući široko tumačenje njenog značenja. Ovo posebno i zbog toga što Evropski sud za ljudska prava pravo na poštovanje porodičnog života garantuje i partnerima, odnosno partnerkama istog pola koji žive u zajednici,¹³⁶⁰ što nije slučaj u Crnoj Gori jer su i bračna i vanbračna zajednica definisane kao zajednice osoba različitog pola, tj. muškarca i žene.¹³⁶¹

¹³⁵⁹ Svi navedeni zakoni propisuju prava ili obaveze za članove „porodice“ ili „porodičnog domaćinstva“, a da sami posebno ne definišu da se bračni ili vanbračni drugovi, bez djece, imaju smatrati članovima porodice ili porodičnog domaćinstva: Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (Sl. list CG, 13/2007, 79/2008 i 86/2009); Zakon o doprinosima za socijalno osiguranje (Sl. list RCG, 32/93, 3/94, 17/94, 42/94, 1/95, 13/96 i 45/98), Zakon o evidenciji u oblasti rada i zapošljavanja (Sl. list RCG, 69/2003), Zakon o energetici (Sl. list CG, 28/2010), Zakon o zaštiti potrošača (Sl. list RCG, 26/2007), Zakon o opštem upravnom postupku (Sl. list RCG, 60/2003), Zakon o oružju (Sl. list RCG, 49/2004 i Sl. list CG, 49/2008.), Zakon o parničnom postupku (Sl. list RCG, 22/2004 i 76/2006), Zakonu o predškolskom vaspitanju i obrazovanju (Sl. list RCG, 64/2002 i 49/2007.), Zakon o putnim ispravama (Sl. list CG, 21/2008), Zakon o registrima prebivališta i boravišta (Sl. list CG., br. 13/2008 i 41/2010), Zakon o svojinsko-pravnim odnosima (Sl. list CG, 19/2009.), Zakon o sprečavanju sukoba interesa (Sl. list CG, 19/2009), Zakon o sprovođenju popisa poljoprivrede 2010. godine (Sl. list CG, 54/2009 i 14/2010), Zakon o sudskim taksama (Sl. list RCG, 76/2005) i Zakon o troškovima u upravnom postupku (Sl. list SRCG, 44/81); Zakon o eksproprijaciji (Sl. list RCG, 55/2000, 28/2006 i 21/2008).

¹³⁶⁰ Vidi *P.B. and J.S. v Austria*; *Schalk and Kopf v Austria*, 2010.

¹³⁶¹ Ustav, čl. 71; Porodični zakon, čl. 3, 12 i 15. Detaljnije o diskriminaciji seksualnih manjina, vidjeti na str. 111.

Porodični zakon definiše brojne institute koji regulišu odnose u porodici kao što su roditeljsko pravo (čl. 59–60), zajedničko vršenje roditeljskog prava koje može biti regulisano i sporazumom (čl. 76–79), usvojenje postupak i prava i obaveze iz usvojenja (čl. 121–156), hraniteljstvo (čl. 157–177), starateljstvo, pravo na izdržavanje i postupak za ostvarivanje ovog prava, posredovanje u porodičnim odnosima, itd.

Zaštita od nasilja u porodici

Zakon o zaštiti od nasilja u porodici

Dugo očekivani Zakon o zaštiti od nasilja u porodici stupio je na snagu u avgustu 2010. godine (*Sl. list CG* br. 46/2010). Zakonom je definisano ko uživa zaštitu na osnovu zakona, koje radnje se smatraju porodičnim nasiljem, nadležnosti državnih organa u primjeni zaštite na osnovu zakona, prekršaji za kršenje zakona i nove zaštitne mjere koje bi trebalo da obezbijede hitnu zaštitu i spriječe ponavljanje nasilja. Propisivanje ovih zaštitnih mjera je i najveći doprinos Zakona.

Zakon definiše nasilje u porodici kao ponašanje kojim se ugrožava fizički, psihički, polni ili ekonomski integritet, mentalno zdravlje i spokojstvo člana porodice, bez obzira na mjesto gdje je učinjeno (čl. 2). Posebno dobro rješenje je to što su, primjera radi, nabrojene radnje koje se naročito smatraju nasiljem, ali se otvorenom definicijom dozvoljava da se nasilje šire tumači, u zavisnosti od okolnosti pojedinačnih slučajeva (čl. 8). Određeno je i ko se sve smatra članom porodice za potrebe primjene ovog Zakona (čl. 3). Međutim, zakonskom odredbom nijesu obuhvaćena lica koja nisu vanbračni supružnici i ne žive u istom domaćinstvu.¹³⁶² Nisu obuhvaćeni ni istopolni partneri koji žive zajedno, jer se, imajući u vidu definicije porodice i vanbračne zajednice, oni ne mogu podvesti ni pod članove „porodičnog domaćinstva“, ni pod vanbračne partnere. (Detaljnije o diskriminatornom tretmanu homoseksualnih osoba vidjeti str. 111.)

Dužnost prijavljivanja nasilja u porodici pored institucija koje se u okviru svojih ovlašćenja bave zaštitom, ima svako ko sazna za učinjeno nasilje (čl. 9, st 2).

Zakonom je predviđeno da Centar za socijalni rad ili drugi organ, ustanova ili organizacija koja se bavi zaštitom obrazuje stručni tim od predstavnika

¹³⁶² Proširivanje kruga korisnika zaštite na predloženi način preporuka je i Ujedinjenih nacija, vidi: United Nations, Good practices in legislation on violence against women, Report of the expert group meeting, Vienna, 26–28 May 2008, str. 27. Ova i druge kritike Zakona koje se navode u produžetku, sastavni su dio 24 amandmana na Predlog zakona o zaštiti od nasilja u porodici, koje su zajednički predložile osam crnogorskih nevladinih organizacija, od kojih je usvojeno samo pet. Vidjeti detaljnije na internet stranici: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Izvjestaj_unaprijedjenje_Nacrta_zakona_o_zastiti_od_nasilja_u_porodici2.pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/Izvjestaj_unaprijedjenje_Nacrta_zakona_o_zastiti_od_nasilja_u_porodici2.pdf)

te ustanove, organa i službi lokalne uprave, policije, nevladinih organizacija i stručnjaka koji se bave pitanjima porodice, radi utvrđivanja plana pomoći žrtvi i koordinacije aktivnosti u procesu pomoći žrtvi, u skladu sa njenim potrebama i izborom (čl. 11).

U cilju sprječavanja i suzbijanja nasilja, otklanjanja posljedica učinjenog nasilja i preduzimanja efikasnih mjera prevaspitanja člana porodice koji je učinio nasilje predviđeno je izricanje zaštitnih mjera uz kaznu ili u vidu samostalne sankcije (čl. 20, 26): udaljenje iz stana; zabrana približavanja, uznemiravanja i uhođenja; obavezno liječenje od zavisnosti i obavezni psihosocijalni tretman. Do objavljivanja izvještaja još uvijek nijesu bili donijeti podzakonski akti za sprovođenje zakona, pa još uvijek nije poznato kako će se primjenjivati posebno psihosocijalni tretman, koji do sada nije postojao u Crnoj Gori.

Zakonom su predviđene prekršajne kazne za nasilje u porodici, uključujući i za zanemarivanje djeteta (čl. 36 i 37). S obzirom na to da su iste radnje i Krivičnim zakonikom predviđene kao krivična djela (čl. 219, Zapuštanje i zlostavljanje maloljetnog lica i čl. 220, Nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici) postoji opasnost da se povrijedi načelo *ne bis in idem*, tj. da se za isto djelo osoba procesuirala dva puta, u prekršajnom i krivičnom postupku, ili da, u prekršajnom postupku, dobije manju kaznu od one koja bi uslijedila za krivično djelo.¹³⁶³ S druge strane, procesuiranje u prekršajnom postupku znači kraće rokove i omogućava brže postupanje, s obzirom na to da organi za prekršaje nisu opterećeni kao sudovi, pa je i zaštitne mjere moguće izreći u kratkim rokovima predviđenim Zakonom.

Efikasno praćenje primjene Zakona i njeno unaprjeđenje, još uvijek je pod znakom pitanja, jer Zakonom nije propisano osnivanje mješovite komisije u tu svrhu, što su zahtijevale crnogorske NVO i preporučili eksperti UN¹³⁶⁴. Nevladine organizacije očekuju da se osnivanje Komisije predvidi Strategijom zaštite od nasilja u porodici (vidi u nastavku).¹³⁶⁵

Trebalo bi predvidjeti i osnivanje Fonda za podršku žrtvama domaćeg nasilja, za koji bi se sredstva izdvajala iz budžeta, od prekršajnih kazni i donacija.¹³⁶⁶ Žrtve porodičnog nasilja su po pravilu žene koje nisu ekonomski

¹³⁶³ Vidi Pravo na pravično suđenje, *Ne bis in idem*, str. 248.

¹³⁶⁴ United Nations, *Good practices in legislation on violence against women, Report of the expert group meeting*, Vienna, 26–28 May 2008, str. 59.

¹³⁶⁵ Sedam NVO koje su zajednički predložile 24 amandmana na Predlog zakona o zaštiti od nasilja u porodici (Sigurna ženska kuća, Akcija za ljudska prava, SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Nikšić, SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Podgorica, Centar za građansko obrazovanje, Centar za anti-diskriminaciju EKVISTA, Centar za žensko i mirovno obrazovanje ANIMA), od kojih je prvim sugerisano da Zakon predvidi osnivanje ovakve mješovite komisije, dobile su uvjerenja od poslanica, posebno predsjednice odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore, da će se takva Komisija predvidjeti Strategijom.

¹³⁶⁶ Gana je Zakonom o domaćem nasilju 2007. godine uspostavila takav fond – United Nations, *Good practices in legislation on violence against women, Report of the expert group*

samostalne, što je i osnovni razlog zbog koga se osjećaju primorane da trpe nasilje. Fond za podršku bi obezbijedio da se žene žrtve nasilja, kao i njihova djeca, ne nađu i u materijalnoj oskudici u periodu kada se odluče da nasilnika prijave, odnosno da se od njega odvoje. Zakonom nije predviđena mogućnost da se nasilniku ograniči raspolaganje zajedničkom imovinom, odnosno da se žrtvi omogući privremeno korišćenje zajedničke imovine. Predviđena je zaštitna mjera Udaljenje iz stana, kojom se učinilac nasilja može udaljiti iz prostora za stanovanje na period koji ne može biti kraći od trideset dana niti duži od šest mjeseci (čl. 21), ali je predviđeni rok kratak, ako se uzme u obzir da članovi domaćinstva mogu biti trudnice i djeca koja nisu navršila godinu dana starosti,¹³⁶⁷ kao i da sudski postupci podjele imovine u praksi traju više godina.

Zakon je predvidio donošenje Strategije zaštite od nasilja u porodici, kojom bi trebalo da se ocjeni stanje i identifikuju ključni problemi u socijalnoj i drugoj zaštiti, propišu ciljevi i mjere za unapređenje zaštite od nasilja, naročito u vezi sa: podizanjem nivoa svijesti građana o problemu nasilja, razvojem programa za prevenciju nasilja, podrške porodici u prevenciji nasilja, unapređenje sistema za prikupljanje i analizu podataka i izvještavanja o slučajevima nasilja. Ministarstvo rada i socijalnog staranja je u saradnji sa NVO i uz tehničku podršku UNICEF-a i OSCE-a u junu 2011. počelo proces izrade Strategije i Akcionog plana za njeno sprovođenje. Strategija, Akcioni plan i drugi podzakonski akti za sprovođenje Zakona trebalo je da budu donijeti u roku od šest mjeseci od donošenja Zakona (do 27. januara 2011), ali je ovaj rok produžen.

U Crnoj Gori ne postoje uslovi za dosljednu primjenu Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Nema savjetodavnih službi specijalizovanih za rad sa žrtvom i nasilnikom, a kapaciteti centara za socijalni rad su nedovoljni i njihov rad je često predmet pritužbi koje građani podnose Zaštitniku ljudskih prava i sloboda.

U Crnoj Gori ne postoje uslovi za izmiještanje nasilnika iz porodice, kao ni ustanove za smještaj žrtava nasilja, osim skloništa nevladinih organizacija. Nije rijedak slučaj da se djeca, žrtve porodičnog ili drugog nasilja, smještaju u Centar za djecu i mlade „Ljubović“ – vaspitni centar za djecu u riziku i djecu u sukobu sa zakonom (vidjeti str. 432.), kao i u Dom za nezbrinutu djecu u Bijeloj. Međutim, obje ustanove ne pružaju uslugu smještaja djeteta u pratnji nenasilnog roditelja. Hraniteljstvo (van srodničkih porodica), kao najpoželjniji oblik zaštite djece bez roditeljskog staranja, odnosno bez odgovarajućeg staranja, uključujući i žrtve nasilja, potpuno je nerazvijeno.

meeting, Vienna, 26–28 May 2008, str. 37.; Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici BiH je, u članu 13 (*Osiguranje zaštite osobe izložene nasilju*), za osobu izloženu nasilju predviđeno pravo na privremeno izdržavanje iz alimentacionog fonda.

¹³⁶⁷ Vidi: načelo zaštite trudnice i djeteta do godinu dana starosti član 58 Porodičnog zakona Crne Gore.

Krivična djela

Krivični zakonik (KZ) (Sl list RCG, br. 70/2003, 13/2004, 47/2006 i *Sl. list CG*, 40/2008 i 25/2010) predviđa u okviru krivičnog djela Nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici (220, st. 1), da će se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine kazniti učinilac koji „primjenom nasilja, drskim ili bezobzirnim ponašanjem ugrožava spokojstvo, tjelesni integritet ili duševno stanje člana svoje porodice ili porodične zajednice“. Kvalifikovani oblici ovog djela su zaprijećeni kaznama čiji je raspon od tri mjeseca do pet godina, osim kod slučaja kada je nastupila smrtna posljedica gde je zaprijećeno kaznom od tri do dvanaest godina zatvora (čl. 220, st. 2, 3 i 4).

Propisi Crne Gore predviđaju i obavezu izdržavanja u okviru porodice (čl. 9 PZ). Nedavanje izdržavanja sankcionisano je Krivičnim zakonikom (čl. 221 KZ). Takođe, KZ-om su za krivična djela propisane i radnje kojima se krše porodične obaveze – Zapuštanje i zlostavljanje maloljetnog lica (čl. 219), Ostavljanje u teškom položaju ili Napuštanje člana porodice koji nije u stanju da se sam o sebi stara (čl. 222 KZ). Izmjenama i dopunama KZ-a, nažalost, nije ispravljena odredba čl. 212, prema kojoj se krivično gonjenje za krivična djela Silovanje i Obljuba nad nemoćnim licem pokreće po privatnoj tužbi protiv bračnog druga, dok je u odnosu na druga lica predviđeno gonjenje po službenoj dužnosti.¹³⁶⁸

Prema izvještaju Vrhovnog državnog tužilaštva za 2009. godinu, samo polovina prijavljenih izvršilaca krivičnih djela Nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici je optuženo. Veći dio optuženih je dobilo uslovnu osudu, dok je trećina osuđena na kaznu zatvora.¹³⁶⁹ U 2010. godini broj učinilaca ovog krivičnog djela smanjen je za 17% u odnosu na 2009. godinu, u kojoj je procenat bio manji za 9% u odnosu na prethodnu godinu. Prema izvještaju Državnog tužilaštva za 2010. godinu, za ovo krivično djelo te godine ukupno je prijavljeno 444 lica. Odbačeno je nešto manje od trećine prijava (196), dok je nešto više od trećine prijava dovelo do podizanja optužnog predloga (212).

Nasilje u porodici je ponekad teško posmatrati odvojeno od krivičnih djela zlostavljanja i zanemarivanja, jer nerijetko ima istu radnju i posledicu. Dostupna statistika (godišnji izvještaji o radu Vrhovnog državnog tužilaštva) ne prikazuje odvojeno ni prijave za kvalifikovane oblike krivičnih djela, a pogotovo ne u kojoj mjeri su djeca žrtve nasilja u porodici i jesu li to ženska ili muška djeca itd. Nedostaci takve evidencije, onemogućavaju djelotvornu prevenciju i zaštitu djece od nasilja u porodici.

¹³⁶⁸ Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava UN u Podgorici imala je niz primedbi na kvalitet Krivičnog zakona još 2005. godine. Kancelarija je smatrala da je neopravdano izostala zaštita od seksualnog uznemiravanja, da je potrebno razdvojiti nasilje u porodici koje je usmereno prema ženama od drugih oblika porodičnog nasilja i, posebno na to da se ova krivična djela nisu našla među krivičnim delima protiv života i tijela čime bi se naglasila njihova društvena opasnost (arhiva Akcije za ljudska prava).

¹³⁶⁹ Izvještaj Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore o radu Državnog tužilaštva za 2009. godinu

Pored toga, Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici predviđeni su prekršaji i zaštita u prekršajnom postupku. Nije jasno određena razlika između radnji izvršenja prekršaja i krivičnih djela, što može dovesti do kršenja načela *ne bis in idem* (suđenja dva puta za isto djelo), ili daljeg ublažavanja ionako blage kaznene politike. Kako je Zakon predvidio da se zaštitne mjere izriču u prekršajnom, a ne u krivičnom postupku, oštećeni se zbog toga sve češće odlučuju na prekršajni postupak koji u ovom smislu pruža efikasniju zaštitu nego krivični. Dopunom Zakona o krivičnom postupku treba omogućiti da se i u krivičnom postupku primjenjuju zaštitne mjere, koje su Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici predviđene samo za prekršajni postupak.”

Zaštita od porodičnog nasilja u praksi

Država ne obezbjeđuje servise podrške za žrtve porodičnog nasilja, već su oni i dalje dostupni isključivo u okviru nevladinih organizacija. U Crnoj Gori nema psihijatarata specijalizovanih za rad sa zlostavljanim djecom, niti ogovarajuća savjetovališta. Postojeći kapaciteti su nedovoljni, s obzirom da u Crnoj Gori postoje samo dva skloništa za žene i djecu. Posebno su ugrožene žene iz ruralnih oblasti i manjih mjesta za koje su i postojeća skloništa teško dostupna zbog geografske udaljenosti.

Prema podacima Uprave policije, tokom 2010. godine, službenici Područne jedinice Podgorica evidentirali su 99 prijava nasilja u porodici, dok je 2009. zabilježeno 156 slučajeva, što su predstavnici policije tumačili kao uspješno suzbijanje ove pojave.¹³⁷⁰

Međutim, podaci nevladinih organizacija ne idu u prilog tom zaključku. Pomoć NVO „SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja – Podgorica“, samo u prva četiri mjeseca 2010. godine zatražilo je 137 osoba, daleko više u odnosu na uporedne periode prethodnih godina. Istovremeno sa povećanjem broja žrtava nasilja povećala se i raznovrsnost djela zbog kojih su se žrtve obraćale za pomoć. Prema podacima ove NVO, tokom prethodnih godina u prosjeku u 90% slučajeva samo su žene trpjele nasilje u porodici, a u ovom periodu, u 35% slučajeva zlostavljana su i djeca. Žrtve se sve češće suočavaju s različitim oblicima institucionalnog nasilja koje ih dodatno traumatizuje, posebno kada dolaze upravo od institucija koje su dužne da obezbijede adekvatnu zaštitu. Verbalno nasilje se još uvijek od strane državnih službenika tretira kao obična bračna svađa.¹³⁷¹

NVO „Sigurna ženska kuća“ (SŽK), u toku 2010. godine posjetilo je 289 osoba, a 77 osoba je bilo smješteno u sklonište pri SŽK. Zabilježeno je blizu 400 telefonskih poziva i 60 razgovora sa psihološkinjom. Policiji su podnijete 92 prijave. Broj osoba koje se obraćaju SŽK za pomoć je u porastu u odnosu na prethodne godine. U novembru 2010, pomoć je zatražilo 40, a u martu 2011. rekordnih 73 osobe (taj broj se u prosjeku kreće oko 25 mjesečno). Mnoge žene traže samo informacije u vezi sa postupcima i procedurama pred

¹³⁷⁰ Dan, 6. januar 2011.

¹³⁷¹ Izvor: NVO „SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja“, decembar 2010.

institucijama, međutim tek trećina žena koje se obrate za pomoć odvaži se i da prijavi nasilje. Najveći broj zahtjeva odnosi se na besplatnu pravnu pomoć, koja uključuje pravne savjete, ali i pisanje tužbi za razvod braka, podjelu imovine, alimentaciju itd. Besplatna pravna pomoć za žrtve porodičnog nasilja još uvijek nije dostupna u okviru institucija,¹³⁷² a malobrojne su i nevladine organizacije koje obezbjeđuju ovakav oblik pomoći, tako da raspoloživi kapaciteti ne odgovaraju stvarnim potrebama.

Pomoć NVO „SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja – Nikšić“ u toku 2010. zatražilo je 109 klijentkinja što je za 17% više u odnosu na prethodnu 2009. godinu, kada je pomoć zatražila 91 osoba. Više od dvije trećine je tražilo povjerljive razgovore sa volonterkom, jedna trećina je zahtijevala pratnju u ulozi povjerljivog lica u institucije sistema, a za 28% je SOS Nikšić reagovao u urgentnim situacijama nasilja. Za 71 klijentkinju je obezbijeđena pomoć advokatice kroz pravno savjetovalište, a od ovog broja njih 42 (59.2%) su zastupane pred sudom. Usluge psihološkog savjetovališta su obezbijeđene za 7 žena i 13 djece. Pri ovoj NVO, u centru za zbrinjavanje žena i djece, boravile su 93 osobe (41 žena i 52 djece) što predstavlja povećanje od 9.5% u odnosu na prethodnu godinu. Najveći broj žena i djece (77,3%) bili su crnogorski državljani, a preostala lica su bila iz Srbije, Albanije, Švajcarske i sa Kosova. U jednom slučaju se radilo o licu bez državljanstva. Oni su u SOS Nikšić Centru u prosjeku boravili 11 – 12 dana.

Stručni tim SŽK primjećuje da situacija nije ista u svim dijelovima Crne Gore. Prosjek prijava kao i saradnja i odnos s nadležnim institucijama mnogo je bolji u sredinama gdje postoje timovi za porodično nasilje i gdje su aktivnosti ženskih NVO intenzivnije (Podgorica i Nikšić). U manjim sredinama, naročito na sjeveru Crne Gore, dešavaju se ne samo propusti, već i ozbiljno kršenje ljudskih prava žrtava porodičnog nasilja, i to ne samo od strane policije, već i od strane Centara za socijalni rad.¹³⁷³

Ohrabruje povećanje broja poziva SOS telefonima članova porodice, prijatelja i komšija koji prijavljuju nasilje nad ženama i djecom. U 2010. godini povećan je broj poziva od strane članova porodica za 40% u odnosu na prethodnu godinu. To je jasan pokazatelj da sve veći broj građana ne želi da na nasilje u porodici gleda kao na uobičajeni i prihvatljivi vid ponašanja.¹³⁷⁴ Međutim, odgovorna lica u obrazovnim i zdravstvenim ustanovama još uvijek ne prepoznaju u dovoljnoj mjeri svoju obavezu da prijave nasilje.

Prema podacima navedenim u godišnjem izvještaju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za 2010. godinu, od početka primjene Zakona o zaštiti nasilja u porodici, područni organi za prekršaje u Crnoj Gori primili su u rad 184 zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka, od čega je riješeno 105

¹³⁷² Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći stupa na snagu 1. januara 2012.

¹³⁷³ Razgovor sa Majom Raičević, NVO Sigurna ženska kuća, februar 2011.

¹³⁷⁴ „Za 120 dana pomoć tražilo 137 osoba“, *Dan*, 25.05.2010. „Nemoj da si trepunula, e ću te slomit“, *Pobjeda*, 19. septembar 2010.

predmeta. Predmetima je obuhvaćeno 188 osoba, od toga 162 nasilnika i 26 nasilnica. Svi su punoljetne osobe različite starosne dobi, uglavnom osnovnog ili srednjeg obrazovanja i u većini slučajeva nezaposleni. Nasilnici su u 121 slučaju bili članovi najuže porodice (suprug, otac, brat ili sin), pretežno muževi. Po zahtjevima za pokretanje prekršajnog postupka (184) bilo je 196 žrtava nasilja, od čega 149 žena (supruge, majke, sestre, kćerke) i 47 muškaraca (očevi, i u malom broju drugi članovi porodice).¹³⁷⁵ Ova statistika uključuje samo osobe koju su bile neposredno izložene nasilju, a ne i posredne žrtve nasilja, a to su najčešće djeca. U okončanim predmetima izrečeno je 13 zatvorskih kazni, 52 novčane kazne, 13 opomena, 7 zaštitnih mjera liječenja od zavisnosti od alkoholizma, tri zaštitne mjere obaveznog psihijatrijskog liječenja na slobodi, jedna zaštitna mjera obaveznog psihijatrijskog liječenja zatvorenog tipa (uz novčanu kaznu), jedna zaštitna mjera udaljenja iz kuće i zabrane približavanja, jedna zaštitna mjera obaveznog liječenja od zavisnosti opojnih droga, 2 zaštitne mjere zabrane približavanja stanu – žrtvi nasilja. U 15 predmeta postupak je obustavljen.¹³⁷⁶

Problemi koji postoje u praksi suzbijanja ove vrste nasilja su sljedeći: često ne postoje materijalni dokazi, a svjedoci izbjegavaju pojavljivanje pred sudom ili policijom, jer ne žele da se zamjere nasilniku. Policija i pravosudni organi u značajnom broju slučajeva još uvijek svoj sud o nasilju temelje na postojanju odnosno nepostojanju fizičkog nasilja, dok ostale oblike nasilja teže prepoznaju.¹³⁷⁷ To se naročito odnosi na ekonomsko i psihološko nasilje, kao i na zanemarivanje djece i uskraćivanje osnovnih egzistencijalnih potreba, iako čl. 8 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici jasno propisuje i ove oblike nasilja. U najvećem broju slučajeva žrtve porodičnog nasilja su nezadovoljne radom državnih institucija, prvenstveno policije, Centara za socijalni rad i sudstva. Najviše pritužbi odnosi se na nerazumijevanje problema od strane službenika pomenutih institucija, slabu koordinaciju između policije, Centara za socijalni rad i sudova. Pritužbe na rad policije uglavnom se odnose na neefikasnost u zaštiti žrtava. Praksa pokazuje i da najveći broj žrtava od pomenutih institucija ne dobija odgovarajuće informacije o njihovim nadležnostima i procedurama koje slijede nakon prijave nasilja. Tako se dešava da žrtve koje su prijavile nasilje stiču utisak da je prijava bila uzaludna i da institucije ne čine ništa po pitanju njihove zaštite, što utiče na gubitak povjerenja u njihov rad. U najvećoj mjeri zabrinjavaju dugi sudski procesi (u kojima se često ne određuju zaštitne mjere, pa žrtva nastavlja da boravi sa nasilnikom), kao i blaga kaznena politika. Veliki problem predstavlja potpuni izostanak edukacije policije i pravosudnih organa o primjeni Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. SŽK je zabilježila nekoliko slučajeva gdje policijski službenici nijesu ni bili upoznati sa činjenicom da ovaj Zakon postoji. Rezultat je da

¹³⁷⁵ Izvještaj je dostupan na: <http://www.ombudsman.co.me/izvjestaji.php>.

¹³⁷⁶ Isto.

¹³⁷⁷ Slučajevi iz prakse SŽK

policija i dalje primjenjuje ustaljenu praksu privođenja nasilnika u prostorije za zadržavanje, u onim slučajevima koji se mogu tretirati kao kršenje javnog reda i mira. Pritom se prvenstveno rukovodi Zakonom o policiji i odredbama Zakonika o krivičnom postupku koji omogućavaju zadržavanje ne duže od 12 odnosno 48 časova. Primijećeno je da ne koriste nadležnosti koje propisuje član 28. Zakona o zaštiti od nasilja u porodici po kome policijski službenik može narediti počiniocu nasilja udaljenje ili zabranu vraćanja u stan do tri dana.¹³⁷⁸ Jedan od razloga je i nepostojanje odgovarajućeg obrasca pisanog naredjenja i način njegovog sprovođenja koje je Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore trebalo da donese do 14. februara 2011.

Značajan problem predstavlja izostanak nadzora nad sprovođenjem zaštitnih mjera koje propisuje Zakon o zaštiti od nasilja u porodici, a koji za ove slučajeve propisuje prekršajnu ili krivičnu odgovornost u zavisnosti od tipa zaštitne mjere. Međutim, iako je u praksi bilo više slučajeva u kojima počinilac nasilja nije postupio u skladu sa izrečenom zaštitnom mjerom, nije poznat slučaj da je sud izrekao odgovarajuću sankciju. Pored toga, sudije za prekršaje nijesu upoznate sa pravom žrtve da sama zahtijeva izricanje mjera za zaštitu.¹³⁷⁹ Kazne za nasilničko ponašanje su uglavnom uslovne i, nešto manje, novčane.

Praksa Evropskog suda pravde bilježi mnoštvo slučajeva u kojima je nepreduzimanje mjera zaštite žrtve od porodičnog nasilja, od strane države, dovelo do ubistva i učinilo državu odgovornom za kršenje člana 2 Konvencije – prava na život (*Kontrovà v. Slovakia; Branko Tomašić i drugi protiv Hrvatske*). Slučajevi nasilja u porodici koji su kao posljedicu imali smrtan ishod su zabilježeni i u Crnoj Gori. Krivični zakonik kao Teško ubistvo (čl. 144) predviđa ubistvo člana porodice ili porodične zajednice koji je prethodno zlostavljan. U Crnoj Gori se 2010. godine desilo ubistvo Danice Bošković (81), koje je možda moglo biti spriječeno, da su državni organi adekvatno reagovali na prethodne prijave podnošene protiv njenog sina zbog nasilja u porodici. Detaljnije o ovom i drugim slučajevima vidjeti u okviru Prava na život, na str. 138.

Brak

Ustav naglašava da se brak može zaključiti „samo uz slobodan pristanak žene i muškarca“ (čl. 71). Za razliku od ranije važeće Povelje o ljudskim i manjinskim pravima Srbije i Crne Gore, koja je u članu 25, st. 1 propisivala slobodu sklapanju braka budućih „supružnika“, bez određivanja njihovog pola, važeći crnogorski propisi ne omogućavaju ni brak, niti priznaju vanbračnu zajednicu između osoba istog pola. Detaljnije o pravima homoseksualnih, biseksualnih i transrodnih osoba vidi na str. 111.

¹³⁷⁸ Razgovor predstavnica SŽK sa inspektorima za porodično nasilje, Uprava policije, Područna jedinica Podgorica, februar 2011.

¹³⁷⁹ Razgovor sa predsjednikom Suda za prekršaje, maj 2011.

Prema propisima Crne Gore, supružnici su muškarac i žena, koji su u braku jednaki. Brak se ne može zaključiti ako postoje bračne smetnje koje su nabrojane u Porodičnom zakonu. Neke od njih obezbjeđuju stupanje u brak slobodnom voljom budućih supružnika (brak je nevažeći u slučaju prinude, zablude, nepostojanja poslovne sposobnosti), druge zabranjuju brak između krvnih srodnika ili srodnika po tazbini. U brak se, po pravilu, može stupiti s navršenih 18 godina, a uz dozvolu suda i sa 16 godina.

Razvod je dozvoljen i do njega se može doći ili sporazumom supružnika (čl. 57 PZ) ili na zahtjev (po tužbi) jednog od njih u slučaju da su bračni odnosi ozbiljno i trajno poremećeni ili ako se objektivno (nestalnost, duševna bolest i sl.) ne može ostvariti zajednica života supružnika (član 52 PZ).

Imovina koju su supružnici stekli radom u toku bračne zajednice njihova je zajednička imovina, i njome upravljaju i raspolažu zajednički i sporazumno (čl. 288 i čl. 291 PZ). Imovina koju jedan bračni drug ima u vrijeme zaključenja braka ostaje njegova posebna imovina (član 286 PZ). Novi institut uveden Porodičnim zakonom 2007. godine je bračni (odnosno, predbračni) ugovor (čl. 301, 302, 303 PZ), kojim supružnici uređuju svoje imovinske odnose slobodno izraženom voljom.

Iskustva nevladinih organizacija, koje se u Crnoj Gori bave pravima žena, pokazuje da je prinuda na brak prisutna u porodicama u Crnoj Gori. Ova pojava je posebno izražena u romskim porodicama, gdje su ugovoreni brakovi praksa i to među djecom, ali postoji i u drugim, izrazito patrijarhalnim porodicama, u okolini Ulcinja, Tuzi, Rožaje.¹³⁸⁰

Sudski postupci koji se vode u vezi sa podjelom zajedničke imovine po pravilu veoma dugo traju i za njih je karakteristično da sudovi rijetko prihvataju zahtjev za određivanje privremene mjere, kojom se supružniku koji je upisan kao vlasnik nepokretnosti (po pravilu suprug), zabranjuje svako raspolaganje imovinom do pravosnažnog okončanja sudskog postupka. Posljedica toga je da se imovina, ili njen dio, do donošenja odluke suda proda, optereti ili pokloni, pa je potrebno voditi nove postupke..

Posebna zaštita djeteta

Međunarodne obaveze

Crnu Goru obavezuju Konvencija o pravima djeteta, Fakultativni protokol o prodaji djece, dječijoj prostituciji i dječijoj pornografiji i Protokol o učešću djece u oružanim sukobima.

Prihvatanjem Konvencije, Crna Gora je preuzela obavezu da podnosi periodične izveštaje o načinu njene primjene Komitetu za prava djeteta (u nastavku „Komitet“). U tom smislu Vlada je podnijela Inicijalni izveštaj Crne Gore o primjeni Konvencije o pravima djeteta za period 2006–2008. godine.

¹³⁸⁰ Izvor: podaci NVO Sigurna ženska kuća.

Početak 2010. godine Komitet je primio i izvještaje od strane NVO, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, kancelarije UNICEF-a za Crnu Goru i drugih međunarodnih organizacija o pravima djece u Crnoj Gori. Na osnovu tog materijala i razgovora s predstavnicima Vlade i NVO, Komitet je usvojio Završne napomene 1. oktobra 2010. godine.¹³⁸¹

Komitet je izrazio zadovoljstvo zbog napretka u reformi jednog dijela zakonodavstva, izradi strategija i koordinacionih mehanizama, ali je naglasio probleme u primjeni prava djeteta na osnovu Konvencije. Izražena je zabrinutost zbog neefikasnosti Savjeta za prava djeteta, najvišeg koordinacionog tijela na nacionalnom nivou za zaštitu prava djeteta i praćenje primjene Konvencije. Kritиковano je i nepostojanje baza podataka (posebno u pogledu djece sa invaliditetom i djece koja nisu registrovana), nedovoljno jasno definisana funkcija Zamjenika/ce Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za dječja prava, nedovoljni mehanizmi da dijete samo zatraži zaštitu zbog kršenja prava, itd.

Preporučeno je dalje normativno uređenje i podizanje svijesti građana o zabrani tjelesnog kažnjavanja djece, u skladu sa opštim komentarom Komiteta br. 8 o pravu djeteta na zaštitu od tjelesnog kažnjavanja i drugih okrutnih i ponižavajućih vidova kažnjavanja,¹³⁸² kao i preduzimanje mjera za jačanje sistema socijalne zaštite u cilju zaštite prava djeteta na život u porodičnom okruženju, razvoja alternativnih oblika staranja o djeci (hraniteljstvo),¹³⁸³ prevenciji smještaja djece u institucije, povećanja kvaliteta obrazovanja, uključivanje i zadržavanje Roma, Aškalija i Egipćanaca u školama, itd.

Definicija djeteta

U Ustavu i ostalim propisima u Crnoj Gori ne postoji opšta definicija djeteta. Prema Porodičnom zakonu punoljetstvo se stiče sa navršenom 18 godinom života. Potpuna poslovna sposobnost stiče se punoljetstvom ili sklapanjem braka prije punoljetstva uz dozvolu suda (čl. 11). Ustavom se sticanje punoljetstva vezuje za sticanje aktivnog i pasivnog biračkog prava (čl. 45).

Pojedinim zakonskim tekstovima utvrđene su granice poslovne sposobnosti u odnosu na starosnu dob, odnosno uzrast djeteta, pri čemu takve norme nijesu usaglašene u kontekstu različitih zakonskih tekstova (Zakon o nasljeđivanju, Porodični zakon, i sl.).

Komitet je izrazio zabrinutost zbog odsustva definicije djeteta u domaćem zakonodavstvu i nedostatka jasnoće u korišćenju termina dijete, malo-

¹³⁸¹ Preporuke Komiteta UN za prava djeteta dostupne su na internet stranici Ministarstva rada i socijalnog staranja: <http://www.mrs.gov.me>.

¹³⁸² CRC/GC/2006/8. Vidjeti istraživanje UNICEF iz juna 2009, na osnovu koga je 55% roditelja svoje dijete prethodne nedelje udarilo barem jednom (www.unicef.org/montenegro).

¹³⁸³ Hraniteljstvo, kao najpoželjniji oblik zaštite djece bez roditeljskog staranja, u potpunosti je nerazvijeno u Crnoj Gori.

ljetnik i maloljetno lice.¹³⁸⁴ Razlikovanje djeteta od maloljetnika, sa daljom klasifikacijom na mlađe i starije maloljetnike u zavisnosti od starosne dobi za Komitet je neprihvatljivo.

Ime, upis rođenja i državljanstvo

Konvencija o pravima djeteta garantuje pravo na ime, upis rođenja i državljanstvo, posebno u slučaju ako bi dijete u protivnom bilo bez državljanstva – apatrid (čl. 7 i 8). Zakonom o matičnim registrima (*Sl. list CG*, 47/08) uređuje se način upisa djeteta u matični registar rođenih (čl. 18), u zavisnosti gdje je dijete rođeno i da li su mu poznati roditelji. Rođenje djeteta čiji su roditelji nepoznati upisuje se u matični registar rođenih u opštini u kojoj je dijete nađeno. Upis se vrši na osnovu rješenja organa starateljstva.

Prema Zakonu o ličnom imenu (*Sl. list RCG*, 20/93) lično ime, koje se sastoji od imena i prezimena, je lično pravo i obaveza državljana Crne Gore. Lično ime stiče se upisom u matični registar rođenih. Shodno članu 6 lično ime djeteta određuju roditelji sporazumno, osim u slučajevima kada jedan roditelj nije poznat, nije živ ili ne može vršiti roditeljsko pravo. U slučajevima kada oba roditelja nisu živa ili su nepoznata ili nisu u mogućnosti da vrše roditeljsko pravo, ime određuje nadležni organ starateljstva.

Zakon o crnogorskom državljanstvu (*Sl. list CG*, 13/08 i 40/10) propisuje načine sticanja crnogorskog državljanstva porijeklom, rođenjem na teritoriji Crne Gore, prijemom i po osnovu međunarodnih ugovora i sporazuma (čl. 4). Detaljnije u poglavlju Pravo na državljanstvo, str. 434.

Zakon o matičnim registrima ne razrađuje dovoljno jasno i precizno postupak naknadnog upisa u matičnu knjigu rođenih, zbog čega se javljaju problemi u praktičnoj primjeni zakona. Najizraženiji problem je neujednačena praksa matičnih službi i Područnih jedinica MUP-a, i odugovlačenje postupka naknadnog upisa usljed komplikovanih procedura.¹³⁸⁵

Komitet za prava djeteta je izrazio zabrinutost što postoji određeni broj djece koja nisu registrovana i koja nemaju lična dokumenta, od kojih su mnoga Romi, Aškalije i Egipćani (RAE), djeca izbjeglice, te da ne postoji strategija za identifikaciju djece koja nisu registrovana na rođenju i/ili koja nemaju lična dokumenta. U vezi sa tim je preporučeno da se prije svega identifikuju

¹³⁸⁴ Na primjer, Zakon o policiji (*Sl. list RCG*, 28/2005 i *Sl. list CG*, 88/2009) pravi razliku između maloljetnika i djeteta, što je terminološki nesklad sa Konvencijom, obzirom da je maloljetnik lice koje nije navršilo 18 godina, dakle dijete. S druge strane, pozitivan primjer predstavlja Zakon o bezbjednosti saobraćaja na putevima (*Sl. list RCG*, 27/2006), koji bez obzira na podklasifikaciju određenih starosnih grupa za sva lica mlađa od 18 godina upotrebljava termin „dijete“.

¹³⁸⁵ U praksi je uočeno da se upis djeteta u matični registar rođenih ne dozvoljava ako jedan od roditelja (majka) nema lična dokumenta, iako je dijete rođeno u bolnici na teritoriji Crne Gore (koja je dužna da obavijesti matičnu službu o rođenju svakog djeteta) i iako je otac djeteta državljanin Crne Gore sa svim urednim dokumentima (slučaj I.S. iz Ulcinja, arhiva Akcije za ljudska prava).

djeca koja nisu registrovana na rođenju i/ili koja nemaju lična dokumenta i preduzmu upravne i sudske mjere da se osigura retroaktivni upis rođenja i izdavanje dokumenata za takvu djecu i da se djeci koja ne posjeduju lična dokumenta ne uskrati pristup obrazovanju, zdravstvu i javnim službama, uključujući i dječiji dodatak.¹³⁸⁶

Prepreke s kojima se suočava RAE populacija u Crnoj Gori prilikom podnošenja zahtjeva za naknadni upis su: nemogućnost pribavljanja dokumenata iz Srbije i sa Kosova potrebnih za naknadni upis u matičnu knjigu rođenih, rok važenja dokumenata, nedovoljna informisanost o zakonskoj regulativi i dokumentaciji koja mora da se podnese u postupku naknadnog upisa.¹³⁸⁷

Rezultati istraživanja koje je 2009. sproveo NVO „Pravni Centar“ na uzorku od 7.166 lica od čega su 3.546 domicilni RAE, a 3.620 RAE izbjeglice sa Kosova, pokazuju da 2.767 (38,6%) lica nema kompletnu ličnu dokumentaciju i treba da izvrši naknadni upis ili obnovu upisa u matične knjige. Od 2.767 lica koja nemaju kompletnu ličnu dokumentaciju, 1.928 su bila djeca.¹³⁸⁸ Rezultati istraživanja su pokazali i da 318 djece rođene u Crnoj Gori nije upisano u matičnu knjigu rođenih. Prema posljednjim informacijama iz jula 2011, samo mali broj ove djece, koja su rođena u bolnicama u Crnoj Gori, upisana su naknadno u matične knjige rođenih, dok većina drugih, koja su rođena van bolnica još uvijek nije upisano. Tim povodom je u toku i upravni spor. U ovom smislu treba imati u vidu da je jedan od strateških ciljeva, utvrđen Nacionalnim planom akcija za prava djece u Crnoj Gori od 2004–2010, bio „da su sva djeca upisana u matičnu knjigu rođenih i imaju uvjerenje o državljanstvu“.

Pribavljanje neophodnih dokumenata izlaže roditelje i značajnim finansijskim troškovima. NVO „Pravni centar“ zahvaljujući regionalnoj saradnji sa srodnim organizacijama, pomaže roditeljima da pribave potrebna dokumenta iz zemlje porijekla i snose troškove administrativnih taksi čime se njihov položaj kao stranke u postupku naknadnog upisa pojednostavljuje i olakšava.

Kod primjene zakona u početnoj fazi uočene su teškoće u upisivanju podataka u registre na jeziku i pismu etničke grupe kojoj dijete pripada. S tim u vezi objašnjeno je da se radilo o problemu tehničke prirode, nakon čega se ovaj standard zaista počeo primijenjivati u skladu sa međunarodno priznatim pravilima.

Evropska komisija je zatražila „garantovanje pravnog statusa raseljenim licima, posebno Romima, Aškalima i Egipćanima i poštovanje njihovih

¹³⁸⁶ *Preporuke UN Komiteta za prava djeteta, od 1.10.2010.godine, str.13.*

¹³⁸⁷ Detaljnije vidjeti u poglavlju Pravo na državljanstvo.

¹³⁸⁸ Građanska registracija i sprečavanje apatridije: Istraživanje među Romima, Aškalijama i Egipćanima u Crnoj Gori“, NVO Pravni Centar, maj 2009. godine; Izvještaj Stejt departmenta o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori – 2008; Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2007. godinu; Nacionalni plan akcije za prava djece u Crnoj Gori od 2004–2010. godine; Dokumentovani slučajevi NVO „Pravni Centar“ (pravno zastupanje 15 djece u postupku naknadnog upisa u matične knjige rođenih).

prava“ u novembru 2010. kao jedan od sedam uslova za početak pregovora Crne Gore o članstvu u EU. To je dovelo do toga da Vlada u Akcionom planu za sprovođenje preporuka iz Mišljenja Evropske komisije predvidi niz mjera koje imaju za cilj detaljnu analizu stanja u pogledu statusa raseljenih, informisanje raseljenih o njihovim pravima i načinu regulisanja statusa lica sa stalnim nastanjenjem, kao i komunikaciju sa zemljama u okruženju u cilju pomoći raseljenima da pribave dokumenta koja su im neophodna za ostvarivanje ovog statusa. Dosadašnji rezultati primjene ovih mjera navedeni su u izvještajima o realizaciji Akcionog plana koji su objavljeni na internet stranici Vlade Crne Gore.

Posebne mjere zaštite djeteta

Član 24, st. 1 PGP obavezuje državu da obezbijedi posebne mjere zaštite djece, a Konvencija da sve postupke koji se tiču djeteta preduzima u skladu s najboljim interesom djeteta. Takođe obavezuje državu da obezbijedi odgovarajuću brigu o djetetu kada roditelji/staratelji to ne čine.

Ustav Crne Gore izjednačava vanbračnu i bračnu djecu (čl. 72, st 3). Prema Porodičnom zakonu, odnosi roditelja i djece zasnivaju se na obostranim pravima i dužnostima, posebno roditelja da se staraju o zaštiti interesa i dobrobiti djece i njihovoj odgovornosti za podizanje, vaspitanje i osposobljavanje za samostalan život, i djece da se staraju o svojim roditeljima i da se prema njima odnose sa poštovanjem (čl. 4). Prava i dužnosti su jednaki, bez obzira da li su djeca rođena u braku ili van braka (čl. 6). Roditeljsko pravo pripada majci i ocu zajedno. Ako je jedan od roditelja umro ili nije poznat ili je lišen roditeljskog prava, roditeljsko pravo pripada drugom roditelju. Roditelj se ne može odreći roditeljskog prava. Zabranjena je zloupotreba roditeljskog prava (čl. 60). Odeljak 3 Porodičnog zakona posvećen je vršenju roditeljskog prava, i predviđa zajedničko, sporazumno i samostalno vršenje roditeljskog prava (čl. 76–79).

Porodični zakon izričito propisuje da roditelji imaju pravo i dužnost da se staraju o djetetu. Roditelji imaju pravo da dobiju sva obavještenja o djetetu od obrazovnih i zdravstvenih ustanova (čl. 69).

Organ starateljstva je dužan da roditeljima pruža odgovarajuću pomoć i podršku, i preduzima odgovarajuće mjere radi zaštite prava i najboljeg interesa djeteta (čl. 80–84 PZ). Specijalizovane stručne službe ili timovi za savjetovanje u oblasti porodičnih odnosa postoje u Centrima za socijalni rad i ovi centri su najčešće jedine ustanove kojima se roditelji mogu obratiti za pomoć, mada Porodični zakon (čl. 81), predviđa upućivanje roditelja u određene ustanove i savjetovaništa. U Crnoj Gori ne postoje službe koje terapijski rade na saniranju nepovoljnih bračnih i porodičnih odnosa, unaprjeđivanju roditeljstva, uklanjanju posljedica zlostavljanja. Nema ni specijalizovanih servisa za brak i porodicu, za djecu, mlade, zavisnike, samohrane roditelje. Centri za socijalni rad imaju skromne kadrovske kapacitete koji često gube satisfakciju

i motivisanost za posvećeni rad zbog preopterećenosti administrativnim poslovima i niskih primanja.

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti (*Sl. list CG*, br. 78/05) predviđa posebnu zaštitu djece bez roditeljskog staranja; djece sa tjelesnom, mentalnom i senzornom ometenošću; zlostavljane i zanemarene djece i djece sa poremećajem u ponašanju (čl. 4). Pored materijalne pomoći, kao osnovna prava socijalne zaštite djece ovaj Zakon predviđa smještaj u ustanovu; smještaj u drugu porodicu; pomoć za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih sa posebnim potrebama (čl. 12) i odmor i rekreacija djece (čl. 43).

Pored državnih ustanova koje u okviru socijalne zaštite usluge pružaju besplatno, Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti data je mogućnost da neke od ovih usluga pružaju i druga pravna i fizička lica (čl. 83), iako do danas za to nisu propisani kriterijumi i uslovi. Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti propisano je vršenje nadzora nad stručnim radom radnika u institucijama sistema socijalne i dječje zaštite (čl. 108).

Komitet je primjetio da Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti nije u saglasnosti s Konvencijom o pravima djeteta.¹³⁸⁹ Osim toga, izrazio je zabrinutost zbog slabog sprovođenja zakona usljed, između ostalog, nedovoljnih ljudskih, tehničkih i finansijskih resursa. Opisani problem o komplikovanom načinu prijema u crnogorsko državljanstvo, sprječava veliki broj djece da uživaju prava socijalne i dječje zaštite (dječji dodatak, materijalno obezbjeđenje porodice, lična invalidnina, institucionalni smještaj, itd.).

Sistem socijalne i dječje zaštite još uvijek nije dovoljno razuđen i ne obezbijeduje neke od osnovnih usluga za djecu bez roditeljskog staranja. Iako je smještaj u proširenu porodicu tradicionalno razvijeni oblik zaštite, nesrodničko hraniteljstvo je skoro u potpunosti nerazvijeno. Crna Gora i dalje ima veliki broj djece smještene u ustanovama socijalne i dječje zaštite.

S druge strane, i pored skorašnjih napora Vlade da obezbijedi punu inkluziju djece sa smetnjama u razvoju (vidi Pravo na obrazovanje, str. 531), netrpeljivost prema osobama s invaliditetom je još uvijek prisutna, o čemu svjedoči reakcija mještana Ždrebaonika u opštini Danilovgrad povodom planiranog izmještanja djece iz Javne ustanove za smještaj lica sa mentalnom ometenošću Komanski most u novi servis koji je trebalo da bude obezbijeđen na toj lokaciji.¹³⁹⁰

Dnevni centri za djecu sa smetnjama u razvoju osnovani su u pojedinim crnogorskim opštinama (Bijelo Polje, Nikšić, Pljevlja) kao centri koji pružaju programe prilagođene djeci sa smetnjama u razvoju i dnevnu brigu i predstavljaju značajnu podršku djeci i njihovim porodicama.

Začuđujuće je da opština Podgorica kao opština sa najvećim brojem stanovnika i samim tim najvećom potrebom za ovakvim servisom još uvijek

¹³⁸⁹ U maju 2011. godine održana je rasprava o nacrtu predložene strukture novog zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti (http://www.unicef.org/montenegro/media_17158.html).

¹³⁹⁰ „Kuća za djecu sa posebnim potrebama nepoželjna u Ždrebaoniku“, Radio Slobodna Evropa, 7. jun 2010.

nema ovakav centar. Imajući u vidu šta to znači za ovu djecu i njihove porodice, u smislu nedostatka institucionalne podrške, slabljenja društvene inkluzije, nemogućnosti roditelja da rade sve to doprinosi dodatnom osiromašnju ovih porodica, slabljenju porodične kohezije i povećanom riziku od trajnog smještanja ove djece u institucije.

Starateljstvo nad djecom, kontakt sa roditeljem sa kojim dijete ne živi i pravo na izdržavanje

Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, vrijeme koje roditelj i dijete provode zajedno predstavlja osnovni element „porodičnog života“ u okviru značenja člana 8 Konvencije (npr. *Monory protiv Rumunije i Mađarske*, 2005.). Član 8 uključuje pravo roditelja da se preduzmu mjere koje će im omogućiti da se ponovo spoje sa svojom djecom i obavezu državnih organa da takve radnje preduzmu (vidjeti i presude *V.A.M protiv Srbije*, *Tomić protiv Srbije*).

Onemogućavanje izvršenja odluke nadležnog organa kojom je određen način održavanja ličnih odnosa maloljetnog lica sa roditeljem ili drugim srodnikom, smatra se krivičnim djelom shodno čl. 217 KZ (Oduzimanje maloljetnog lica) i sankcionisano je novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine. U 2010. godini prijavljeno je 13 slučajeva oduzimanja djeteta u Crnoj Gori, dok je 9 prijava ostalo neriješeno iz prethodnog perioda. Odbačene su 2 prijave, a do kraja godine riješeno je 9 optuženja, mada je nepoznato na koji način.¹³⁹¹

Prema iskustvima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Centara za socijalni rad i nevladinih organizacija, problem koji se često javlja u praksi je određivanje starateljstva nad djecom, ostvarivanje određenog starateljstva i prava djeteta na kontakt sa roditeljem sa kojim ono ne živi, kao i ostvarivanje obaveze davanja izdržavanja.

Većina pritužbi upućenih Zaštitniku ljudskih prava i sloboda u 2010. godini u odnosu na rad sudova u postupcima povjeravanja djece, uređivanja kontakta djeteta sa roditeljem sa kojim ne živi i naplate izdržavanja bila je opravdana. Zaštitnik smatra da se odugovlačenjem sudskog postupka u brakorazvodnim parnicama, na grub način povređuje ne samo pravo na suđenje u razumnom roku već i prava djece ustanovljena Konvencijom o pravima djeteta.

Često sami roditelji doprinose odugovlačenju sudskih postupaka, posebno kada su u pitanju konflikti razvodi, gdje ne postoji dogovor roditelja u vršenju roditeljskih prava. U ovakvim slučajevima sudovi se oslanjaju na mišljenje Centara za socijalni rad, dok je mišljenje djeteta po pravilu svedeno na formalnost.

Slučaj Mijušković protiv Crne Gore. – Problem nedjelotvornog izvršenja odluka o starateljstvu nad decom u Crnoj Gori i očiglednog odugovlačenja tog postupka, dospio je do Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu. Slučaj *Mijušković protiv Crne Gore* okončan je presudom u korist podnositeljke

¹³⁹¹ Izvještaj Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore o radu Državnog tužilaštva za 2010.

predstavke 21. septembra 2010. godine.¹³⁹² Svetlana Mijušković žalila se prvenstveno, po članu 8 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, na zakašnjelo izvršenje pravosnažne presude o starateljstvu, kao i na propust tužene države da izvrši privremeni nalog o starateljstvu, s obzirom da je sporna situacija u vezi sa starateljstvom nad dvoje maloljetne djece trajala gotovo četiri godine i devet mjeseci nakon što je Centar za socijalni rad iz Nikšića donio svoje rješenje, odnosno tri godine i sedam mjeseci nakon što je sudska presuda postala pravosnažna. Tokom tog perioda nadležni organi su: samo jednom pokušali da izvrše rješenje Centra za socijalni rad iz Nikšića; novčano kaznili supruga samo jednom, i to dvije godine i devet mjeseci nakon što je podnosilac predstavke tražila izvršenje presude; pokušali prinudnu predaju djece tek nakon što je tuženoj Vladi dostavljeno obavještenje o predmetu i izvršili presudu u manje od tri mjeseca od obavještenja Suda o predmetu.

Uzevši u obzir sve činjenice, uključujući proteklo vrijeme i činjenicu da su djeca konačno predata podnositeljki predstavke, Sud je zaključio da su nadležni državni organi propustili da ulože adekvatne i djelotvorne napore da blagovremeno izvrše rješenje Centra za socijalni rad iz Nikšića i pravosnažnu sudska presudu. Shodno tome utvrđena je povreda člana 8 Konvencije i dosuđeno 10.000 eura na ime pravičnog zadovoljenja zbog kršenja prava na porodični život.

Primjena Haške konvencije o građanskopravnim aspektima otmice djece. – Crnu Goru obavezuje i Konvencija o građansko-pravnim aspektima međunarodne otmice djece iz 1980. godine (Haška konvencija),¹³⁹³ a kojom je uređen hitan postupak vraćanja djeteta na teritoriju države u kojoj je bilo stalno nastanjeno, a sa koje je nezakonito odvedeno, protivno pravilima ili odluci o starateljstvu nad djetetom. Osnov usvajanja ove Konvencije je zaštita prava djeteta na kontakt s oba roditelja i borba protiv nezakonitog prebacivanja i zadržavanja djeteta u inostranstvu i kada to čini drugi roditelj, u skladu sa čl. 11 Konvencije o pravima djeteta. Pod okolnostima raspada bivše Jugoslavije na više nezavisnih država, primjena ove Konvencije dobija na značaju.

Crna Gora je u smislu čl. 6, st. 1 Haške konvencije odredila da funkciju centralnog izvršnog organa u Crnoj Gori vrši Ministarstvo pravde. Osim centralnog organa učesnici u postupku su nadležni sudovi, nadležni centri za socijalni rad i nadležni organi unutrašnjih poslova. Ministarstvo pravde Crne Gore prima zahtjeve za vraćanje djece od nadležnih inostranih centralnih izvršnih organa i upućuje na dalji postupak.

U Crnoj Gori do sada nije donijet poseban prateći propis za primjenu Konvencije, ali je u toku izrada Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u građanskim stvarima, kojim je planirano da se zakonski uredi i ovo pitanje.

¹³⁹² Prevod presude dostupan je na linku: <http://www.vrhsudcg.gov.me/Sudskapraksa/OdlukeEvropskogsudazaljudskaprava/tabid/82/Default.aspx>

¹³⁹³ Zakon o ratifikaciji Konvencije o građansko-pravnim aspektima međunarodne otmice djece (*Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 7/91).

U periodu od 2006. do 2011. godine Ministarstvu pravde podnijeto je devet zahtjeva za vraćanje djeteta.¹³⁹⁴ Dijete je vraćeno samo u tri slučaja. Razlozi zbog kojih nije udovoljeno ostalim zahtjevima su različiti. U dva slučaja, djeca čije je vraćanje traženo nijesu se nalazila na teritoriji Crne Gore, u dva slučaja je donijeta pravosnažna presuda o razvodu braka roditelja pred sudom u Crnoj Gori, kojom je određeno da roditeljsko pravo vrši roditelj koji je imao prebivalište u Crnoj Gori, o čemu je obaviještena druga strana uz valjanu pravnu pouku, a u preostala dva slučaja vraćanje djeteta nije naloženo zbog postupka koji je dugo trajao, pa je u smislu čl. 12, st. 3 Konvencije procijenjeno da su se djeca prilagodila novoj sredini, i da njihov povratak ne bi bio u njihovom najboljem interesu.¹³⁹⁵ Ovi postupci u kojima je postupak dugo trajao su sporni, jer je upravo cilj Konvencije da obezbijedi hitno postupanje, kako bi se spriječilo da se djeca silom prilika prilagode novonastalim okolnostima. Takođe, postavlja se pitanje kako je moguće da je zahtjev hitnosti poštovan u nekim slučajevima, dok u drugima nije.

I pored izvršnih sudskih presuda kojima se bračni drug obavezuje na isplatu sume određene za izdržavanje djeteta, nije rijetkost da se ova obaveza izbjegava, uprkos tome što je ona zabranjena i krivičnim djelom Nedavanje izdržavanja (čl. 221 KZ). Prema izvještaju Državnog tužilaštva za 2010, te godine je ukupno prijavljeno 119 slučajeva krivičnog djela, dok je 2009. bilo 108 prijava.¹³⁹⁶

Alimentacije koje određuju nacionalni sudovi u slučajevima s kojima je upoznata NVO Sigurna ženska kuća najčešće su bliže donjoj, umjesto gornjoj granici zakonom određene sume.

Pravo na život, opstanak i razvoj djeteta i zaštita djece od zlostavljanja i zanemarivanja

U cilju posebne zaštite djece, Krivičnim zakonikom Crne Gore posebno je propisano ubistvo djeteta kao Teško ubistvo (čl. 144), krivično djelo Ubistvo djeteta pri porođaju (čl. 146) kao i kvalifikovani oblici djela Navođenje na samoubistvo i pomaganje u samoubistvu (čl. 149) ako su učinjeni prema djetetu mlađem od 14 godina, odnosno prema djetetu između 14 i 18 godina.

Predviđeno je posebno krivično djelo Zapuštanje i zlostavljanje maloljetnog lica (čl. 219), kojim se sankcioniše roditelj, usvojilac, staralac ili drugo lice koje grubim zanemarivanjem svoje dužnosti zbrinjavanja i vaspitavanja zapusti maloljetno lice o kojem je dužno da se stara. Posebno je kažnjivo zlostavljanje maloljetnika, prinuđavanje na pretjeran rad ili rad koji ne odgovara

¹³⁹⁴ Na osnovu informacija dobijenih od Ministarstva pravde Crne Gore 28. februara 2011. godine.

¹³⁹⁵ Isto.

¹³⁹⁶ Isto.

njegovom uzrastu ili navođenje, iz koristoljublja, navodi na vršenje drugih radnji, štetnih po njegov razvoj.

Kad je riječ o opstanku i razvoju djeteta Porodični zakon propisuje obavezu države da mjerama socijalne, zdravstvene i pravne zaštite, sistemom vaspitanja, obrazovanja i informisanja, politikom zapošljavanja, stambenom i poreskom politikom, kao i razvijanjem svih drugih djelatnosti u korist porodice i njenih članova obezbjeđuje uslove za slobodno i odgovorno roditeljstvo. Inače, kao model planiranja porodice propisano je pravo svakog lica da slobodno odlučuje o rađanju svoje djece, a kao roditelja da stvara mogućnosti i obezbjeđuje uslove za njihov zdrav psihofizički razvoj u porodici i društvu.

Porodični zakon propisuje da su organi pravosuđa, drugi organi, medicinska, obrazovna i druga ustanova, nevladina organizacija i građani dužni da obavijeste organ starateljstva čim saznaju da roditelj nije u mogućnosti da vrši roditeljsko pravo. Organ starateljstva dužan je odmah po prijemu obavještenja da ispita slučaj i preduzme mjere za zaštitu prava djeteta (čl. 80, st. 2 i 3).

Roditelju koji nesavjesno vrši prava ili dužnosti prema djetetu sud može ograničiti roditeljsko pravo (čl. 85). Takođe, roditelja koji zloupotrebljava vršenje roditeljskog prava ili grubo zanemaruje vršenje roditeljske dužnosti sud može lišiti roditeljskog prava (čl. 87–91).

Centri za socijalni rad i MOT

Zaštitu prava djece od zlostavljanja i zanemarivanja primarno sprovode centri za socijalni rad. U saradnji sa UNICEF-om i UNHCR-om formirani su multidisciplinarni operativni timovi (MOT) u sedam od deset centara za socijalni rad u Crnoj Gori. Do kraja 2008. godine, do kada su timovi funkcionisali u svih sedam opština, u okviru rada timova obrađeno je 908 slučajeva djece koja su bila žrtve nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja.¹³⁹⁷ Multidisciplinarnе timove činili su profesionalci iz oblasti socijalne zaštite, zdravstva, sudstva, tužilaštva, policije, prosvjete i NVO sektora. Iako su se ove vrste usluga i rad timova pokazali kao veoma dobri, Vlada nije preduzela potrebne radnje i mjere kako bi ih integrisala u redovan sistem socijalne i dječije zaštite i drugih relevantnih sektora. Ovi timovi se više ne sastaju uopšte ili se neredovno sastaju.

U više slučajeva Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je utvrdio da Centri za socijalni rad nijesu planski organizovali zaštitu djeteta. Porodice se ne prate kontinuirano, čak i u slučajevima kada je procijenjeno da je porodica rizična za dijete. Centri kao organi starateljstva ne preduzimaju sve potrebne mjere na koje su ovlašćeni ili se mjere preduzimaju nakon proteka dužeg vremenskog perioda.¹³⁹⁸ Mjere socijalne i dječije zaštite uglavnom se svode na novča-

¹³⁹⁷ Izvor UNICEF.

¹³⁹⁸ O ovome, pored ostalih, svjedoči i slučaj djece iz porodice Kozica, Marija i njegove braće i sestara, zbog koga je Aleksandar Zeković, istraživač kršenja ljudskih prava 2008. godine

na davanja, a ne i na pružanje drugih socijalnih usluga u smislu angažovanja stručnih lica koja bi radila sa djecom i njihovim porodicama.¹³⁹⁹

Slučaj „Mario”

Slučaj grubog zanemarivanja četvoro djece u porodici Kozica, prijavljen je zahvaljujući Aleksandru Zekoviću, istraživaču kršenja ljudskih prava u Crnoj Gori, koji je u novembru 2008. godine obavijestio Centar za socijalni rad i Područnu jedinicu uprave policije Podgorica o šestogodišnjem dječaku, Mariu, koji je bio vidno zapostavljen (oskudno odjeven na velikoj hladnoći, s promjenama na koži lica), nije pohađao školu i provodio je dane u prosjačenju i skupljanju smeća na ulici. Centar za socijalni rad (CSR) evidentirao je sve četvoro maloljetne djece oca Seada Kozice, iz Prijepolja, kako bez roditeljske pratnje lutaju i prose po Podgorici. Pošto je otac zapuštene djece uvjerio nadležne u CSR da ima kuću, da zarađuje i da je u stanju da djeci obezbijedi potrebne uslove za život, dalje mjere nisu preduzete. Zeković se obratio i Ministarstvu rada i socijalnog staranja i od mjerodavnih službi potraživao informacije o preduzetim mjerama i ishodu pokrenutog postupka. Informacije je dobio tek nakon tri mjeseca i nekoliko pismenih urgencija. Naknadno je ipak zaključeno da su malodobna djeca ugrožena, da nemaju uslova za adekvatan razvoj i da su vaspitno i obrazovno zapuštena. Stručni tim CSR je u martu 2009. zauzeo stav da je neophodno što hitnije izmiještanje djece iz porodice. Međutim, od marta do decembra 2009. godine CSR nije preduzeo ništa po pitanju zanemarene djece. Upornost vršenja pritiska Zekovića i aktivista Akcije za ljudska prava na Centar za socijalni rad, ishodovala je konačno privremeno izmiještanje djece 22. januara 2010. godine u Centar za djecu i mlade „Ljubović“, da bi sredinom februara 2010. djeca konačno s ocem, koji je sve vrijeme nezakonito boravio u Crnoj Gori, bila premještena u Prijepolje kod babe i dede. CSR u Prijepolju je preuzeo odgovornost praćenja porodice Kozica, uz posredovanje Ombudsmana za prava djeteta Republike Srbije.

Slučaj smrti dvoje djece u Nikšiću

Drugi slučaj zanemarivanja djece imao je za posljedicu smrt dva dječaka u Nikšiću.

Istraživač kršenja ljudskih prava Aleksandar Zeković smatra da su državni organi, neistražujući uzrok smrti jednogodišnjeg romskog dječaka B.A. iz Nikšića u oktobru 2008. godine, propustili da spriječe nov tragični događaj u istoj porodici, smrt devetomjesečne bebe 7. jula 2009 godine. Zaključak Savjeta za građansku kontrolu policije je da službenici PJ Uprave policije u Nikšiću nijesu preduzeli odgovarajuće i blagovremene radnje povodom obavještenja o

podnio krivičnu prijavu protiv zaposlenih u Centru za socijalni rad u Podgorici zbog nesavjesnog rada. Arhiva o slučaju dostupna u HRA.

¹³⁹⁹ Iskustvo nevladinih organizacija SŽK, SOS Nikšić, Akcije za ljudska prava.

smrti jednogodišnjeg B.A. Zeković je 2010. godine od Vrhovne državne tužiteljke Ranke Čarapić tražio informaciju o tome što je nadležni tužilac učinio da istraži smrt oba djeteta, ali mu do kraja maja 2011. nije odgovoreno. U dokumentu Centra za socijalni rad (CSR) Nikšić, Plužine i Šavnik navodi se da su dvojica dječaka data na staranje stricu i strini, prema romskom običajnom pravu, koji su u tom trenutku već imali devetoro svoje djece. Iz CSR se navodi da su djeca bila prepuštena sama sebi, te da su, prema tvrdnjama romskih aktivista, bila izgladnjivana, zanemarivana i zlostavljana, ali nema informacija o tome što je CSR učinio da zaštiti interese djece. U dokumentu se ne navodi potencijalni uzrok smrti dječaka.¹⁴⁰⁰

Navedeni slučajevi ilustruju da je brza i efikasna podrška nadležnih institucija u slučajevima nasilja, zlostavljanja i zanemarivanja djece u Crnoj Gori daleko od propisanog oblika pružanja socijalne zaštite. Postupci oduzimanja ili ograničavanja roditeljskog prava rijetko se sprovode, čak i onda kada su ispunjeni svi zakonski uslovi. Savjetodavni rad i psiho-socijalna podrška djetetu žrtvi, urgentni privremeni smještaj djeteta, usluge hraniteljstva (prije svega urgentnog hraniteljstva i to ne samo u srodničkoj porodici), te specijalizacija stručnjaka, samo su neki od elemenata koje je neophodno jačati i dodatno razvijati da bi se obezbijedila adekvatna zaštita djeteta.

Škola bez nasilja

Prema poslednjim podacima UNICEF-a iz 2009. godine, skoro polovina crnogorskih mališana iskusiła je neki oblik vršnjačkog nasilja. Prema rezultatima istraživanja izvedenog na 7000 djece u osam škola u Crnoj Gori, 48 % djece doživjelo je verbalno ili fizičko nasilje od strane svojih vršnjaka u školi, a oko 80 % nije o tome razgovaralo ni sa kim od odraslih u školi ili kod kuće.¹⁴⁰¹ Istraživanje je pokazalo na potrebu hitnog preduzimanja mjera za promjenu stavova i suzbijanja tolerancije prema nasilju u cilju sprječavanja daljeg nasilnog ponašanja među djecom. UNICEF i Ministarstvo prosvjete i nauke podržavaju crnogorske škole da stvore sigurno školsko okruženje za svu djecu u okviru projekta „Škola bez nasilja – stvaranje sigurnog školskog okruženja“, koji je zamišljen kao višegodišnje nastojanje da se u školama napravi zaštitna mreža kako bi se nasilničko ponašanje spriječilo, kao i da bi se pružila pomoć svojoj djeci žrtvama, svjedocima i počiniocima nasilja.

Ministarstvo prosvjete ne vodi evidenciju o slučajevima nasilja u školama, niti o motivima takvog nasilja jer zakonom nije propisana obaveza vođenja takve evidencije¹⁴⁰², što onemogućava praćenje i odgovarajuće suzbijanje te pojave.

¹⁴⁰⁰ Arhiva Aleksandra Zekovića, istraživača kršenja ljudskih prava.

¹⁴⁰¹ UNICEF u Crnoj Gori: www.unicef.org/montenegro; „Polovina đaka žrtve vršnjaka“, *Dan*, 20. oktobar 2010.

¹⁴⁰² Odgovor Ministarstva prosvjete na zahtjev za pristup informacijama HRA, 22.1.2010.

Maloljetničko pravosuđe i tretman djece u sukobu sa zakonom

Konvencija o pravima djeteta obavezuje države da nijedno dijete ne bude nezakonito ili proizvoljno lišeno slobode, niti podvrgnuto mučenju, okrutnom postupku ili kažnjavanju. Svako dijete lišeno slobode odvaja se od odraslih i ima pravo na pravnu i drugu pomoć (čl. 37). Dijete koje je u sukobu sa zakonom ima pravo na postupak kojim se podstiče njegovo dostojanstvo, koji vodi računa o njegovom uzrastu i koji vodi njegovoj socijalnoj reintegraciji. Sudski postupak i smještaj u kanznene institucije treba da budu izbjegnuti kada god je to moguće. Država je u obavezi da podstiče stvaranje zakona, postupaka, organa i ustanova koje se izričito odnose na djecu i bave djecom koja su na bilo koji način u sukobu sa zakonom (čl. 40). Ove osnovne odredbe Konvencije razrađene su drugim posebnim međunarodnim instrumentima i preporukama.¹⁴⁰³

Vlada Crna Gora je uz tehničku podršku UNICEF-a i finansijsku podršku Europske unije, sprovela projekat „Reforma sistema maloljetničkog pravosuđa“ (2008–2010). Projekat se odnosio na multidisciplinarnu reformu maloljetničkog pravosuđa, koja je trebalo da doprinese potpunoj primjeni svih međunarodnih standarda iz ove oblasti.

Osnovni cilj reforme bilo je donošenje posebnog zakona o maloljetničkom pravosuđu i stvaranje uslova za njegovu dosljednu primjenu. Iako je Vlada još u decembru 2009. godine usvojila Nacrt zakona o maloljetničkom pravosuđu, o kome je održana javna debata, ovaj Nacrt do kraja juna 2011. nije bio usvojen u formi Predloga.

Komitet za prava djeteta pozdravio je odluku da se izradi poseban Zakon o maloljetničkom pravosuđu i izrazio zabrinutost zbog toga što predlog tog zakona u oktobru 2010. još uvijek nije bio u skupštinskoj proceduri. Iako je primjećeno da u Crnoj Gori postoji mali procenat djece u sukobu sa zakonom, izražena je zabrinutost zbog toga što su ta djeca tretirana po istim zakonima i procedurama koje važe za odrasle.

Komitet je preporučio brzo usvajanje Zakona o maloljetničkom pravosuđu i preduzimanje neophodnih mjera za njegovo sprovođenje; hitno uspostavljanje posebnog i odgovarajućeg sistema maloljetničkog pravosuđa, uključujući sudove sa specijalizovanim sudijama za djecu; razdvajanje djece i odraslih prestupnika; primjena lišavanja slobode djece i njihov smještaj u vaspitno-popravne ustanove kao krajnje mjere i nadzor nad njihovom primjenom; obuka za sve sudije i službenike za zaštitu zakona koji dolaze u

¹⁴⁰³ Standardna minimalna pravila UN za administraciju maloljetničkog pravosuđa (Pekinška pravila), Smjernice UN za sprječavanje maloljetničke delikvencije (Smjernice iz Rijada), Pravila UN za zaštitu maloljetnika lišenih slobode (Pravila iz Havane), Bečke smjernice za akcije o djeci u sistemu krivičnog pravosuđa, Opšti komentar Komiteta za prava djeteta br. 10 (CRC/C/GC/10) o pravima djece u maloljetničkom pravosuđu.

kontakt sa djecom od momenta hapšenja do sprovođenja upravnih ili sudskih odluka koje se protiv njih preduzimaju; nezavisni monitoring uslova lišavanja slobode itd.

Komitet je preporučio i da država ugovornica osigura, putem odgovarajućih zakonskih odredbi i propisa, da se svoj djeci žrtvama i/ili svjedocima zločina obezbijedi zaštita kako je zahtijevano Konvencijom, te da se u potpunosti uzmu u obzir Smjernice Ujedinjenih nacija o pravdi u pitanjima koja uključuju djecu žrtve i svjedoke zločina¹⁴⁰⁴.

Sudovi u Crnoj Gori nijesu odgovarajuće tehnički opremljeni za postupanje sa maloljetnicima prema preporučenim standardima. Naime, u Podgorici postoji mogućnost saslušavanja putem video linka a screen-ogledalo, predviđeno za istu namjenu, postoji u Centru za zaštitu djece i porodice u Bijelom Polju. To znači da stanovnici drugih gradova, da bi ostvarili garantovana prava, moraju putovati u Podgoricu i Bijelo Polje, što ih izlaže trošku, dodatnom naporu i neminovnom odugovlačenju postupka. Tako da sudije često saslušavaju maloljetnike u neodgovarajućim uslovima. Jedan od slučajeva koji potvrđuje ovakvu praksu je slučaj djevojčice-žrtve seksualnog zlostavljanja, koja je saslušavana pred počinioem djela i učenicima iz odjeljenja (koji su bili prisutni u svojstvu svjedoka). Sudija nije upoznao maloljetnu stranku sa pravom na saslušavanje u odvojenoj prostoriji i putem video linka (čl. 101, st. 5 Zakonika o krivičnom postupku), a kada su roditelji istraumirane djevojčice saznali za prava koja joj pripadaju ona je već više puta saslušana, i to van njenog mjesta boravka što je predstavljao veliki materijalni izdatak. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je Osnovnom sudu u Pljevljima uputio konačno mišljenje sa preporukom,¹⁴⁰⁵ rok za postupanje po preporuci je još uvijek u toku.

U domenu rada sudova sporno pitanje je i primjena standarda Konvencije o pravima djeteta kod donošenja svih odluka koje se tiču zaštite najboljeg interesa djeteta i ostalih prava u postupku. U sklopu projekta izrade Zakona o maloljetničkom pravosuđu organizovane su obuke sudija i tužilaca, jednokratnog karaktera, dok tek ostaje da se obezbijedi kontinuirana specijalizacija i usavršavanje kako sudija i tužilaca, tako i svih ostalih državnih službenika koji su nadležni za donošenje odluka o djeci.

Javna ustanova Centar za djecu i mlade „Ljubović“ je jedina ustanova socijalne i dječije zaštite u Crnoj Gori koja se bavi institucionalnom zaštitom djece u sukobu sa zakonom. Centar je jedina ustanova u kojoj se mogu izvršiti vaspitne mjere predviđene Krivičnim zakonom za maloljetnike (čl. 83): a) upućivanja u vaspitnu ustanovu u trajanju od šest mjeseci do dvije godine, b) pojačanog nadzora sa dnevnim boravkom u vaspitnoj ustanovi i c) upućivanje u vaspitni centar na određeni broj sati.¹⁴⁰⁶ Iako Krivični zakonik predviđa i upućivanje u vaspitno-popravni dom, centar „Ljubović“ ne omogućava

¹⁴⁰⁴ Aneks rezolucije Ekonomskog i socijalnog savjeta 2005/20 od 22. jula 2005. godine.

¹⁴⁰⁵ <http://www.ombudsman.co.me/djeca/page.php?id=258>

¹⁴⁰⁶ Krivične sankcije za maloljetnike predviđene Krivičnim zakonikom su različite vaspitne mjere i maloljetnički zatvor (čl. 81).

sprovođenje ove mjere¹⁴⁰⁷, pa se pretpostavlja da je sudovi ni ne izriču, što obesmišljava njeno postojanje u zakonu. Funkciju maloljetničkog zatvora vrši posebna jedinica Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija (ZIKS) u Podgorici, ali je najčešće prazna, jer se ova kazna rijetko izriče.¹⁴⁰⁸

U 2010. godini u Centru je bilo smješteno 20 djece na stalnom tretmanu na određeno vrijeme, a dvoje djece bilo je na izvršenju vaspitne mjere pojačani nadzor uz dnevni boravak.¹⁴⁰⁹ Zakonska mjera upućivanje maloljetnika u vaspitni centar na određeni broj sati ograničena je samo na djecu iz Podgorice i eventualno iz Danilovgrada, što je u velikoj mjeri obesmišljava. Inače, od donošenja novog Krivičnog zakonika, ova mjera je izrečena samo dva puta, u 2009. i u 2010. godini, ali nije realizovana jer maloljetnici nijesu dovođeni u Centar.¹⁴¹⁰

Na osnovu Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti (*Sl. list RCG*, 78/05) i Porodičnog zakona (čl. 83), i sud u vanparničnom postupku može donijeti odluku o smještaju djeteta u ustanovu, tj. Centar za djecu i omladinu „Ljubović“, ako je došlo do poremećaja u ponašanju djeteta koji zahtijeva organizovan vaspitni uticaj i izdvajanje djeteta iz sredine u kojoj živi. Evropski komitet za sprječavanje mučenja (CPT) u izvještaju o Crnoj Gori konstatovao je da je njihova delegacija u septembru 2008. zatekla 11 djece koja su po ovom osnovu bila smještena u Centru, neka od njih i preko 3 godine, i izrazio zabrinutost zbog miješanja različitih kategorija djece i zatražio pojašnjenje o njihovom tretmanu.¹⁴¹¹ U izvještaju Centra za 2010. godinu ne vidi se da je te godine u ovom centru bilo djece koja su smještena po ovom osnovu, međutim Centar za socijalni rad kaže da je po ovom osnovu u Centru „Ljubović“ smješteno nekoliko djece.¹⁴¹²

U Centru postoji i tzv. „prihvatni centar-stanica“, namjenjena za pružanje hitne socijalne pomoći u vidu privremenog smještaja i zbrinjavanja djece i mladih zatečene u skitnji, prosjačenju, izvršenju krivičnog djela ili drugim oblicima socijalne potrebe, bez nadzora roditelja ili drugih odraslih osoba dok se ne ostvari trajnije rješenje. U 2010. godini 182 djece bilo je privremeno smješteno u prihvatnoj stanici.¹⁴¹³

Početkom juna 2011. godine, završena je izgradnja novog objekta za štićenike Centra za djecu i mlade „Ljubović“, koja uključuje pet apartmana manje površine, što je pokušaj simulacije objekta porodičnog života, koji bi štićenicima olakšao društvenu reintegraciju nakon izlaska iz Ustanove.

¹⁴⁰⁷ Program transformacije Centra za djecu i omladinu Ljubović; Izvještaj o radu za 2010. godinu, dostupni na internet stranici Centra: www.centarljubovic.me.

¹⁴⁰⁸ Izvještaj Evropskog komiteta za sprječavanje mučenja (CPT) o posjeti Crnoj Gori u septembru 2008. godine, objavljen u martu 2010.

¹⁴⁰⁹ Izvještaj o radu Centra za djecu i mlade „Ljubović“ za 2010. godinu, www.centarljubovic.me.

¹⁴¹⁰ Izvor: kancelarija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

¹⁴¹¹ *Report to the Government of Montenegro on the visit to Montenegro carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 15 to 22 September 2008*, objavljen 9. marta 2010, str. 65.

¹⁴¹² Razgovor izraživača L.S. sa radnikom Centra za socijalni rad u Podgorici 6.6.2011.

¹⁴¹³ Isto.

Pravo na državljanstvo

Član 15, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima:¹⁴¹⁴

Svako ima pravo na neko državljanstvo.

Niko ne smije biti samovoljno lišen svog državljanstva niti prava da promijeni državljanstvo.

Član 24, st. 3 PGP:

Svako dijete ima pravo da stekne neko državljanstvo.

Međunarodni standardi

Pravo na državljanstvo uređuju međunarodni ugovori koji obavezuju Crnu Goru, PGP (čl. 24, st. 3), Konvencija UN o statusu lica bez državljanstva (Sl. glasnik FNRJ, br. 7/60), Konvencija o pravima djeteta (Sl. list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 15/90) i dvije evropske konvencije koje je Crna Gora ratifikovala (potvrdila) 2010. godine, Evropska konvencija o državljanstvu i Konvencija Savjeta Evrope o izbjegavanju apatridnosti u vezi sa sukcesijom država (Sl. list CG – Međunarodni ugovori br. 2/2010). Crna Gora nije ratifikovala Konvenciju UN o suzbijanju apatridije iz 1961. godine.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, prvi sveobuhvatni međunarodni instrument o ljudskim pravima, predviđa da svako ljudsko biće ima pravo da ima državljanstvo i zabranjuje samovoljno (nezakonito) oduzimanje državljanstva i uskraćivanje prava na promjenu državljanstva. PGP i Konvencija o pravima djeteta (čl. 7 i 8) predviđaju pravo djeteta na sticanje državljanstva, što ne znači da je država dužna da svakom djetetu da svoje državljanstvo, već da nastoji da djeca ne ostanu bez državljanstva (apatridi).

Konvencija o statusu lica bez državljanstva obavezuje državu da licu bez državljanstva, koje nije izbjeglica, pa ne uživa zaštitu na osnovu Konvencije o statusu izbjeglica, omogući uživanje prava koja uživaju i ostali stranci po osnovu reciprociteta, kao i pravo na obezbjeđivanje putne isprave, na zabranu diskriminacije, pristup sudu, sticanje imovine, itd. Konvencija posebno podstiče države da omoguće naturalizaciju apatrida i maksimalno smanje troškove tog postupka.

Evropska konvencija o državljanstvu predviđa da svaka država svojim unutrašnjim pravom propisuje ko će biti njen državljanin, i da to pravo, ako je u skladu s međunarodnim konvencijama na snazi, međunarodnim običaj-

¹⁴¹⁴ Prevod iz knjige *Osnovni dokumenti o ljudskim pravima*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1998.

nim pravom i opšte prihvaćenim pravnim načelima u materiji državljanstva, treba da prihvate i ostale države (čl. 3). Konvencija propisuje da svako ima pravo na državljanstvo, da apatridiju treba sprečavati i suzbijati, da niko ne može proizvoljno biti lišen državljanstva, a brak i prestanak braka između državljanina države ugovornice i stranca, kao i promjena državljanstva jednog od supružnika tokom braka ne mogu automatski uticati na državljanstvo drugog (čl. 4). Države ugovornice u oblasti državljanstva ne mogu uvoditi diskriminatorna pravila po osnovu pola, religije, rase, boje kože, nacionalnog ili etničkog porijekla, a zabranjeno je i diskriminatorno ponašanje države prema njenim državljanima u odnosu na to jesu li državljanstvo stekli rođenjem ili naknadno (čl. 5).

Konvencija Savjeta Evrope o izbjegavanju apatridnosti u vezi sa sukcesijom država predviđa da je država dužna da preduzme sve odgovarajuće mjere kako bi spriječila da lica koja su u vrijeme državne sukcesije imala državljanstvo države prethodnice ostanu bez državljanstva usled državne sukcesije. Takođe, država prethodnica neće oduzimati svoje državljanstvo svojim državljanima koji nijesu stekli državljanstvo države pravnog sljedbenika i koji bi inače ostali bez državljanstva usljed državne sukcesije. Dužnost države je da olakša sticanje svog državljanstva licima koja imaju zakoniti i uobičajeni boravak na njenoj teritoriji, a koja zbog državne sukcesije postaju apatridi.

Sticanje državljanstva Crne Gore

Opšte

Sticanje crnogorskog državljanstva regulisano je Ustavom, pomenutim međunarodnim ugovorima, Zakonom o crnogorskom državljanstvu (*Sl. list CG*, 13/08, 40/2010), Zakonom o azilu (*Sl. list CG* br. 45/06), Odlukom o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom (*Sl. list CG* br. 47/2008, 80/2008, 30/2010) i Odlukom o kriterijumima za utvrđivanje naučnog, privrednog, ekonomskog, kulturnog i sportskog interesa Crne Gore za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom (*Sl. list CG*, 34/2010).

Ustav propisuje da u Crnoj Gori postoji crnogorsko državljanstvo, da Crna Gora štiti prava i interese svojih državljana i da crnogorski državljanin ne može biti progнан niti izručen drugoj državi, osim u skladu sa međunarodnim obavezama Crne Gore, što znači u skladu s međunarodnim ugovorima (čl. 12).

U Crnoj Gori su do 2008. na snazi bili Zakon o jugoslovenskom državljanstvu (*Sl. list SRJ*, 33/96 i 9/01) i Zakon o crnogorskom državljanstvu (*Sl. list RCG*, 41/99). Tada važeći zakoni poznavali su kategoriju dvojnog državljanstva, budući da je državljanin Republike Crne Gore istovremeno bio i državljanin tadašnjih saveznih država koje su bile zajednice republika (Savezna Republika Jugoslavija, Srbija i Crna Gora). Posle osamostaljivanja Crne Gore u junu 2006,

državljeni Crne Gore, po prvi put posle gotovo jednog vijeka nisu više nosioci državljanstva koje je po svojoj prirodi složeno i sastoji se od dva državljanstva.

Raniji Zakon o crnogorskom državljanstvu nije poznavao načine i procedure za rješavanje statusa izbjeglica iz bivših SFRJ republika u pogledu sticanja državljanstva Crne Gore, za razliku od sada važećeg koji reguliše status i ove kategorije lica.

Novi Zakon o crnogorskom državljanstvu prihvatio je načela Evropske konvencije o državljanstvu, ali sadrži i dozvoljenu rezervu na Konvenciju koja posredno onemogućava dvojno ili višestruko državljanstvo i dozvoljava uslovljavanje sticanja ili zadržavanja crnogorskog državljanstva odricanjem od drugog državljanstva.¹⁴¹⁵ Zakon samo izuzetno dopušta dvojno državljanstvo i kao takav spada u grupu restriktivnijih zakona o državljanstvu.

Zakonom se uređuju uslovi, pretpostavke, način, evidencija, nadležnosti i procedura za sticanje i prestanak državljanstva Crne Gore (čl. 1).

Četiri načina sticanja državljanstva

Predviđena su četiri načina sticanja državljanstva: porijeklom, rođenjem na teritoriji Crne Gore, prijemom i po međunarodnim ugovorima i sporazumima.

Crnogorsko državljanstvo može da stekne dijete, koje zadovolji neki od sljedećih uslova (čl. 5 i 6):

Crnogorsko državljanstvo porijeklom stiče dijete:

- 1) čija su oba roditelja u trenutku njegovog rođenja crnogorski državljani;
- 2) čiji je jedan roditelj u trenutku rođenja djeteta crnogorski državljanin, a rođeno je u Crnoj Gori;
- 3) čiji je jedan roditelj u trenutku rođenja djeteta crnogorski državljanin, drugi je bez državljanstva ili nepoznatog državljanstva ili je nepoznat, a rođeno je na teritoriji druge države;
- 4) čiji je jedan roditelj u trenutku rođenja djeteta crnogorski državljanin, a rođeno je na teritoriji druge države, ukoliko ostaje bez državljanstva.

Crnogorsko državljanstvo porijeklom stiče i:

- 1) dijete rođeno na teritoriji druge države, čiji je jedan roditelj u trenutku rođenja djeteta crnogorski državljanin, ako se do navršene 18. godine života podnese prijava za upis u matičnu knjigu rođe-

¹⁴¹⁵ U čl. 3 Zakona stoji rezerva na čl. 16 Konvencije: „Država ugovornica ne treba da utvrdi da je odricanje od ili gubitak od državljanstva uslov za sticanje ili zadržavanje njenog državljanstva u slučaju kada takvo zadržavanje ili gubitak nijesu mogući ili ne mogu da se razumno zahtjevaju“.

- nih i registar crnogorskih državljana, a nema državljanstvo drugog roditelja;
- 2) lice koje je navršilo 18 godina života, čiji je jedan roditelj crnogorski državljanin, a drugi je državljanin druge države, ako do navršene 23. godine života podnese zahtjev za upis u registar crnogorskih državljana, a nema državljanstvo drugog roditelja;
 - 3) dijete u slučaju potpunog usvojenja, ako je jedan od usvojlaca crnogorski državljanin, a nema državljanstvo drugog usvojioca.

Originarni način sticanja crnogorskog državljanstva porijeklom, dopunjen je odredbama koje se odnose na sticanje državljanstva rođenjem. Na taj način, djeca rođena ili nađena na teritoriji Crne Gore dobijaju njeno državljanstvo ako su im roditelji nepoznati, nepoznatog državljanstva ili bez državljanstva, ili u slučaju da su ona sama bez državljanstva (čl. 7).

Trećem načinu sticanja državljanstva Crne Gore, prijemom u državljanstvo, posvećen je veći broj članova novog zakona (čl. 8–17). Državljanstvo prijemom stiće, na svoj zahtjev, lice koje ima zakonit i neprekidan boravak 10 godina, pod uslovom da je navršio 18 godina života, da ima otpust iz državljanstva druge države, da ima obezbijeđen smještaj i stalan izvor prihoda, da nije pravnosnažno osuđen na безусловnu kaznu zatvora, da poznaje crnogorski jezik, da ne postoje smetnje u pogledu razloga bezbjednosti i odbrane i da je izmirio dospjele poreske i druge zakonske obaveze (čl. 8, st. 1).

Zakonom o i izmjenama i dopunama Zakona o crnogorskom državljanstvu 2010. godine¹⁴¹⁶ unesena je novina, da se otpust iz državljanstva druge države, kao uslov koji se odnosi na sticanje državljanstva, ne odnosi na lice koje je podnijelo zahtjev ako „mu je odbijen zahtjev za otpust iz državljanstva druge države zato što nije regulisao vojnu obavezu u toj državi, pod uslovom da potpiše izjavu da se u slučaju sticanja crnogorskog državljanstva odriče državljanstva druge države“.

Kako bi lakše dobio otpust iz državljanstva, strancu se može na njegov zahtjev izdati i potvrda s rokom važenja dve godine, da će biti primljen u državljanstvo Crne Gore ako ispunjava ostale uslove člana 8, st. 1 Zakona (čl. 9). Ova potvrda strancu može pružiti i dvogodišnju sigurnost da neće postati apatrid.

Pod uslovima iz čl. 8, st. 1 Zakona o crnogorskom državljanstvu prijemom je omogućeno sticanje državljanstva Crne Gore licu koji je najmanje tri godine u braku sa državljaninom Crne Gore i koji zakonito i neprekidno boravi na teritoriji Crne Gore najmanje pet godina prije podnošenja zahtjeva za prijem u crnogorsko državljanstvo (čl. 11), iseljeniku i članu njegove porodice do trećeg stepena srodstva (čl. 10), licu kojem je u skladu sa zakonom kojim se uređuje azil priznat status izbjeglice (čl. 13), licu bez državljanstva (čl. 14), licu koje je rođeno u Crnoj Gori i licu koje je rođeno na teritoriji druge države, a prije navršene 18 godine života zakonito i neprekidno boravi u Crnoj Gori (čl. 15).

¹⁴¹⁶ Čl. 8, Zakon o izmjenama i dopunama zakona o crnogorskom državljanstvu (*Sl. list CG*, 40/2010).

Odlukom o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom predviđeni su taksativno uslovi za zakonit boravak (čl. 2), koji su i dopunjeni Odlukom o dopuni ove Odluke.¹⁴¹⁷

Djete koje nema državljanstvo druge države ili ima otpust iz državljanstva druge države stiče crnogorsko državljanstvo ako su mu oba roditelja stekla crnogorsko državljanstvo prijemom ili ako je jedan roditelj stekao crnogorsko državljanstvo i sa njim neprekidno i zakonito boravi u Crnoj Gori, kao i ako sa usvojioцем crnogorskim državljaninom, u slučaju nepotpunog usvojenja, zakonito i neprekidno boravi u Crnoj Gori.

Sticanje državljanstva osoba od posebnog značaja za Crnu Goru. – Poseban osnov za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom osoba od posebnog značaja za Crnu Goru predviđen je u članu 12 Zakona. Naime, punoljetnom licu čiji bi prijem u crnogorsko državljanstvo bio od posebnog značaja za državni, naučni, privredni, kulturni, ekonomski, sportski i drugi interes za Crnu Goru, može se dati crnogorsko državljanstvo i ako ne ispunjava uslove iz čl. 8 Zakona (vidi gore uslove).¹⁴¹⁸ Ovakvo zakonsko rješenje je ispostavilo se kao posebno kontroverzno u slučaju davanja državljanstva Taksinu Šinavatri, bivšem tajlandskom premijeru, koji je na Tajlandu pravosnažno osuđen na dvije godine kazne zatvora zbog korupcije.¹⁴¹⁹ I zvaničnici EU, kao i pripadnici opozicije i NVO u Crnoj Gori, izrazili su nezadovoljstvo zbog činjenice da je Šinavatra dobio crnogorsko državljanstvo iako se nalazi na Interpolovoj potjernici.¹⁴²⁰

U 2010. godini, uvedena je novina da o državnom i drugom interesu za prijem u crnogorsko državljanstvo odlučuje Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave na predlog Predsjednika Crne Gore, predsjednika Skupštine Crne Gore ili predsjednika Vlade Crne Gore.¹⁴²¹ Vlada je donijela i posebnu Odluku kojom je detaljnije definisala kriterijume na osnovu kojih lice može steći crnogorsko državljanstvo prijemom zbog posebnog značaja za naučni, privredni, ekonomski, kulturni i sportski interes.¹⁴²² Posebno je javnost, kako

¹⁴¹⁷ Odluka o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom (*Sl. list CG*, 47/2008, 80/2008)

¹⁴¹⁸ Ustavni sud nije prihvatio inicijativu da ispita ustavnost odredaba Zakona o crnogorskom državljanstvu koje omogućavaju dobijanje državljanstva osobama „od posebnog značaja za državni, naučni, privredni, kulturni, ekonomski, sportski i drugi interes Crne Gore“ i ako ne ispunjavaju uslove. Vlada je u odgovoru na inicijativu istakla da pitanje državljanstva spada u nadležnost svake države i da Evropska konvencija o državljanstvu omogućava olakšice za sticanje državljanstva u određenim slučajevima. Sudija izvjestilac Desanka Lopičić naglasila je da je Evropskom konvencijom o državljanstvu propisano da svaka država može da odredi, po svom vlastitom pravu, ko su njeni državljani. *Vijesti*, str. 2, 12. decembar 2008.

¹⁴¹⁹ „Šinavatra završavao posao u Crnoj Gori“, *Vijesti*, 27. avgust 2009.

¹⁴²⁰ „Brisel prijeti da može ponovo uvesti vizni režim“, *Vijesti*, 9. novembar 2010.

¹⁴²¹ Zakon o izmjenama i dopunama zakona o crnogorskom državljanstvu (*Sl. list CG*, 40/2010).

¹⁴²² Odluka o kriterijumima za utvrđivanje naučnog, privrednog, ekonomskog, kulturnog i sportskog interesa Crne Gore za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom (*Sl. list CG*, 34/2010).

domaću tako i međunarodnu, zainteresovao prijem zbog posebnog značaja za privredni i ekonomski interes, odnosno tzv. „ekonomsko državljanstvo“. Vlada je pripremila Uputstvo o primjeni kriterijuma na osnovu kojih se cijeni postojanje privrednog i ekonomskog interesa Crne Gore za sticanje crnogorskog državljanstva prijemom, ali ono nije objavljeno.¹⁴²³

Prestanak državljanstva

Državljanstvo Crne Gore prestaje na osnovu zahtjeva, otpustom, po sili zakona i po međunarodnim ugovorima i sporazumima.

Na zahtjev državljanina Crne Gore, prestaje mu državljanstvo otpustom pod uslovom da je navršio 18 godina života, da ima drugo državljanstvo ili dokaz da će biti primljen u državljanstvo druge države i da stvarno boravi na teritoriji druge države. U slučaju da lice koje je dobilo otpust iz crnogorskog državljanstva ne stekne državljanstvo druge države u roku od jedne godine od dobijanja rješenja, na njegov zahtjev nadležni organ poništiće rješenje o otpustu. Na ovaj način se sprečava i suzbija pojava apatridije.

Lice koje je izgubilo crnogorsko državljanstvo može ga ponovo steći ako podnese zahtjev i ispunjava uslove (čl. 26).

O zahtjevu za utvrđivanje, sticanje i gubitak crnogorskog državljanstva odlučuje nadležni organ Ministarstva unutrašnjih poslova. Zahtjev se može podnijeti lično, preko punomoćnika, staraoca, diplomatskog ili konzularnog predstavništva.

Odredba na osnovu koje crnogorski državljanin koji ima i državljanstvo druge države gubi crnogorsko državljanstvo, ako je dobrovoljno stekao državljanstvo druge države, osim u slučaju da je međunarodnim sporazumom ustanovljeno dvojno državljanstvo i osim ako je to drugo državljanstvo već imao na dan 3. juna 2006, predstavlja najkontraverzniju odredbu ovog zakona (čl. 24, st. 1, tač. 1). Po ovom osnovu, do 26. marta 2011. crnogorsko državljanstvo izgubilo je 40 građana Crne Gore¹⁴²⁴, među kojima i predsjednik Narodne stranke, Predrag Popović.¹⁴²⁵ Popović je zvanično potvrdio vjerodostojnost dokumenta Srbije u kojem piše da on ima državljanstvo te zemlje, pa mu je crnogorsko državljanstvo oduzeto,¹⁴²⁶ i to neposredno pred početak popisa stanovništva u Crnoj Gori, što je u javnosti shvaćeno i kao pritisak na stanovništvo (srpske nacionalnosti) kako da se izjasne na popisu.¹⁴²⁷

¹⁴²³ „Čekaju sugestije EK“, 3. septembar 2010. Početkom avgusta 2010. godine najavljena je primjena Uputstva, ali do zaključenja rada na ovom izvještaju Uputstvo nije bilo objavljeno.

¹⁴²⁴ MUP: Bez crnogorskog državljanstva ostalo 40 građana, Cafe del Montenegro Portal, 26. mart 2011.

¹⁴²⁵ *Vijesti*, 25. mart 2011, str. 2.

¹⁴²⁶ S druge strane, Andriji Mandiću, predsjedniku Nove srpske demokratije, nije oduzeto državljanstvo jer nije bilo dokaza da je stekao državljanstvo Srbije, iako je javno naveo da ima srpski pasoš. Ovo tim prije što organi Republike Srbije nemaju obavezu da Crnu Goru obavijeste ko od crnogorskih državljana ima srpsko državljanstvo (*Vijesti*, 31. mart 2011, str. 2).

¹⁴²⁷ Novosti, *Dan*, 26.03.2011.

Odredba Zakona o crnogorskom državljanstvu kojom se omogućava zadržavanje državljanstva strane države onim crnogorskim državljanima koji su strano državljanstvo stekli do 3. juna 2006, posebno diskriminiše one koji žele da steknu državljanstvo Republike Srbije. Naime, s obzirom da su do 3. juna 2006. Srbija i Crna Gora bile jedna država, ova lica prije tog datuma nisu ni imala priliku da steknu srpsko državljanstvo kao dvojno.¹⁴²⁸

Državljanima bivših republika SFRJ

Prelaznim i završnim odredbama Zakona regulisano je pitanje crnogorskog državljanstva državljanina bivših republika SFRJ.

Predviđa se pravni kontinuitet crnogorskog državljanstva (čl. 39). Osoba ma koje su na dan proglašenja nezavisnosti Crne Gore, 3. juna 2006, imale prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori, i imale državljanstvo republika bivše SFRJ, omogućeno je sticanje crnogorskog državljanstva pod povoljnijim uslovima od ostalih stranaca (ne traži se 10 godina zakonitog boravka, ne traži se znanje crnogorskog jezika), ali se traži otpust iz državljanstva druge države. Rok za podnošenje zahtjeva po ovom osnovu, kao i rok za podnošenje zahtjeva za utvrđivanje crnogorskog državljanstva onih lica koja nijesu upisana u evidencije u Crnoj Gori, ograničen je na godinu dana od dana početka primjene Zakona.¹⁴²⁹ Posle isteka ovog roka, lice može biti primljeno, odnosno može mu se utvrditi crnogorsko državljanstvo samo ako ostaje bez državljanstva i ako podnese zahtjev u roku od pet godina od dana stupanja Zakona na snagu. Izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu,¹⁴³⁰ produžen je rok za prijem u crnogorsko državljanstvo ovoj kategoriji lica do 5.5.2011, pod uslovom da nijesu do podnošenja zahtjeva odjavili prebivalište u Crnoj Gori. Očakuje se i dalje produženje roka.¹⁴³¹

Sticanje državljanstva raseljenih i interno raseljenih lica u Crnoj Gori

Zakoni koji uređuju status raseljenih lica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori su: Zakon o strancima, Zakon o dopunama Zakona o strancima i Zakon o azilu.

Lica koja su iz bivših SFRJ republika, usled ratnih dešavanja, izbjegla na teritoriju RCG, Uredbom o zbrinjavanju raseljenih lica¹⁴³² stekla su status

¹⁴²⁸ S druge strane, Zakon o državljanstvu Srbije (čl. 23) omogućava svakom pripadniku srpskog naroda koji nema prebivalište u Srbiji da bude primljen u državljanstvo Srbije bez otpusta iz stranog državljanstva, ako je punoletan, ako mu nije oduzeta poslovna sposobnost i ako da pismenu izjavu da Srbiju smatra svojom državom.

¹⁴²⁹ Član 41 st. 2 Zakona.

¹⁴³⁰ Član 41a, Zakon o izmjenama i dopunama zakona o crnogorskom državljanstvu (*Sl. list CG*, 40/2010).

¹⁴³¹ U junu 2011, u vrijeme završetka rada na ovom izvještaju, u skupštinskoj proceduri bio je Vladin Predlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državljanstvu kojim je predloženo produženje ovog roka do 31. jula 2012. godine.

¹⁴³² Uredba o zbrinjavanju raseljenih lica (*Sl. list RCG*, 37/92).

raseljenih lica, dok su lica koja su sa Kosova došla 1999. godine, dobila status interno raseljenih lica, koji im je utvrdio Komesarijat za raseljena lica Vlade Republike Crne Gore. Važno je napomenuti da licima sa ovih područja nije nikada dat status izbjeglica.

Status raseljenih lica. – Zakonom o azilu (*Sl. list RCG* br. 45/2006), predviđena je revizija statusa raseljenih iz bivših SFRJ republika, tako što im je data mogućnost da steknu status izbjeglice, pod uslovom da su početkom primjene ovog zakona, stalno boravili u Crnoj Gori i da u njihovom slučaju ne postoje razlozi za ukidanje ili prestanak statusa izbjeglice.

Odlukom Vlade iz jula 2006.¹⁴³³ ovim licima je dozvoljeno da privremeno zadrže postojeći status. Za ova lica je omogućena lokalna integracija, sticanjem crnogorskog državljanstva ili sticanjem prava stalnog nastanjenja. Dok je Zakonom o crnogorskom državljanstvu predviđena mogućnost za mali broj lica iz bivših SFRJ republika da dobiju državljanstvo i to samo za one koji nisu pribavili dokumenta zemlje porijekla i ispunjavaju ostale zakonom predviđene uslove, interno raseljenim licima je omogućeno samo sticanje prava stalnog nastanjenja, u skladu sa Zakonom o dopunama Zakona o strancima iz 2009, a ostvarivanje prava na državljanstvo tek nakon deset godina od dobijanja stalnog nastanjenja.

U praksi se ova lica¹⁴³⁴ susreću s mnogobrojnim problemima. Kako je od rata u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj prošlo više od 18 godina, a od rata na Kosovu više od 11 godina, većina lica sa ovih područja je pribavila dokumenta matične države, čime im se u smislu Zakona¹⁴³⁵ i Odluke¹⁴³⁶ prekida neprekidni boravak na teritoriji Crne Gore, te na taj način gube uslov za dobijanje državljanstva. Mnoga lica koja su podnijela zahtjeve čekaju zbog raznih administrativnih procedura i više od dvije godine, iako je zakonski rok jedna godina (čl. 29, st. 3). Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, prilikom rješavanja po zahtjevima, traži podatke od država iz kojih su ova lica izbjegla, da li imaju lične isprave matične države.¹⁴³⁷ S druge strane, mnogo je i onih kojima pribavljanje isprava matične države podrazumijeva nepodnošljiv finansijski izdatak.

Stranke koje podnesu zahtjev prolaze kroz upravni postupak. Ukoliko se na zahtjev ne odgovori, slijedi urgencija pa dugotrajni žalbeni postupak. Kao

¹⁴³³ Odluka o privremenom zadržavanju statusa i prava raseljenih i interno raseljenih lica u Republici Crnoj Gori (*Sl. list RCG* br. 46/2006).

¹⁴³⁴ U toku rata između SRJ i NATO pakta 1999. godine sa Kosova je stiglo oko 130000 ljudi, što je zajedno sa oko 28000 izbjeglih iz BiH i Hrvatske početkom devedesetih činilo nevjerovatnih 25% ukupne populacije. U Crnoj Gori boravi 16.259 izbjeglih sa Kosova, 5812 iz BiH i 2211 iz Hrvatske. Kroz programe organizovanog povratka 2008. godine 94 osobe su se vratile na Kosovo, a sedam u BiH. *Vijesti*, 21. jun 2009.

¹⁴³⁵ Zakon o crnogorskom državljanstvu (*Sl. list CG*, 13/08, 40/2010).

¹⁴³⁶ Odluka o kriterijumima za utvrđivanje uslova za sticanje crnogorskog državljanstva primenom (*Sl. list CG*, 47/2008, 80/2008, 30/2010).

¹⁴³⁷ U saradnji sa Pravnim centrom za ljude iz BiH i Hrvatske pribavljeno je 2000 dokumenata. Vrijeme važenja nekih od tih dokumenata je šest mjeseci. *Vijesti*, 21. jun 2009.

zakonska mogućnost ostaje podnošenje tužbe Upravnom sudu, što sve podrazumjeva neophodnu stručnu pomoć i dodatno otežava ostvarivanje prava ovoj kategoriji lica.

Zakonom o dopunama zakona o strancima (*Sl. list CG*, 72/09), stvorena je mogućnost za raseljena i interno raseljena lica da na olakšan način steknu status stranca sa stalnim nastanjenjem u Crnoj Gori. Zahtjev za stalno nastanjenje može se podnijeti od 7. novembra 2009. godine, dana kada je zakon počeo sa primjenom, do 7. novembra 2011. godine. Lica kojima se odobri stalno nastanjenje prestaje status raseljenog, odnosno interno raseljenog lica, dok za lica koja do toga datuma ne budu regulisala svoj status u Crnoj Gori smatraće se da ilegalno borave na teritoriji Crne Gore.¹⁴³⁸ Članom 105a Zakona o dopunama Zakona o strancima je definisano: „Raseljenim licima iz bivših jugoslovenskih republika, koja su privremeno zadržala status raseljenog lica u skladu sa Odlukom o privremenom zadržavanju statusa i prava raseljenih i interno raseljenih lica u Republici Crnoj Gori (*Sl. list RCG*, 46/06), može se odobriti stalno nastanjenje ukoliko se na dan stupanja na snagu ovog zakona nalaze na evidenciji raseljenih lica, što se dokazuje potvrdom Kancelarije za azil“.

Stalno nastanjenje može se odobriti i interno raseljenim licima sa Kosova, koja su status interno raseljenog lica privremeno zadržala na osnovu Odluke iz stava 1 ovog člana, ako su se do 14. novembra 2009. prijavila organu uprave nadležnom za zbrinjavanje izbjeglica, što se dokazuje potvrdom tog organa. Interno raseljeno lice koje se iz zdravstvenih razloga, što se dokazuje medicinskom dokumentacijom javne zdravstvene ustanove, nije prijavilo radi evidentiranja, može se prijaviti u roku od tri mjeseca od isteka roka propisanog u stavu 2 ovog člana.

Raseljena i interno raseljena lica koja nemaju važeću putnu ispravu potrebnu za ostvarivanje prava na stalno nastanjenje, mogu dobiti privremeni boravak do pribavljanja putnih isprava, a najduže tri godine, u kojem moraju da dobave pasoš matične države. Kada pribave pasoš, tokom odobrenog privremenog boravka, mogu zatražiti stalno nastanjenje, u skladu sa dopunjenim Zakonom o strancima. Zahtjev za odobravanje stalnog nastanjenja, ova kategorija lica može podnijeti u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Stranac koji ima neprekidan boravak na teritoriji Crne Gore deset godina nakon dobijanja potvrde o stalnom nastanjenju, može aplicirati za prijem u crnogorsko državljanstvo.

U mišljenju o zahtjevu Crne Gore za prijem u članstvo EU, Evropska komisija je u novembru 2010. kao jedan od sedam uslova za početak pregovora o članstvu zatražila „garantovanje pravnog statusa raseljenim licima, posebno Romima, Aškalijama i Egipćanima i poštovanje njihovih prava.“ To je dovelo do toga da Vlada u Akcionom planu za sprovođenje preporuka iz Mišljenja

¹⁴³⁸ Zakon o dopunama Zakona o strancima (*Sl. list CG* br. 72/2009).

Evropske komisije predvidi niz mjera koje imaju za cilj detaljnu analizu stanja u pogledu statusa raseljenih, informisanje raseljenih o njihovim pravima i načinu regulisanja statusa lica sa stalnim nastanjenjem, kao i komunikaciju sa zemljama u okruženju u cilju pomoći raseljenima da pribave dokumenta koja su im neophodna za ostvarivanje ovog statusa. Rezultati primjene ovih mjera navedeni su u izvještajima o realizaciji Akcionog plana koji su objavljeni na internet stranici Vlade Crne Gore.

Problem domicilnih apatrida

U Crnoj Gori postoji poseban problem osoba koje nemaju ni državljanstvo, ni bilo kakva dokumenta, koje nikada nisu upisane u matične knjige u Crnoj Gori ili u zemljama u okruženju. To su često i domicilni ili doseljeni Romi, za koje sticanje državljanstva predstavlja poseban problem, jer zakon kao uslov za sticanje državljanstva zahtijeva zakonit boravak u određenom trajanju na teritoriji Crne Gore, a ovi ljudi nemaju takav boravak, niti mogu da ga steknu jer ne posjeduju bilo kakav dokument na osnovu koga se boravak prijavljuje. Rezultati istraživanja koje je NVO „Pravni Centar“ sproveo 2009. godine pokazalo je da od 7.166 lica, od kojih je 3.546 bilo domicilnih Roma, Aškalija i Egipćana, a 3.620 izbjeglih sa Kosova, 2.767 ili 38,6% nije imalo kompletnu ličnu dokumentaciju i trebalo je da izvrši naknadni upis ili obnovu upisa u matične knjige. Od tog broja 1.928 su bila djeca, od kojih je 714 trebalo upisati u matične knjige rođenih, a 1.214 u matične knjige državljana. Rezultati istraživanja su pokazali i da 318 djece rođene u Crnoj Gori nije upisano u matičnu knjigu rođenih.¹⁴³⁹ Za njih bi se morala propisati posebna odredba Zakona o državljanstvu, u skladu s međunarodnim obavezama Crne Gore da suzbija pojavu apatridije, pogotovo među djecom koja žive na njenoj teritoriji.

¹⁴³⁹ Građanska registracija i sprečavanje apatridije: Istraživanje među Romima, Aškalijama i Egipćanima u Crnoj Gori“, NVO Pravni Centar, maj 2009. godine. Prema posljednjim informacijama iz jula 2011, samo manji broj djece koja su rođena u bolnicama upisano je u matične knjige rođenih.

Sloboda kretanja

Član 12 PGP:

1. Svako lice koje se legalno nalazi na teritoriji neke države ima pravo da se slobodno kreće u njoj i da slobodno izabere svoje mesto stanovanja.
2. Svako lice ima pravo da napusti bilo koju zemlju, uključujući i svoju.
3. Napred navedena prava mogu biti ograničena samo ako su ona potrebna radi zaštite nacionalne bezbijednosti, javnog reda, javnog zdravlja ili morala ili prava i slobode drugih lica, i ako su u skladu sa ostalim pravima koja priznaje ovaj pakt.
4. Niko ne može biti proizvoljno lišen prava da uđe u svoju zemlju.

Član 13 PGP:

Stranac koji se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ugovornice ovog Pakta može odande biti proteran samo u sledstvu izvršenja odluke donete saobrazno zakonu i, ako se viši razlozi nacionalne bezbijednosti tome ne protive, on mora imati mogućnosti da istakne razloge protiv njegovog proterivanja i da se od strane nadležne vlasti ili jednog ili više lica naročito označenih za to njegov slučaj preispita, u koju svrhu će imati zastupnika.

Član 2 Protokola br. 4 uz EKPS:

1. Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima, na toj teritoriji pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta.
2. Svako je slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i sopstvenu.
3. Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti u odnosu na vršenje ovih prava sem onih koja su u skladu sa zakonom i koja su neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbijednosti ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretka, za sprečavanje kriminala, za zaštitu zdravlja ili morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.
4. Prava iz stava 1 mogu se takođe u izvesnim oblastima podvrgnuti ograničenjima koja su uvedena u skladu sa zakonom i opravdana javnim interesom u demokratskom društvu.

Član 3

1. Niko ne može biti proteran, bilo pojedinačnom bilo kolektivnom merom, s teritorije države čiji je državljanin.
2. Niko ne može biti lišen prava da uđe na teritoriju države čiji je državljanin.

Član 4

Zabranjeno je kolektivno proterivanje stranaca.

Član 1 Protokola br. 7 uz EKPS:

1. Stranac koji zakonito boravi na teritoriji jedne države ne može se iz nje proterati, osim na osnovu odluke donete u skladu sa zakonom, i ima pravo:
 - (a) da iznese razloge kojima osporava proterivanje;
 - (b) da se njegov slučaj preispita;
 - (c) da u tu svrhu bude zastupljen pred nadležnim organom ili licem ili licima koje taj organ odredi.
2. Stranac se može proterati i pre nego što iskoristi svoja prava prema stavu 1 tač. a, b i c ovog člana ako je proterivanje neophodno u interesu javnog reda ili se temelji na razlozima nacionalne bezbjednosti.

Opšte

Sloboda kretanja i izbora mjesta stanovanja

Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji države uživa pravo da se u okviru njene teritorije kreće slobodno i izabere mjesto stanovanja. Domaći državljani se po pravilu zakonito nalaze na teritoriji države čiji su državljani, dok je država slobodna da svojim zakonima propiše uslove za zakonit boravak stranaca na njoj teritoriji, pod uslovom da su ti propisi u skladu s njenim međunarodnim obavezama. Dakle, međunarodni ugovori, PGP i EKPS, ne garantuju pravo strancima da uđu na teritoriju države ugovornice i da u njoj borave, već je to stvar odluke svake države. Ali kada je strancu odobren ulazak u državu koju obavezuju PGP i EKPS, u skladu s njenim zakonom, onda on ima pravo na slobodu kretanja unutar te države i pravo na zaštitu od protjerivanja, što je podložno izuzetnim ograničenjima.

Komitet za ljudska prava je utvrdio da kada stranac nezakonito uđe u zemlju, ali uspe da učini svoj status zakonitim, ima pravo da uživa prava koja štite sve strance koji zakonito borave u toj državi.¹⁴⁴⁰ Države treba da zaštite slobodu kretanja ne samo od kršenja od strane državnih organa, već i privatnih lica. Primjera radi, kršenje ovog prava predstavlja situacija kada ženi slobodu kretanja i izbor mesta stanovanja ograničava muž, otac ili drugi srodnik.¹⁴⁴¹

U okviru EU, glavni instrument koji reguliše slobodu kretanja državljana država članica je Direktiva 2004/38/EC o pravima državljana i članova njihovih porodica da se kreću i nastanjuju slobodno na teritorijama država članica EU. Države članice EU mogu da ograniče ovu slobodu, u pojedinačnim,

¹⁴⁴⁰ General Comment No. 27: Freedom of movement (Art.12): 11/02/1999. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, General Comment No. 27 (Komitet za ljudska prava, Opšti komentar br. 27, Sloboda kretanja (čl. 12), tač. 4.

¹⁴⁴¹ Isto, tač. 6.

konkretnim slučajevima, kada se utvrdi da ponašanje određene osobe, bez obzira na njeno državljanstvo, predstavlja ozbiljnu opasnost za osnovne interese društva, po osnovu javne politike, javne bezbjednosti ili javnog zdravlja, ali ne iz ekonomskih razloga.

Pravo da se napusti država, uključujući i sopstvena

Ova sloboda znači da država nema pravo da neopravdano ograničava pravo bilo koga, uključujući i sopstvene državljane da napuste njenu teritoriju, niti da uslovljava odlazak odobravanjem destinacije ili perioda na koji se njena teritorija napušta. S obzirom na to da je ovo pravo garantovano svima, dakle i strancima koji nezakonito borave na njenoj teritoriji, to znači da i stranac koji se proteruje zbog nezakonitog boravka ima pravo da slobodno izabere državu u koju želi da ode, ako država u koju namjerava da ode želi da ga primi.¹⁴⁴² Ovo pravo uključuje i pravo da se od države dobiju potrebne putne isprave.¹⁴⁴³

Ograničenja prava na slobodu kretanja

Ograničenja prava na slobodu kretanja u opravdane svrhe, koje su propisane u stavu 3 čl. 12 PGP i st. 3 čl. 2, Protokola 4 EKPS, u svakom pojedinačnom slučaju moraju biti neophodna i srazmjerna određenoj svrsi zbog čijeg ostvarenja se kretanje ograničava. Na primjer, ovi uslovi neće biti ispunjeni ako se neko sprečava da napusti zemlju zbog toga što poznaje „državne tajne“ ili se nekome zabranjuje da se kreće u okviru države bez posebne dozvole.¹⁴⁴⁴

Pravo da se uđe u svoju zemlju

Ovo pravo podrazumijeva pravo da se ostane u svojoj zemlji, pravo da se vrati u svoju zemlju, kao i pravo da se po prvi put dođe u svoju zemlju, u slučaju kada je, na primjer, neko rođen van države čije ima državljanstvo.¹⁴⁴⁵ Pravo na povratak je od posebnog značaja za izbjeglice koje žele da iskoriste pravo na dobrovoljni povratak. Ovo pravo zabranjuje i prinudni transfer stanovništva, kao i masovno protjerivanje u druge države.¹⁴⁴⁶ Termin „svoja zemlja“ je širi od koncepta „zemlje državljanstva“ i obuhvata pravo onih lica koja, iako nemaju državljanstvo zemlje u koju žele da uđu, s njom imaju posebne veze pa se ne mogu smatrati običnim strancima. To će biti slučaj kada se država čije su državljanstvo posjedovali priključi ili transformiše u drugu

¹⁴⁴² Isto, tač. 8.

¹⁴⁴³ Isto, tač. 9.

¹⁴⁴⁴ Isto, tač. 16. Za kršenje člana 2, stav 2 Protokola 4 uz EKSP zbog odbijanja izdavanja pasoša penzionisanom vojnom oficiru koji je poznao vojne tajne, vidi presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Soltysyak v. Russia*, 2011.

¹⁴⁴⁵ Isto, tač. 19.

¹⁴⁴⁶ Isto.

državu čije im se državljanstvo uskraćuje; ili slučaj dugogodišnjih rezidenata (osoba sa prebivalištem u državi čiji nisu državljani), uključujući i apatride (osobe bez državljanstva) kojima se proizvoljno ne obezbjeđuje državljanstvo države u kojoj su nastanjeni.¹⁴⁴⁷

Procesne garancije

Član 13 PGP i član 1 Protokola 7 uz EKSP predviđaju prava koji svaki stranac mora da ima u postupku u kome se odlučuje o njegovom protjerivanju. Ideja je da se spriječe proizvoljna protjerivanja, koja nisu propisana i zasnovana na zakonu.¹⁴⁴⁸ Svaki stranac ima pravo da se o njegovom protjerivanju sprovede postupak, pa se i na ovaj način zabranjuju kolektivna, masovna protjerivanja.¹⁴⁴⁹ Svaki stranac o čijem se protjerivanju odlučuje ima pravo na obrazloženu odluku, pravo da bude zastupan pred nadležnim organom, kao i da se prvostepena odluka preispita (doduše ne obavezno od strane sudske vlasti). U svakom slučaju, strancu moraju biti omogućeni uslovi za primjenu ovog pravnog lijeka tako da se obezbijedi da ovo pravo zaista bude djelotvorno.¹⁴⁵⁰ Od ovih procesnih prava može se odstupiti jedino iz razloga državne bezbjednosti (čl. 13 PGP), odnosno i iz razloga zaštite javnog reda (čl. 1, st. 2 Protokola 7 uz EKPS). Prilikom primjene ovih prava među strancima ne smije biti diskriminacije.¹⁴⁵¹

Ustavne garancije

Ustav garantuje slobodu kretanja, nastanjivanja i napuštanja Crne Gore (čl. 39). Ograničenja ovog prava propisana su uže od ograničenja koja dozvoljavaju PGP i EKPS, za potrebe vođenja krivičnog postupka, sprječavanja širenja zaraznih bolesti ili iz razloga bezbjednosti Crne Gore. Za razliku od međunarodnih ugovora, Crna Gora ne dozvoljava ograničenja ovog prava u cilju zaštite morala ili prava i sloboda drugih. Ustavom je propisano i da se kretanje i boravak stranaca uređuju zakonom (čl. 39, st. 3). Ustav propisuje i da se stranac može protjerati iz Crne Gore samo na osnovu odluke nadležnog organa i u zakonom propisanom postupku (čl. 44, st. 3).

U pogledu ograničavanja slobode kretanja u kontekstu krivičnog postupka i sprječavanja širenja zaraznih bolesti, vidjeti Pravo na slobodu i bezbjednost ličnosti, str. 205 i 212.

Boravak stranaca u Crnoj Gori

Zakonom o strancima (*Sl. list CG*, 82/2008 i 72/2009) propisana su prava na ulazak, kretanje i boravak stranaca na teritoriji Crne Gore (čl. 1). Ovaj

¹⁴⁴⁷ Isto, tač. 20.

¹⁴⁴⁸ Isto, tač. 10.

¹⁴⁴⁹ Isto.

¹⁴⁵⁰ Isto.

¹⁴⁵¹ Isto.

zakon se ne primjenjuje na strance koji po međunarodnom pravu uživaju privilegije i imunitete, dok se na lica bez državljanstva primjenjuju odredbe potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, ako je to za njih povoljnije (čl. 2). U postupku odlučivanja o pravima i obavezama stranaca po pravilu se primjenjuje Zakon o opštem upravnom postupku, osim kada Zakon o strancima predviđa drugačije (čl. 5).

Zabrana ulaska. – Strancu će biti zabranjen ulazak u Crnu Goru ako nema važeću putnu ispravu, osim izuzetno, i u skladu s međunarodnim obavezama (vidi dolje); ako nema dovoljno sredstava za izdržavanje za vrijeme boravka u Crnoj Gori i za povratak u državu iz koje je došao ili za putovanje u treću državu; ako je u tranzitu, a ne ispunjava uslove za ulazak u treću državu; ako je na snazi zaštitna mjera udaljenja, mjera bezbjednosti protjerivanja ili mu je otkazan boravak; ako to zahtijevaju razlozi nacionalne bezbjednosti, javnog poretka ili javnog zdravlja; ako se u odgovarajućim evidencijama vodi kao međunarodni prestupnik (čl. 8).

Zabrana izlaska. – Strancu može biti zabranjen izlazak iz Crne Gore ako upotrijebi tuđu, nevažeću, odnosno lažnu putnu ili drugu ispravu; ako postoji osnovana sumnja da namjerava da izbjegne krivično, odnosno prekršajno gonjenje, izdržavanje kazne, izvršenje sudske naredbe ili lišenje slobode; to zahtijevaju razlozi nacionalne bezbjednosti i javnog poretka (čl. 9).

Ulazak, kretanje i boravak. – Stranac može ulaziti, kretati se i boraviti na teritoriji Crne Gore sa važećom putnom ispravom u koju je unesena viza ili odobrenje boravka (čl. 10 st. 1), dok je strancu koga je Crna Gora obavezna da prihvati na osnovu međunarodnih ugovora, ako to zahtijevaju humanitarni razlozi, razlozi zaštite javnog poretka ili javnog zdravlja, dozvoljen ulazak bez važeće putne isprave (čl. 10 st. 2). Državljeni određenih država mogu da ulaze u Crnu Goru i sa važećom ličnom kartom, odnosno drugom ispravom na osnovu koje se može utvrditi njihov identitet i državljanstvo, u skladu sa međunarodnim ugovorom ili propisom o viznom režimu (čl. 10 st. 3), koji je takođe regulisan ovim zakonom (čl. 14 do 29).

Međunarodni ugovori, PGP i EKPS, ne garantuju pravo strancima da uđu na teritoriju države ugovornice i da u njoj borave, već je to stvar odluke svake države. Međutim, pod određenim okolnostima, stranac može da uživa zaštitu na osnovu međunarodnih ugovora čak i u pogledu ulaska u zemlju i boravka u njoj, u slučaju poštovanja prava na porodični život ili zaštite od mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja.¹⁴⁵² Tako i Zakon o strancima Crne Gore predviđa mogućnost ostvarenja prava na privremeni boravak u cilju spajanja porodice (čl. 48) ili iz „humanitarnih razloga“ – strancima za koje se pretpostavlja da su žrtve trgovine ljudima ili maloljetnim strancima koji su napušteni ili su žrtve organizovanog kriminala (čl. 51).

¹⁴⁵² CCPR General Comment No. 15: *The position of aliens under the Covenant: 04/11/1986.* (Komitet za ljudska prava, Opšti komentar br. 15: Položaj stranaca na osnovu Pakta, 1986, tač. 5.).

Boravkom stranca smatra se boravak do 90 dana, privremeni boravak i stalno nastanjenje (čl. 30). Boravak stranca do 90 dana može biti otkazan, ako ne posjeduje važeću putnu ili drugu ispravu, ne ispunjava uslove za ulazak i boravak, nema sredstava za izdržavanje, ne plati novčanu kaznu koja je izrečena u Crnoj Gori, i ako postoji osnovana sumnja da boravak neće koristiti u svrhu za koju je prijavljen. Rješenje o otkazu boravka donosi policija, a u rješenju se određuje rok u kojem stranac mora napustiti teritoriju Crne Gore, kao i zabrana ulaska za određeno vrijeme. Protiv ovog rješenja se može izjaviti žalba u roku od 8 dana i to Ministarstvu unutrašnjih poslova. Žalba ne zadržava izvršenje rješenja (čl. 32). Zakonsko rješenje da žalba ne zadržava izvršenje rješenja o otkazu boravka može dovesti do kršenja člana 13 PGP i člana 1, st. 2 EKPS, koji dozvoljavaju da se odstupi od prava na preispitivanje odluke o protjerivanju samo zbog zaštite javnog reda i nacionalne bezbjednosti, a to nisu isključivi uslovi za otkaz boravka.

Privremeni boravak je boravak duži od 90 dana (čl. 35). Uslovi privremenog boravka su: posjedovanje sredstava za izdržavanje, obezbijeđen smještaj, zdravstveno osiguranje, da ne postoje razlozi iz člana 8 (zabrana ulaska) i na kraju stranac mora priložiti dokaz o opravdanosti zahtjeva za privremeni boravak (čl. 36). Odobrenje za privremeni boravak strancima izdaje Ministarstvo unutrašnjih poslova uz prethodnu saglasnost Policije (čl. 37). O odbijanju zahtjeva za izdavanje odobrenja za privremeni boravak odlučuje se rešenjem protiv kojeg se može izjaviti žalba Ministarstvu, u roku od osam dana od dana prijema rešenja (čl. 38). S obzirom na to da Zakon o strancima ne predviđa da žalba ne zadržava rješenje, primjenjuje se opšte pravilo iz čl. 225, st. 1 Zakona o opštem upravnom postupku da se rješenje ne može izvršiti sve dok se rješenje po žalbi ne dostavi stranci. Isto pravilo važi i u slučaju otkaza privremenog boravka (čl. 52). Boravak se može produžiti najduže do dvije godine, a zahtjev se mora podnijeti najkasnije 30 dana prije isteka roka važenja privremenog boravka (čl. 40).

Stalno nastanjenje. – Državljeni država nastalih na prostoru bivše SFRJ, koji su imali prijavljeno prebivalište u Crnoj Gori prije 3. juna 2006. godine, imaju pravo na stalno nastanjenje, bez potrebe podnošenja zahtjeva i bez posebnog odobrenja, uz obavezu podnošenja prijave radi registracije. Stalno nastanjenje se može odobriti i strancu koji je do dana podnošenja zahtjeva boravio u Crnoj Gori neprekidno 5 godina na osnovu odobrenja za privremeni boravak, izuzetno stalni boravak može biti odobren strancu koji je do dana podnošenja zahtjeva imao odobren privremeni boravak u Crnoj Gori manje od 5 godina neprekidno, ako to nalažu razlozi humanosti ili bi to predstavljalo interes za Crnu Goru (čl. 54). Stalno nastanjeni stranci imaju prava na: rad i zapošljavanje; obrazovanje i stručno usavršavanje; priznavanje diploma i sertifikata; socijalnu pomoć, zdravstveno i penzijsko osiguranje; poreske olakšice; pristup tržištu roba i usluga; slobodu udruživanja, povezivanja i članstva u organizacijama koje zastupaju interese radnika ili poslodavaca (čl. 55). Protiv

rješenja ministarstva o otkazu stalnog nastanjenja može se pokrenuti upravni spor (čl. 58).

Nezakonit boravak. – Nezakoniti boravak je boravak stranca bez vize, odobrenja boravka ili drugog zakonskog osnova (čl. 61). Strancu koji nezakonito boravi na teritoriji Crne Gore policija određuje rok u kojem mora napustiti teritoriju Crne Gore (čl. 62 st. 1). Protiv ovog rješenja može se izjaviti žalba Ministarstvu unutrašnjih poslova u roku od 3 dana od dana prijema rješenja, o kojoj Ministarstvo odlučuje u roku od 8 dana (čl. 62). Ni ova žalba ne odlaže izvršenje rješenja, pa ovakvo zakonsko rješenje omogućava kršenje procesnih prava stranaca na osnovu čl. 13 PGP i čl. 1, st. 2 Protokola 7 uz EKPS.

Prinudno udaljenje u slučaju nezakonitog boravka. – Stranca koji nezakonito boravi u Crnoj Gori ili ne napusti Crnu Goru u roku koji mu je određen, policija će prinudno udaljiti (čl. 64). Stranac se ne smije prinudno udaljiti u državu u kojoj bi mu bio ugrožen život ili sloboda zbog rase, vjere ili nacionalnosti, pripadnosti posebnoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja ili u kojoj bi mogao biti podvrgnut mučenju, neljudskom i ponižavajućem postupanju i kažnjavanju (čl. 65), što je u skladu sa međunarodnim standardom zabrane mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja (čl. 3 EKPS; čl. 7 PGP). Ako to nalažu razlozi obezbjeđenja prinudnog udaljenja, stranac se može izuzetno zadržati u prostorijama policije, ali ne duže od 12 časova (čl. 66).

Zaštitna mjera udaljenja. – Strancu se može izreći zaštitna mjera udaljenja sa teritorije Crne Gore u trajanju do godinu dana u slučajevima kada se utvrdi odgovornost za prekršaje predviđene Zakonom o strancima, samostalno ili uz novčanu kaznu (čl. 63).

Ograničenje slobode kretanja

Strancu koga nije moguće odmah prinudno udaljiti ili kome nije utvrđen identitet, ograničiće se sloboda kretanja smještajem u prihvatilište za strance u trajanju do 90 dana (čl. 67, st. 1 i čl. 68). Izuzetno, strancu koji ima zdravstvene ili druge posebne potrebe ili razloge, obezbijediće se drugi odgovarajući smještaj (čl. 67, st. 2). Strancu koji ima obezbijeđen smještaj i sredstva za izdržavanje, a ne može se prinudno udaljiti, može se odrediti obavezni boravak u određenom mjestu u kome je dužan da boravi na određenoj adresi i da se redovno javlja policiji (čl. 73 i 74). O smještaju u prihvatilištu odlučuje policija rješenjem u prvom stepenu, protiv koga se u roku od 8 dana može izjaviti žalba ministarstvu unutrašnjih poslova, koje odlučuje u roku od 8 dana (čl. 68). Prihvatilište ne može da se napušta bez posebnog odobrenja pa se može smatrati da predstavlja ne samo oblik ograničavanja kretanja, već i lišenja slobode. U ovom slučaju bilo bi neophodno obezbijediti pravo na

neposrednu žalbu sudu, u skladu sa pravom na slobodu ličnosti (čl. 9, st. 4 PGP i čl. 5, st. 4 EKPS), što Zakonom o strancima nije obezbijeđeno.

Azil

Crna Gora je ratifikovala brojne međunarodne ugovore koji su direktno ili posredno od značaja za pitanja azila. Najznačajniji među njima su Konvencija UN o statusu izbeglica iz 1951. godine i Protokol o statusu izbeglica iz 1967, PGP, Konvencija UN protiv mučenja i drugih surovih, nečovječnih ili ponižavajućih postupanja i kažnjavanja, EKPS, Evropska konvencija za sprečavanje mučenja, nečovječnih ili ponižavajućih postupanja ili kažnjavanja, Konvencija UN o pravima djeteta.

Ustav predviđa pravo stranca „koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, jezika, vjere ili pripadnosti nekoj naciji ili grupi ili zbog političkih uvjerenja“ da traži azil Crne Gore (čl. 44, st. 1). Zabranjeno je protjerivanje stranca „tamo gdje mu, zbog rase, vjere, jezika ili nacionalne pripadnosti, prijeti osuda na smrtnu kaznu, mučenje, neljudsko ponižavanje, progon ili ozbiljno kršenje prava koja jemči ovaj Ustav“ (čl. 44, st. 2) što je i šire od obaveze koju Crna Gora ima na osnovu međunarodnih ugovora, da spriječi protjerivanje u državu u kojoj prijeti osuda na smrtnu kaznu, mučenje, nečovječno i ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje (na osnovu čl. 3 EKPS i čl. 7 PGP).

Zakon o azilu (*Sl. list CG*, 45/2006) počeo je da se primjenjuje 25. januara 2007.

Status izbjeglice priznaje se strancu ako se, po njegovom zahtjevu za dobijanje azila, utvrdi da je opravdan strah od progona zbog njegove rase, vjere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkih mišljenja u državi porijekla i zbog toga ne može ili ne želi da koristi zaštitu države porijekla. Dodatna zaštita odobrava se strancu koji ne ispunjava uslove za priznanje statusa izbjeglice, a koji bi, u slučaju povratka u državu porijekla ili drugu državu, bio podvrgnut mučenju ili nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju ili bi njegov život, bezbjednost ili sloboda bili ugroženi nasiljem opštih razmjera, spoljnom agresijom, unutrašnjim sukobima, masovnim kršenjima ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno ugrožavaju život, bezbjednost ili slobodu. Privremena zaštita je hitna i izuzetna mjera kojom se strancima obezbjeđuje zaštita u slučaju masovnog, iznenadnog ili očekivanog dolaska iz države u kojoj su njihov život, bezbjednost ili sloboda ugroženi nasiljem opštih razmjera, spoljnom agresijom, unutrašnjim sukobima, masovnim kršenjem ljudskih prava ili drugim okolnostima koje ozbiljno ugrožavaju život, bezbjednost ili slobodu, a zbog masovnog dolaska ne postoji mogućnost da se sprovede postupak po pojedinačnim zahtjevima za utvrđivanje statusa izbjeglice (čl. 2).

Ministarstvo unutrašnjih poslova, nakon sprovedenog postupka po zahtjevu za dobijanje azila, ako utvrdi da nijesu ispunjeni uslovi za priznavanje statusa izbjeglice, obavezan je da utvrdi da li su ispunjeni uslovi za odobravanje drugog oblika zaštite saglasno ovom zakonu (čl. 5).

Zakon izbjeglicama garantuje prava na: pravnu pomoć i pristup Visokom komesarijatu UN za izbjeglice i nevladinim organizacijama radi pružanja pravne pomoći u postupku davanja azila;¹⁴⁵³ podnošenje zahtjeva za dobijanje azila i davanje izjave na jeziku koji je označilo da razumije; boravak i slobodu kretanja; identifikacionu ispravu kojom potvrđuje identitet, pravni status, pravo na boravak i druga prava propisana ovim zakonom; putni list za stranca, radi putovanja u inostranstvo, saglasno propisima o boravku stranaca; besplatno osnovno i srednje obrazovanje u školama čiji je osnivač država; obezbjeđenje smještaja ukoliko je potreban i odgovarajućih standarda života; zdravstvenu zaštitu u skladu sa posebnim propisima; jedinstvo porodice; rad u okviru Centra ili drugog objekta za kolektivni smještaj; socijalnu zaštitu; slobodu vjeroispovijesti; humanitarnu pomoć. Zavod za zbrinjavanje izbjeglica, kao organ nadležan za poslove zbrinjavanja, obavezan je da pruža pomoć ovim licima u ostvarivanju navedenih prava.

Lice kojem je azil dat ili kojem je azil prestao ili je ukinut ne smije biti vraćeno ili protjerano na granicu države u kojoj bi mu život ili sloboda bili ugroženi ili bi mogao biti izložen mučenju, nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kažnjavanju (čl. 6).

Zabranjena je diskriminacija po bilo kom osnovu u postupku davanja azila (čl. 7). U tom postupku preduzeće se i mjere za očuvanje jedinstva porodice, uz saglasnost lica koje traži azil (čl. 9). Zabranjeno je kažnjavanje za nezakonit ulazak ili boravak lica koje traži azil i koje je direktno došlo iz države u kojoj su njegov život ili sloboda bili ugroženi, ako bez odlaganja podnese zahtjev za dobijanje azila i iznese razloge, priznate kao valjane, njegovog nezakonitog ulaska ili boravka, ovo lice neće biti lišeno slobode osim kada je to propisano zakonom (čl. 10).

Kancelarija za azil u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova vodi prvostepeni postupak, prima zahtjeve i donosi odluke po zahtjevima, vodi postupak i donosi odluke o prestanku i ukidanju azila. Odluka po zahtjevu za dobijanje azila donosi se u roku od tri mjeseca od dana podnošenja zahtjeva, ako zakonom nije određen kraći rok (čl. 19). Na odluke prvostepenog organa može se izjaviti žalba Državnoj komisiji za rješavanje po žalbama za azil (čl. 20, st. 1). Ne postoji mogućnost pokretanja upravnog spora, ali postoji mogućnost podnošenja Ustavne žalbe.

Poslove koji se odnose na zbrinjavanje lica koja traže azil, kojima je priznat status izbjeglice, odobrena dodatna ili privremena zaštita vrši organ uprave nadležan za poslove zbrinjavanja izbjeglica (čl. 21).

¹⁴⁵³ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći (*Sl. list CG*, 20/11), koji stupa na snagu 1. januara 2012, propisuje da lice koje traži azil ima pravo na besplatnu pravnu pomoć o trošku države (čl. 12).

Lica koja traže azil uživaju slobodu kretanja, koja im se može izuzetno ograničiti na okvire Centra ili drugog objekta za kolektivni smještaj ili izvan određenog područja, a najduže do 15 dana, ako: je potrebno utvrditi identitet; ako je lice uništilo putne ili lične isprave ili posjeduje lažna dokumenta, s namjerom da dovede u zabludu nadležne organe; je to potrebno radi zaštite bezbjednosti zajednice (čl. 31).

Ministarstvo može nakon sprovedenog postupka odlučivanja o azilu donijeti: zaključak o obustavi postupka, rješenje kojim se usvaja zahtjev i priznaje status izbjeglice ili odobrava dodatna zaštita ili odbija zahtjev za dobijanje azila. Ova odluka mora biti u pisanoj formi (čl. 38).

Rješenje kojim se odbija zahtjev za dobijanje azila sadrži razloge zbog kojih zahtjev za dobijanje azila nije usvojen, uputstvo o pravu na žalbu i rok u kojem je lice obavezno da napusti Crnu Goru, koji rok ne može biti kraći od 15 dana, odnosno tri dana od dana konačnosti rješenja, ako je rješenje donijeto iz razloga očigledne neosnovanosti zahtjeva za dobijanje azila (čl. 42).

Zakon predviđa i pod kojim okolnostima prestaje status izbjeglice, odnosno kada se taj status može ukinuti (čl. 51 i 52).

Nakon konačne odluke o odbijanju zahtjeva za dobijanje azila, prestanku ili ukidanju statusa izbjeglice i dodatne zaštite, prestanku privremene zaštite i prestanku prava po ovom osnovu, na lice koje ostane da boravi u Crnoj Gori primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje boravak stranaca (čl. 63 st. 2).

Od početka primjene Zakona o azilu u januaru 2007, Kancelariji za azil pri Ministarstvu unutrašnjih poslova obratilo se 135 lica sa zahtjevom za dobijanje azila do kraja juna 2011. godine. Od toga je samo jednom licu priznat status izbjeglice, koji je prestao u julu 2010. godine. Donijeta su 4 rješenja o odobravanju dodatne zaštite, od kojih su tri rješenja na snazi, a za jedno lice je dodatna zaštita ukinuta u junu 2011. U prvoj polovini 2011. godine, azil je tražilo već 96 lica.¹⁴⁵⁴

UNHCR smatra da je Crnoj Gori potreban adekvatan sistem azila, koji bi u potpunosti bio usklađen sa Konvencijom o statusu izbjeglica. Prema UNHCR-u savremeni sistem azila treba da ima nekoliko dimenzija. Pravna dimenzija uključuje pristup zemlji i fer postupku za azil. Društveno-ekonomska dimenzija uključuje stanovanje, zapošljavanje, obrazovanje i zdravstvo i lokalna integracija, koja uključuje usvajanje jezika, puno sudjelovanje u društvu. Pristup pitanju azila mora biti pozitivan i koristan, kako za pojedinca tako i za društvo koje je domaćin.¹⁴⁵⁵

Prema zakonskoj regulativi Evropske unije svaka država mora imati prihvatni centar za azilante. Crna Gora je jedna od posljednjih država u

¹⁴⁵⁴ Ministarstvo unutrašnjih poslova, Sektor za pravne i unutrašnje poslove Kancelarija za azil, 03/5 br. 206/11 – 13523/1, Podgorica 18.07.2011.

¹⁴⁵⁵ „Azil mora biti dostupan“, *Dan*, 25.11.2010.

okruženju koja tek u posljednje dvije godine rješava ovo pitanje. Do kraja juna 2011. nije bila završena zgrada Centra za azilante u Spužu, ali se tražiocima azila obezbjeđuje alternativni smještaj u kući koju MUP iznajmljuje u tu svrhu.

Crna Gora još uvijek ne posjeduje ni prihvatilište za strance, objekat predviđen Zakonom o strancima u kojem bi se ograničila sloboda kretanja strancima koje nije moguće odmah prinudno udaljiti ili kojima nije utvrđen identitet.¹⁴⁵⁶ Planirano je da objekat bude izgrađen do kraja juna 2011.¹⁴⁵⁷

Izdavanje putne isprave

Posjedovanje putne isprave osnovni je preduslov za ostvarivanje slobode kretanja van sopstvene zemlje. Krajem marta 2008. donet je Zakon o putnim ispravama (*Sl. list CG*, 21/2008, 25/2008). Ovim zakonom uređuju se putne isprave za putovanje crnogorskih državljana u drugu državu, postupak izdavanja i prestanak važenja putnih isprava, kao i druga pitanja od značaja za korišćenje putnih isprava.

Ministarstvo unutrašnjih poslova obavezno je da izda pasoš, odnosno odluči po zahtjevu što prije, a najkasnije u roku od: 15 dana, ako je zahtjev podnesen Ministarstvu; 30 dana, ako je zahtjev podnesen diplomatskom ili konzularnom predstavništvu Crne Gore, izuzetno, u hitnim slučajevima (potreba za liječenjem u drugoj državi, smrt ili bolest člana porodice, neodložni službeni put), Ministarstvo je dužno da po zahtjevu za izdavanje pasoša odluči u roku do 72 časa od časa podnošenja zahtjeva ako su uz zahtjev priloženi dokazi koji potvrđuju razloge hitnosti (čl. 36). Ministarstvo je obavezno da izda diplomatski ili službeni pasoš, odnosno odluči po zahtjevu što prije, a najkasnije u roku do 15 dana od dana podnošenja zahtjeva, dok je diplomatsko i konzularno predstavništvo obavezno da izda putni list¹⁴⁵⁸, odnosno da odluči po zahtjevu što prije, a najkasnije u roku od pet dana od dana podnošenja zahtjeva (čl. 37). Na molbu crnogorskog državljanina kome je odbijen zahtjev za izdavanje pasoša, odnosno kome je pasoš oduzet, Ministarstvo može u naročito opravdanim slučajevima (smrt člana porodice, liječenje u drugoj državi, neodložni službeni poslovi), izdati pasoš sa ograničenim rokom važenja, ali ne kraćim od šest mjeseci, u ovom slučaju Ministarstvo je obavezno da prije izdavanja pasoša pribavi saglasnost organa koji je zahtijevao zabranu izdavanja pasoša (čl. 40).

¹⁴⁵⁶ „Crna Gora i dalje bez prihvatilišta“, *Dan*, 30. septembar 2010.

¹⁴⁵⁷ „Objekat do juna iduće godine“, *Pobjeda*, 30. septembar 2010.

¹⁴⁵⁸ „Putni list je putna isprava koja se izdaje crnogorskom državljaninu koji je u drugoj državi ostao bez putne isprave, radi povratka u Crnu Goru“, član 9 Zakona o putnim ispravama;

Sporazum o readmisiji

Crna Gora je u septembru 2007. potpisala sporazum s Evropskom unijom (odnosno državama članicama EU osim Kraljevine Danske) o readmisiji lica koja nezakonito borave na teritoriji druge strane ovog Sporazuma.¹⁴⁵⁹

Ovim sporazumom Crna Gora se obavezala da, na zahtjev države članice EU, bez posebnih formalnosti osim onih predviđenih ovim sporazumom, primi određene kategorije lica koji ne ispunjavaju uslove za ulazak, boravak ili nastanjenje na teritoriji države koja je zahtjev uputila (čl. 2, st. 1). Crna Gora bi i inače imala obavezu da prihvati svoje državljane, ali se na ovaj način olakšava procedura.

Prema Sporazumu, Crna Gora je, prije svega, u obavezi da primi svoje državljane. Nije potrebno da se državljanstvo utvrdi izvjesno, već se traži da bude „dokazano ili (...) moguće na osnovu podnetih prima facie dokaza vjerodostojno pretpostaviti da je to lice državljanin Crne Gore.“ Crna Gora ima obavezu da primi i lica kojima je državljanstvo prestalo otpustom po ulasku na teritoriju države članice EU, osim ako je tim osobama obećana bar naturalizacija od strane države članice. Pored državljana, Crna Gora ima obavezu da primi i njihovu maloletnu nevenčanu decu bez obzira na državljanstvo ili mesto rođenja, kao i supružnika koji ima drugo državljanstvo, pod uslovom da ima pravo ulaska i boravka na teritoriji Crne Gore, osim u slučaju da ova lica imaju nezavisno pravo boravka u državi koja traži readmisiju (čl. 2).

Sporazumom je propisano da, ukoliko lice koje se vraća ima, pored državljanstva Crne Gore, i državljanstvo neke treće države, država koja traži vraćanje lica ima obavezu da uzme u obzir volju tog lica i da ga vrati u zemlju po njegovom izboru (čl. 2 st. 5).

Crna Gora je u obavezi da prihvati i državljane treće zemlje ili lica bez državljanstva na isti način kao i svoje državljane ako je dokazano ili „moguće vjerodostojno pretpostaviti“ da to lice ima, ili je u vreme ulaska imalo važeću vizu ili dozvolu boravka koje je izdala Crna Gora i da je na teritoriju države članice EU ušlo na nezakonit način tako što je prethodno boravilo ili bilo u tranzitu kroz teritoriju Crne Gore. Ipak, ova obaveza neće postojati ako su ova lica bila samo u aviotranzitu, ili ukoliko im je država koja traži readmisiju izdala vizu ili dozvolu boravka, osim ako viza ili dozvola boravka izdata ovim licima od strane Crne Gore ima duži rok važenja. Takođe, obaveza Crne Gore da prihvati ovo lice neće postojati ako je viza ili dozvola boravka koju je izdala država koja traži readmisiju dobijena na osnovu lažnih podataka ili dokumenata ili ako to lice ne poštuje neke od uslova iz vize ili dozvole boravka, ako je to lice prethodno boravilo ili bilo u tranzitu kroz teritoriju Crne Gore (čl.3).

¹⁴⁵⁹ Sporazum je dostupan na internet stranici Ministarstva inostranih poslova Crne Gore, www.vlada.me.

Crna Gora takođe ima obavezu da prihvati državljane bivše SFRJ koji nisu stekli nijedno drugo državljanstvo i čije se mjesto rođenja i prebivalište na dan 27. aprila 1992. nalazilo na teritoriji Crne Gore (čl. 3, st. 3).

Države članice EU imaju obavezu da prime na svoju teritoriju lica koja nezakonito borave na teritoriji Crne Gore. Uslovi koje ova lica treba da ispunе da bi postojala obaveza prihvata na strani države članice EU odgovaraju uslovima koje treba da ispunе lica koja nezakonito borave u EU da bi Crna Gora imala obavezu da ih primi (čl. 4 st. 1–3 i čl. 5 st. 1 i 2).

Sporazumom o readmisiji Crna Gora i države članice EU obavezale su se i da moguće tranzit državljana treće zemlje ili lica bez državljanstva ukoliko se te osobe ne mogu direktno vratiti u državu koja je konačno odredište, kao i na zahtjev druge strane ovog Sporazuma, ako su obezbijeđeni nastavak putovanja u eventualne druge zemlje tranzita i readmisija u državu koja je konačno odredište (čl. 13 st. 1 i 2), ali pod određenim uslovima navedenim u stavu 3 člana 13 mogu odbiti tranzit.

Sporazumom se izričito propisuje da se njime ne dira u prava i obaveze koji proističu iz međunarodnog prava, a naročito one iz Konvencije o statusu izbeglica, Protokola o statusu izbeglica, konvencija koje se tiču utvrđivanja države nadležne za postupak azila, Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Konvencije protiv mučenja i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, konvencija o ekstradiciji i multilateralnih konvencija i sporazuma o readmisiji stranih državljana (čl. 17).

Ekonomska, socijalna i kulturna prava

Međunarodni ugovori

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

Crnu Goru obavezuje Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (PESK), koji je ratifikovala SFRJ još 1971. godine.¹⁴⁶⁰ Prava predviđena ovim paktom, za razliku od građanskih i političkih prava, više su programskog karaktera. Država nije obavezna da ih u potpunosti obezbijedi, već da stalno unapređuje uslove za njihovo obezbjeđenje. Međutim, prilikom preduzimanja tih mjera ona ne smije da postupa diskriminatorno (čl. 2, st. 2 PESK).¹⁴⁶¹

Na osnovu PESK osnovan je Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava koji je nadležan za nadzor nad primjenom ovog ugovora. Komitetu su države ugovornice dužne da podnose izvještaj o njegovoj primjeni svake četvrte godine, i Crna Gora je trebalo već da podnese prvi izvještaj kao samostalna država.

Opcioni protokol uz PESK, koji je Crna Gora potpisala 25. septembra 2009, omogućiće da Komitet odlučuje i o individualnim predstavkama pojedinaca koji se žale na kršenje prava od strane države. Protokol će stupiti na snagu kada ga ratifikuje (potvrdi) 10 država. Do sada ga je potpisalo ukupno 36 država, ali su u 2010. godini ratifikaciji pristupile samo tri: Ekvador, Mongolija i Španija.¹⁴⁶²

Ovaj međunarodni put zaštite ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, će biti posebno dragocjen imajući u vidu ograničenu nadležnost Ustavnog suda Crne Gore, koji može samo da ukida akte državnih organa, ali ne i da svojom odlukom zamjeni akt koji nedostaje i neposredno naredi da se obezbijedi npr. pristup vodi, hrani, sklonište, itd. Takođe, treba imati u vidu i da Ustavom Crne Gore, kao i zakonima, nisu obezbijeđena neka od ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava koja PESK garantuje, kao što su pravo na stanovanje, na zaštitu od gladi, i sl.

¹⁴⁶⁰ Sl. list SFRJ, 7/71.

¹⁴⁶¹ Jedino je dozvoljeno da zemlje u razvoju pribjegu diskriminaciji stranih državljana, ali samo u odnosu na uživanje ekonomskih prava (pravo na rad i na pravične uslove rada, na sindikalno organizovanje, štrajk i sl). Vidi čl. 2, st. 3 PESK.

¹⁴⁶² http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtds_g_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en

Izmijenjena Evropska socijalna povelja

Evropska socijalna povelja (ESP), osnovni instrument zaštite socijalnih i ekonomskih prava u okviru Savjeta Evrope,¹⁴⁶³ utvrđuje socijalna i ekonomska prava koja se odnose na egzistencijalna pitanja iz svakodnevnog života građana, kao što su stanovanje, rad i radni odnosi, zdravstvo i obrazovanje, socijalna zaštita i uživanje svih ovih prava na zakonit način, bez diskriminacije.

Zakon o potvrđivanju izmijenjene Evropske socijalne povelje (Sl. list CG – Međunarodni ugovori, br. 6/2009), u pogledu sadržine, usvaja pretežni tekst Povelje, uz rezerve na pojedine članove. Usvojen je minimum obaveza predviđenih Poveljom u pogledu ukupnog broja članova i stavova koji moraju biti potvrđeni. Zakon predviđa da Crna Gora neće ratifikovati pojedine odredbe Povelje iz čl. 2, koji se odnosi na pravo na pravedne uslove za rad, čl. 4, koje se odnose na pravo na pravičnu nadoknadu, čl. 7, koji se odnosi na zaštitu djece i omladine, čl. 10, koji se odnosi na pravo na profesionalnu obuku, čl. 19, o pravu radnika migranata i njihovih porodica na zaštitu i pomoć i čl. 26, o pravu na dostojanstven tretman na poslu. Nije usvojen ni čl. 18 Povelje koji štiti pravo na unosan posao na teritoriji druge Ugovorne strane, čl. 21 koji reguliše pravo na informisanje i konsultovanje, čl. 22 koji reguliše pravo učešća u odlučivanju o radnim uslovima i radnoj sredini i njihovom poboljšavanju, čl. 25 o pravu radnika na zaštitu njihovih potraživanja u slučaju insolventnosti njihovog poslodavca, čl. 27, odnosu na obavezu da uzme u obzir potrebe zaposlenih koji imaju odgovornost prema članovima porodice u odnosu na uslove zapošljenja i socijalnog osiguranja, i da razvije ili unaprijedi službe u domenu čuvanja djece ili drugih oblika dječje zaštite, čl. 30 koji reguliše pravo radnika na zaštitu od siromaštva i društvenog isključivanja i čl. 31 koji reguliše pravo na stambeni smještaj.¹⁴⁶⁴

Nejasno je zbog čega je odbijena ratifikacija svih ovih odredbi, imajući u vidu da su navedena prava u najvećem dijelu predviđena crnogorskim zakonima.

Najveći nedostatak ratifikacije je činjenica da Crna Gora nije prihvatila pravo na podnošenje kolektivnih predstavki Evropskom komitetu za socijalna prava, što je veoma djelotvoran vid međunarodnopravne zaštite prava predviđenih Poveljom.

¹⁴⁶³ Povelja je usvojena 1961, stupila je na snagu 1965. godine, a revidirana je 1996. godine.

¹⁴⁶⁴ Tabela sa pregledom usvojenih odredbi dostupna na: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/ProvisionTableRev_en.pdf.

Pravo na rad

Član 6 PESK:

- 1) Države članice ovog pakta priznaju pravo na rad, koje obuhvata pravo koje ima svako lice na mogućnost zarađivanja kroz slobodno izabran ili prihvaćen rad, i preduzimaju odgovarajuće mjere za očuvanje ovog prava.
- 2) Među mjere koje svaka država članica ovog pakta treba da preduzme u cilju punog ostvarenja ovog prava spadaju programi tehničke i stručne orijentacije i obuke, politika i metodi za postizanje stalnog ekonomskog, socijalnog i kulturnog razvoja i pune proizvodne zaposlenosti u uslovima koji čoveku garantuju uživanje osnovnih političkih i ekonomskih sloboda.

Član 1 ESP:

U namjeri da obezbijede djelotvorno ostvarivanje prava na rad, Ugovorne strane obavezuju se:

1. da prihvate kao jedan od svojih primarnih ciljeva i dužnosti da obezbijede i očuvaju što je moguće viši i stabilniji nivo zapošljavanja u cilju postizanja pune zaposlenosti;
2. da efikasno štite pravo radnika da zarađuje za život na poslu koji je slobodno odabrao;
3. da uspostave ili očuvaju besplatne službe za zapošljavanje za sve radnike;
4. da obezbijede ili unapređuju odgovarajuću profesionalnu orijentaciju, obuku i rehabilitaciju.

Član 24 ESP:

Da bi se obezbijedilo djelotvorno uživanje prava radnika na zaštitu u slučajevima prestanka radnog odnosa, Ugovorne strane se obavezuju da priznaju:

- a) pravo svih radnika da im se zaposlenje ne prekine bez valjanih razloga koji bi se odnosili na njihove sposobnosti ili ponašanje ili zasnivali na operativnim zahtjevima preduzeća, ustanove ili službe.
- b) pravo radnika čije je zaposlenje prekinuto bez odgovarajućeg razloga na adekvatnu nadoknadu ili drugu odgovarajuću pomoć.

U ovom cilju Ugovorne strane se obavezuju da preduzmu da osiguraju da radnici koji smatraju da je njihovo zaposlenje prekinuto bez valjanog razloga imaju pravo na žalbu nezavisnom tijelu.

Opšte

Pravo na rad ne treba razumijeti kao pravo na posao, već kao obavezu države da progresivno smanjuje nezaposlenost da bi postigla punu zaposlenost.¹⁴⁶⁵ Ovo pravo podrazumijeva pravo na zaposlenje bez diskriminacije, jednakost u zaštiti prava na rad, zabranu prinudnog rada i zabranu samovoljnog (neopravdanog) otpuštanja.¹⁴⁶⁶ Podrazumijeva se uspostavljanje državnih službi za zapošljavanje i programa obuke koji treba da pomognu pri zapošljavanju.

Crna Gora je članica Međunarodne organizacije rada i prihvatila je 71 konvenciju usvojenu pod okriljem ove organizacije, među kojima su i Konvencija br. 122 o politici zapošljavanja¹⁴⁶⁷ i Konvencija br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja.¹⁴⁶⁸ U decembru 2009, Crna Gora je ratifikovala Izmijenjenu Evropsku socijalnu povelju (ESP).¹⁴⁶⁹

Ustav predviđa da svako ima pravo na rad, slobodan izbor zanimanja i zapošljavanja, na pravične i humane uslove rada i zaštitu za vrijeme nezaposlenosti (čl. 62). Zabranjen je prinudni rad (čl. 63).¹⁴⁷⁰

Osim Ustava, oblast radnog prava uređuju: Opšti kolektivni ugovor (*Sl. list CG*, 01/04, poslednje izmjene 65/10), Zakon o radu (*Sl. list CG*, 49/2008, 26/2009), Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti (*Sl. list CG*, 14/2010), Zakon o zapošljavanju i radu stranaca (*Sl. list CG*, 22/2008), Zakon o strancima (*Sl. list CG*, 82/2008 i 72/2009), Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom (*Sl. list CG*, 49/2008), Zakon o državnim službenicima i namještenicima (*Sl. list CG* br. 50/2008 i 86/2009), Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika (*Sl. list RCG*, 27/04, *Sl. list CG*, 17/07, 27/08), Zakon o socijalnom savjetu (*Sl. list CG*, 16/2007), Zakon o mirnom rješavanju radnih sporova (*Sl. list CG*, 16/2007), Zakon o fondu rada (*Sl. list CG*, 88/2009) i Uredba o načinu ostvarivanja prava raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori (*Sl. list CG*, 45/2010).

Vlada je usvojila Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu 31. marta 2011, u cilju njegovog usklađivanja s evropskim zakonodavstvom i izmjene nekih postojećih kontradiktornih rješenja. Predlogom nije uvažen tekst izmjena koje je predložila Radna grupa, formirana od strane

¹⁴⁶⁵ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 18, Pravo na rad, 24. novembar 2005, dok. UN E/C.12/GC/18, tačka 6.

¹⁴⁶⁶ Isto, tačke 2, 4, 6.

¹⁴⁶⁷ *Sl. list SFRJ*, br. 34/71.

¹⁴⁶⁸ *Sl. list FNRJ* (Dodatak), br. 3/61.

¹⁴⁶⁹ Za tumačenje ESP vidi *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, Savjet Evrope, 1.9.2008, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/digest/digestindex_EN.asp

¹⁴⁷⁰ Detaljnije o tome šta se smatra prinudnim radom, a šta ne, vidi u poglavlju Zabrana ropstva i prinudnog rada, na str. 188.

Socijalnog savjeta, koju su činili predstavnici sindikata, poslodavaca, Vlade i Univerziteta Crne Gore.¹⁴⁷¹ Zbog protesta sindikata koji su nakon toga uslijedili, Vlada je morala da otvori drugi krug socijalnog dijaloga o tekstu izmjena ZoR na nivou proširene Radne grupe Socijalnog savjeta, koji je završen polovinom maja 2011.¹⁴⁷² Obzirom da je na nivou Radne grupe usaglašeno više amandmana na vladin Predlog, Vlada je 23. juna usvojila novi Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu.

Postizanje pune zaposlenosti

Prema čl. 1 ESP, nezaposlenost sama po sebi nije povreda Povelje, ali država ima obavezu da ulaže odgovarajuće napore da je eliminiše.¹⁴⁷³ Visok nivo nezaposlenosti i neefikasna zaštita prava iz radnog odnosa su među najvažnijim razlozima zbog kojih je sve više ljudi traži posao u neformalnom sektoru, tzv. sivoj ekonomiji, gdje ne uživaju nikakvu zaštitu. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava istakao je da države moraju da preduzmu zakonske i druge mjere da smanje broj radnika koji su angažovani u neformalnoj ekonomiji. Tim mjerama poslodavci treba da se primoraju da poštuju radno zakonodavstvo i prijavljuju svoje zaposlene i tako im omoguće da uživaju zakonom garantovana radna prava.¹⁴⁷⁴ Moguća rješenja su da se uvede ugovor o radu na neodređeno vrijeme kao pravilo, da se pojača inspeksijska kontrola poslodavaca i sl.

U skladu s obavezom da progresivno preduzima mjere ka ostvarivanju pune zaposlenosti, Crna Gora je usvojila „Nacionalnu strategiju zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa za period 2007. do 2011.“, s ciljem da podigne nivo i kvalitet zapošljavanja unapređivanjem uslova za otvaranje radnih mjesta i podsticanjem ulaganja u razvoj ljudskog kapitala. Strategijom su predviđeni ciljevi (pokazatelji uspjeha), koji većinom nisu ostvareni: opšta stopa zaposlenosti od najmanje 60%; stopa zaposlenosti žena od najmanje 50%; stopa zaposlenosti starijih radnika od najmanje 32%; stopa nezaposlenosti ispod 10%; pružanje mogućnosti svakom nezaposlenom licu za novi početak prije isteka perioda od šest mjeseci nezaposlenosti (za mlade) i u roku od 12 mjeseci nezaposlenosti (za odrasle), u obliku osposobljavanja, prekvalifikacija, radne prakse, posla ili drugih mjera za zapošljavanje odraslih, u kombinaciji sa kontinuiranom pomoći u traženju posla; uključivanje najmanje 50% dugoročno nezaposlenih lica u aktivne mjere u obliku osposobljavanja, prekvalifikacija, radne prakse, posla ili drugih mjera za zapošljavanje, u kombinaciji sa kontinuiranom pomoći u traženju posla; povećanje procenta 22-godišnjaka sa završenom četvorogodišnjom srednjom školom; smanjenje stope onih koji

¹⁴⁷¹ Akt o postignutom konsenzusu članova Radne grupe od 2. februara 2011.

¹⁴⁷² „Novo čitanje Zakona o radu“, *Vijesti*, 27. april 2011.

¹⁴⁷³ *Digest of The Case Law of The European Committee of Social Rights*, str. 19.

¹⁴⁷⁴ Vidi tačku 10 Opšteg komentara Komiteta br. 18.

rano napuštaju sistem redovnog obrazovanja; nivo učešća u doživotnom učenju predstavljaće najmanje 10% radno aktivnog stanovništva; brigu o djeci od 1–3 godine učiniti dostupnijom, a od 3–5 godina učiniti dostupnom za najmanje 30% djece predškolskog uzrasta. (Nije predviđeno ništa u pogledu zbrinjavanja djece školskog uzrasta, iako djeca u nižim razredima osnovne škole u Crnoj Gori provode samo 3–4 časa dnevno.)

Nezaposlenost u Crnoj Gori. – Globalna ekonomska kriza uticala je i u Crnoj Gori na smanjenu tražnju za radnom snagom, manje zapošljavanja, smanjen broj angažovanja stranih radnika i povećanje nezaposlenosti visoko obrazovanih. Nezaposlenih je 31. decembra 2010. bilo 32.026 (od toga 14.353 žena ili 44,81%). Stopa nezaposlenosti iznosila je 12,12%.¹⁴⁷⁵

Zaposlenih je u novembru 2010. bilo za 14.589 manje u odnosu na početak te godine, što znači da je Crna Gora za 11 mjeseci izgubila 8,5% radnih mjesta.¹⁴⁷⁶ Tome su doprinijeli opadanje privredne aktivnosti, proglašavanje viška zaposlenih u Kombinat aluminijuma AD Podgorica, Željezari AD Nikšić i Rudnicima boksita AD Nikšić, Crnogorskom Telekomu AD Podgorica, Livnica Nikšić AD, Duvankomercu DOO Podgorica, Mljekari AD Podgorica, Željeznička infrastruktura AD Podgorica, Dnevnom listu Pobjeda AD Podgorica, itd. U 2010. godini Zavodu za zapošljavanje je prijavljeno 39.168 slobodnih radnih mjesta.¹⁴⁷⁷ U odnosu na 2009. godinu objavljeno je 8.383 slobodnih radnih mjesta manje ili 17,63% (2009. objavljeno je 47.551).¹⁴⁷⁸ Tokom 2009. otišlo je više od 600 radnika iz KAP-a, 2010. je bez posla ostalo više od 840 rudara iz Nikšića, dok će ove 2011. godine iz Željezare u Nikšiću otići 979 zaposlenih.¹⁴⁷⁹

Poslodavci radije zapošljavaju nekvalifikovanu i polukvalifikovanu radnu snagu koja manje košta. Visokoobrazovanih bez posla na kraju 2010. bilo je 5.206 (16,26%), što je za oko 700 više nego na kraju 2009. (4.580, ili 15,18%).¹⁴⁸⁰ Mladih nezaposlenih, do 25 godina starosti, na kraju 2010. bilo je 5.298 ili 16,54%, što je za 150 manje nego na kraju 2009. Dominira rad na određeno vrijeme, da bi se poslodavci lakše i jeftinije oslobađali nepotrebnih radnika.¹⁴⁸¹

¹⁴⁷⁵ Stopa je 31. 12. 2009. iznosila 11,43% (30.169 lica je bilo nezaposleno, od toga 12.763 žena ili 45,95%), dok je najveća stopa nezaposlenosti, 32,7% zabilježena u julu 2000. Podaci Zavoda za zapošljavanje, <http://www.zzzcg.org/shared/dokumenti/Izvjestaji/Godisnji%202010%20SZZ.pdf>

¹⁴⁷⁶ *Vijesti*, 5. januar 2011. godine, str. 5.

¹⁴⁷⁷ Izvještaj o radu za 2010. godinu Zavoda za zapošljavanje Crne Gore: <http://www.zzzcg.org/shared/dokumenti/Izvjestaji/Godisnji%202010%20SZZ.pdf>

¹⁴⁷⁸ Isto.

¹⁴⁷⁹ „Dožić se vraća u KAP“, *Dan*, 16. mart 2011; „Za odlazak se prijavilo 979 radnika“, *Dan*, 18. maj 2011.

¹⁴⁸⁰ Izvještaj o radu za 2010. godinu Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, str. 3.

¹⁴⁸¹ Prema podacima Zavoda za zapošljavanje, tokom 2010. oglašeno je 39.168 slobodnih radnih mjesta, od kojih 4.785 na neodređeno i 34.383 na određeno radno vrijeme (*Dan*, 5. januar 2011. godine, str. 11; *Pobjeda*, 9. januar 2011, str. 10).

Jedini sektori u kojima je bilo rasta zaposlenih su finansijsko posredovanje, aktivnosti u vezi sa nekretninama i državna uprava. U državnoj upravi, iako su bila najavljena smanjenja, broj zaposlenih je 2010. porastao za skoro 400, sa 18.686 na 19.037.¹⁴⁸²

Besplatne službe za zapošljavanje. – Zakonom o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (Sl. list CG, 14/2010) propisan je rad Zavoda za zapošljavanje i Agencije za zapošljavanje, prava i obaveze nezaposlenog i poslodavca, predviđena politika zapošljavanja, osiguranje za slučaj nezaposlenosti, novčana naknada za nezaposlene¹⁴⁸³ i druga pitanja od značaja za zapošljavanje. Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona, kao i nad radom Zavoda i Agencije, vrši Ministarstvo rada i socijalnog staranja.

Evropska komisija je u svom mišljenju o Crnoj Gori u novembru 2010, kao probleme posebno istakla jaz u razvoju i zapošljavanju između sjevernih i drugih djelova Crne Gore; znatan nivo neformalnog rada („rada na crno“), uvećanu segmentaciju tržišta rada sa povećanom upotrebom ugovora na određeno vrijeme i neusklađenost traženih radnih kvalifikacija i onih koje posjeduju radnici zaposleni na određenom radnom mjestu¹⁴⁸⁴. Izražena je i sumnja u pouzdanost statističkih podataka, posebno u pogledu analize tržišta rada. Primjećeno je da se politika zapošljavanja uglavnom sastoji iz određenih mjera aktivne politike tržišta rada (npr. sufinansiranje pripravnika, obuka, ponovnih obuka i kredita za samozapošljavanje), koje su do 2009. godine oduzele više od 50% ukupnog budžeta za mjere tržišta rada, i ocijenjeno da su programi obuke nedovoljno iskorišteni, a saradnja između kancelarija za zapošljavanje i institucija za obuku nedovoljna.

O posebnim mjerama za zapošljavanje osoba sa posebnim potrebama vidi Zabrana diskriminacije, str. 93.

Zakon o radu i predložene izmjene i dopune

Zakonom o radu (ZoR), koji je na snazi od avgusta 2008, izjednačeni su ugovor o radu na određeno i ugovor o radu na neodređeno vrijeme (do tada su se ugovori o radu po pravilu zaključivali na neodređeno vrijeme), pojednostavljena procedura za otpuštanje zaposlenih za čijim radom je prestala potreba zbog restrukturiranja privrednih subjekata, uveden institut zaštite zaposlenih u slučaju stečaja ili likvidacije i predviđen način ostvarivanja potraživanja zaposlenih od Fonda rada, uveden institut minimalne zarade, pojednostavljene procedure za utvrđivanje odgovornosti za povredu radne

¹⁴⁸² *Vijesti*, 5. januar 2011, str. 5.

¹⁴⁸³ Više o novčanoj naknadi za nezaposlene vidi u poglavlju Pravo na socijalno obezbjeđenje, str. 497.

¹⁴⁸⁴ Analitički izvještaj uz Mišljenje EK o zahtjevu Crne Gore za članstvo u EU, 9.11.2010, poglavlje 3.19: Poglavlje 19, Socijalna politika i zapošljavanje.

discipline. Zakon je omogućio pluralizam reprezentativnih organizacija poslodavaca, ali ne i pluralizam reprezentativnih organizacija sindikata,¹⁴⁸⁵ što je važno sve do donošenja Zakona o reprezentativnosti sindikata (*Sl. list CG*, 26/2010) u maju 2010. godine.

Po prvi put uvedena je ponuda za izmjenu ugovora o radu i aneks kao način kojim se definišu i preciziraju uslovi iz ugovora. Za razliku od ranije prakse, kada je izmjenu ugovornih uslova vršio samo poslodavac, ZoR je predvidio da i zaposleni i poslodavac mogu ponuditi izmjenu ugovorenih uslova rada putem aneksa ugovora, koji, ukoliko se saglase u vezi ponude, postaje sastavni dio ugovora o radu. Utvrđeni su slučajevi u kojima se može ponuditi izmjena ugovora o radu i to: radi premještanja na drugi odgovarajući posao ako to zahtjeva potreba procesa rada, radi raspoređivanja na drugo radno mjesto kod istog poslodavca ako je djelatnost poslodavca takve prirode da se rad odvija u mjestima van sjedišta poslodavca, odnosno njegovog organizacionog djela, u vezi sa izmjenom elemenata za utvrđivanje osnovne zarade, radnog učinka, naknade zarade, uvećanja zarade i drugih primanja, trajanje dnevnog i nedelnog radnog vremena, vrijeme korišćenja pauze u toku rada i dr. (čl. 40). Ipak, u slučaju da druga strana ne prihvati izmjene ponuđene aneksom, ugovor o radu se jednostrano može otkazati jedino u slučaju kada se ta ponuda odnosila na preraspored na drugo odgovarajuće radno mjesto, ali ne i po pitanju drugih elemenata ugovora o radu. Međutim, poslodavci u praksi ovaj institut često neosnovano koriste kao mehanizam za jednostrani raskid ugovora o radu na neodređeno vrijeme.¹⁴⁸⁶

Ugovor o radu na određeno i neodređeno vrijeme. – Jedna od ključnih primjedbi sindikata na prvobitni Vladin Predlog izmjena i dopuna ZoR je ta što nije bilo predviđeno da se ugovor o radu po pravilu zaključuje na neodređeno vrijeme, a da se ugovor o radu na određeno vrijeme može zaključiti na ograničeni vremenski rok. Međutim, posljednja verzija Vladinog Predloga iz juna 2011. predviđa da je rad na neodređeno vrijeme pravilo, dok je rad na određeno vrijeme moguć u određenim situacijama i ne duže od 24 mjeseca (čl. 24 i 25).

Od donošenja ZoR 2008. godine, prema podacima koji su saopšteni od strane Ministarstva rada i socijalnog staranja, zaključeno je oko 90% ugovora o radu na određeno vrijeme, a svega 10% na neodređeno.¹⁴⁸⁷ Prema mišljenju sindikata, ugovor o radu na određeno vrijeme zaposlenog dovodi u ekonomsku i socijalnu nestabilnost, izlaže stresu zbog nesigurnosti radnog mjesta, onemogućava u sindikalnom organizovanju i dovodi u podređen položaj u odnosu na poslodavca.¹⁴⁸⁸ I Evropska komisija je u novembru 2010, pored

¹⁴⁸⁵ Reprezentativna organizacija sindikata, u smislu ovog zakona, je sindikalna organizacija koja ima najveći broj članova i koja je kao takva registrovana kod ministarstva (čl. 155).

¹⁴⁸⁶ Informacija dobijena u razgovoru sa Srđom Kekovićem, generalnim sekretarem Unije slobodnih sindikata Crne Gore, mart 2011.

¹⁴⁸⁷ „Zakon dovodi radnike u vazalni odnos“, intervju sa Srđom Kekovićem, generalnim sekretarem USSCG, portal Analitika, 4. maj 2011.

¹⁴⁸⁸ Isto.

ostalog, izrazila zabrinutost zbog povećane upotrebe ugovora o radu na određeno vrijeme.¹⁴⁸⁹

Mobing. – Novina u Predlogu je uvođenje daljih odredbi o zlostavljanju na radnom mjestu (čl. 8a). Do sada je u Zakonu o radu postojala jedna odredba, Uznemiravanje i seksualno uznemiravanje (čl. 8). Član 8a trebalo bi da zabrani svaki oblik zlostavljanja na radnom mjestu (mobing), odnosno svako ponašanje prema zaposlenom ili grupi zaposlenih kod poslodavca koje se ponavlja, a ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva, ugleda, ličnog i profesionalnog integriteta, položaja zaposlenog koje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje, pogoršava uslove rada ili dovodi do toga da se zaposleni izoluje ili navede da na sopstvenu inicijativu otkaze ugovor o radu. Takođe, kao razlog otkaza ugovora o radu od strane poslodavca zaposlenom, predviđeno je utvrđenje činjenice da je zaposleni vršio mobing. Predviđeno je donošenje posebnog zakona o mobingu, koji će bliže propisati mjere za sprječavanje zlostavljanja i postupak zaštite lica izloženih zlostavljanju.

Prema rezultatima istraživanja „Mobing u Crnoj Gori“ koje je istraživački tim Socijalnog savjeta sproveo u martu 2010, oko 7,4% zaposlenih u Crnoj Gori bili su žrtve zlostavljanja na poslu, dok je više od 27% radnika taj problem prepoznalo kod svog kolege. Istraživanje je obuhvatilo 503 ispitanika od čega 53 poslodavca.¹⁴⁹⁰ O procesuiranim slučajevima mobinga još uvijek nema podataka. Akciji za ljudska prava poznat je jedan takav slučaj u kome je tužba podnijeta Osnovnom sudu u Podgorici krajem maja 2011. godine.

Izjednačavanje prava na roditeljsko odsustvo. – Predloženo je izjednačavanje prava oba roditelja na korišćenje roditeljskog odsustva, shodno njihovom međusobnom dogovoru, dok je po važećem ZoR (čl. 111, st. 6) otac to pravo mogao da koristi samo ako majka napusti dijete, umre ili je iz drugih opravdanih razloga spriječena (izdržava kaznu zatvora, teže boluje i dr), što je predstavljalo neopravdanu diskriminaciju očeva.

Ukidanje ugovora o djelu. – Predloženo je i ukidanje ugovora o djelu, posebnog oblika ugovora između zaposlenog i poslodavca, koji je često korišćen od strane poslodavaca kao institut za izbjegavanje obaveza prema zaposlenom u pogledu plaćanja doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, otpremnine u slučaju otkaza ugovora o radu bez krivice zaposlenog, itd.

Zaštita od proizvoljnog prestanka radnog odnosa

ESP pored opšte zaštite radnika u slučajevima prestanka radnog odnosa (čl. 24), koja obuhvata i pravo svih radnika da do prestanka radnog odnosa

¹⁴⁸⁹ Analitički izvještaj uz Mišljenje EK o zahtjevu Crne Gore za članstvo u EU, 9.11.2010, poglavlje 3.19: Poglavlje 19, *Socijalna politika i zapošljavanje*.

¹⁴⁹⁰ Dostupno na sajtu Ministarstva rada i socijalnog staranja: www.mrs.gov.me/biblioteka/izvjestaji

ne dođe bez valjanih razloga, pravo radnika čiji je radni odnos prestao bez odgovarajućeg razloga na adekvatnu nadoknadu ili pomoć i pravo na žalbu nepristrasnom tijelu, propisuje i pravo radnika na zaštitu njihovih potraživanja u slučaju nesolventnosti poslodavca (čl. 25).

Konvencija MOR br. 158 u vezi prestanka radnog odnosa definiše zakonitost otkaza i nameće u članu 4 obavezu pružanja ozbiljnih razloga za otkaz, kao i pravo na obeštećenje u slučaju neopravdanog otkaza.

U cilju posebne zaštite određenih grupa, ZoR sadrži odredbe o zabrani otkaza zaposlenima za vrijeme trudnoće, porodiškog odsustva, odsustva radi njege djeteta sa težim smetnjama u razvoju, samohranom roditelju koji ima dijete do sedam godina života ili dijete sa teškim invaliditetom, kao i o zaštiti predstavnika sindikata i predstavnika zaposlenih za vreme obavljanja funkcije i šest mjeseci po prestanku funkcije, ako predstavnik zaposlenih postupi u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom. Ovo je u skladu kako s principima slobode sindikalnog djelovanja, tako i s Konvencijom MOR br. 135 o radničkim predstavnicima.¹⁴⁹¹ O problemima u zaštiti sindikalnih predstavnika u praksi, vidjeti Pravo na sindikalno organizovanje, str. 485.

Predlog izmjena i dopuna ZoR iz juna 2011. predviđa i posebnu zaštitu zaposlenog koji prijavi korupciju od otkaza, suspenzije, ograničenja bilo kog prava iz radnog odnosa, kao i od otkrivanja identiteta neovlašćenim licima (čl. 102a).

Zakon o radu predviđa da poslodavac može otkazati ugovor o radu samo iz nabrojenih „opravdanih razloga“ (čl. 143), a Predlog zakona o izmjenama i dopunama ZoR posebno navodi i koji se razlozi se ne mogu smatrati opravdanim. U određenom broju slučajeva poslodavac je obavezan da prethodno pismenim putem upozori zaposlenog na mogući otkaz (čl. 143, 143(a)). Predlog sadrži dopunu ZoR da u slučaju spora povodom prestanka radnog odnosa teret dokazivanja opravdanosti razloga za otkaz ugovora o radu bude na poslodavcu (čl. 143 (c)).

Međutim, Vlada je predložila i izmjenu čl. 143 ZoR, prema kojoj poslodavac može jednostrano raskinuti ugovor o radu sa zaposlenim u svim slučajevima „nepoštovanja radnih obaveza ili nedoličnog ponašanja“ (disciplinski prekršaj), koje svojim aktom jednostrano propiše poslodavac, bez vođenja disciplinskog postupka, odnosno bez mogućnosti da zastupnik zaposlenog (sindikalni povjerenik ili advokat) iznese odbranu u postupku pred poslodavcem. U svim navedenim slučajevima, da bi jednostrano raskinuo radni odnos zbog povrede radne obaveze ili nedoličnog ponašanja, poslodavcu je dovoljno da zatraži izjašnjenje zaposlenog, odnosno sindikata u roku od 5 dana prije uručjenja otkaza ugovora o radu. S druge strane, Konvencija MOR-a br. 158 precizira u članu 7 „da radni odnos radnika neće prestati zbog razloga vezanih za ponašanje radnika ili njegov rad prije nego što mu se omogući odbrana od iznijetih navoda, osim ako se s razlogom ne može očekivati od

¹⁴⁹¹ *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/82.

poslodavca da mu pruži tu mogućnost“, pa usvojeno rješenje nije u skladu s ovom Konvencijom.

O pravnoj zaštiti vidi dalje u nastavku, u dijelu Pravna zaštita.

Sigurnost radnog odnosa dodatno je ugrožena procesom transformacije privrede i prelaženjem na sistem tržišne ekonomije. Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava u svom tumačenju prava naglasio je obavezu države da preduzme odgovarajuće mjere da obezbijedi zaštitu radnih prava u postupcima privatizacije.¹⁴⁹²

U ZoR niz odredbi posvećen je prestanku radnog odnosa protiv volje zaposlenih usled viška zaposlenih zbog tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promjena u okviru preduzeća, odnosno ostvarivanju prava zaposlenih uslijed stečaja pravnog lica. Posebno je garantovano pravo na isplatu neisplaćenih potraživanja kod poslodavca nad kojim je pokrenut stečajni postupak. Članom 98 ZoR je propisano da se pod neizmirenim potraživanjima podrazumijevaju: zarade i naknade zarade za vrijeme odsustvovanja sa rada zbog privremene spriječenosti za rad po propisima o zdravstvenom osiguranju koju je bio dužan da isplati poslodavac u skladu sa zakonom; naknade štete za neiskorišćeni godišnji odmor usljed krivice poslodavca, za kalendarsku godinu u kojoj je pokrenut stečajni postupak, ako je to pravo imao prije pokretanja stečajnog postupka; otpremnine zbog odlaska u penziju u kalendarskoj godini u kojoj je pokrenut stečajni postupak, ako je pravo na penziju ostvario prije pokretanja stečajnog postupka; naknade štete na osnovu odluke suda donijete u kalendarskoj godini u kojoj je pokrenut stečajni postupak, zbog povrede na radu ili profesionalnog oboljenja, ako je ta odluka postala pravnosnažna prije pokretanja stečajnog postupka. Zaposleni ima pravo na uplatu doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, u skladu sa propisima o obaveznom socijalnom osiguranju. Za probleme u ostvarivanju ovih prava u praksi, vidi Pravo na pravične uslove rada, str. 475 i 491.

Fond rada

Za ostvarivanje prava na isplatu neisplaćenih potraživanja zaposlenih, kojima je radni odnos prestao usljed pokretanja stečaja kod poslodavca, nadležan je Fond rada, koji je počeo sa radom u januaru 2010. Shodno Zakonu o fondu rada (*Sl. list CG*, 88/2009), postupak za ostvarivanje prava se pokreće na zahtjev zaposlenog, odnosno stečajnog upravnika i podnosi se Upravnom odboru Fonda u roku od 30 dana od dana dostavljanja pravnosnažne odluke kojom je utvrđeno pravo na potraživanje.¹⁴⁹³

¹⁴⁹² Vidi tačku 25 Opšteg komentara br. 18.

¹⁴⁹³ Fond se nalazi u ulici Jovana Tomaševića b.b., Podgorica; rad sa strankama od 10:00 do 14:00; Kontakt telefoni: 020/ 246 219, 482 587, 247 136.

Tokom 2010. godine, zaključno sa 8. januarom 2011, na adresu Fonda je stiglo 21.526 zahtjeva „žrtava tranzicije“ koji su tokom proteklih 20 godina otpušteni bez svoje krivice, a da po tom osnovu nijesu dobili nikakvu nadoknadu.¹⁴⁹⁴ Prema Zakonom propisanoj proceduri razmatrano je 1.876 zahtjeva, pozitivno je riješeno 1.613 zahtjeva i donesena rješenja o isplati potraživanja u ukupnom iznosu od 3,11 miliona eura, dok je 260 zahtjeva odbačeno kao neosnovano, a tri jer su ih podnijela lica koja ne mogu biti stranke u postupku. Od ukupnog broja pozitivno riješenih zahtjeva u 2010. godini izvršena je isplata za njih 478 u iznosu od 920 hiljada eura.¹⁴⁹⁵

Naknada za nezaposlene koju obezbjeđuje Zavod za zapošljavanje u Crnoj Gori, isplaćuje se pod određenim uslovima i iznosi 57 eura mjesečno.¹⁴⁹⁶

Zabrana diskriminacije

Crnu Goru obavezuju konvencije MOR br. 111, o zabrani diskriminacije u pogledu zapošljavanja i zanimanja; br. 122 o politici zapošljavanja, koja takođe zabranjuje diskriminaciju; br. 19, o jednakom tretmanu stranih i domaćih radnika u pogledu obeštećenja nesrećnih slučajeva pri radu; br. 100, o jednakom nagrađivanju muške i ženske radne snage za rad jednake vrijednosti, i br. 156, o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama).

Osnovna i neposredno primjenjiva obaveza države iz PESK je da obezbijedi da ne bude diskriminacije pri zapošljavanju, i da obezbijedi jednaku zaštitu u vezi sa zapošljavanjem, u svim životnim dobima od osnovnog obrazovanja do penzije.¹⁴⁹⁷ ESP izričito predviđa pravo na jednake mogućnosti i jednak tretman u pitanjima zapošljavanja i rada bez diskriminacije po osnovu pola (čl. 20), kao i pravo na jednake mogućnosti i jednak tretman radnika s porodičnim obavezama (čl. 27).

Ustav zabranjuje svaku neposrednu ili posrednu diskriminaciju, po bilo kom osnovu (čl. 8). Zakon o radu detaljno definiše diskriminaciju, kao i uznemiravanje po više osnova, uključujući bilo koje lično svojstvo (čl. 5). Zabranjeno je i seksualno uznemiravanje, kao svako verbalno i neverbalno ponašanje, koje predstavlja povredu dostojanstva lica koje traži zaposlenje ili zaposlenog u sferi polnog života, čime izaziva strah zaposlenog ili poniženje (čl. 8). Diskriminatorsko postupanje zabranjeno je posebno u pogledu pro-

¹⁴⁹⁴ To su osobe koje su otpuštene do stupanja na snagu Zakona o radu 2008. godine. Zakonom je propisan rok za predaju zahtjeva do 8. januara 2011.

¹⁴⁹⁵ *Vijesti*, 6. februar 2011, str. 5.

¹⁴⁹⁶ Detaljnije vidi Pravo na socijalno obezbjeđenje, str. 497.

¹⁴⁹⁷ Više o zabrani diskriminacije u radnim odnosima vidi Opšti komentar br. 20 o zabrani diskriminacije u ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Komitet za ekonomska socijalna i kulturna prava, dok. UN E/C.12/GC/20, 10. jun 2009. i stav 32 Opšteg komentara br. 18.

pisivanja uslova za zapošljavanje i izbor kandidata, uslova rada i svih prava iz radnog odnosa, obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja, napredovanja na poslu, kao i u slučajevima otkaza ugovora o radu. Pored toga, diskriminatorske odredbe ugovora o radu su ništave (čl. 7). Diskriminacijom se ne smatra razlikovanje koje je nužno za obavljanje određenog posla, kao ni afirmativna akcija prema određenim kategorijama ljudi (čl. 9). U slučaju kršenja ovih odredbi, zaposleni ili lice koje traži zaposlenje, može pokrenuti parnični postupak (čl. 10).

Predlog Zakona o izmjenama i dopunama ZoR predviđa posebnu odredbu kojom se ženi i muškarcu garantuje jednaka zarada za isti rad.

Zakonom o zabrani diskriminacije (*Sl. list CG*, 46/10) posebno je zabranjena diskriminacija u oblasti rada. Zaštitu od diskriminacije uživa svako lice u radnom odnosu, odnosno svako ko po bilo kom osnovu učestvuje u radu (čl. 16, st. 1). Diskriminacijom u radu se smatra i isplata nejednake zarade, odnosno naknade za rad jednake vrijednosti licu ili grupi lica, po nekom od zabranjenih osnova diskriminacije (st. 2). Ne smatra se diskriminacijom pravljenje razlike, isključenje ili davanje prvenstva zbog osobenosti određenog posla kod koga lično svojstvo lica predstavlja stvarni i odlučujući uslov obavljanja posla, ako je svrha opravdana, kao i preduzimanje mjera zaštite prema ženama, trudnicama, porodiljama, roditeljima, osobama s invaliditetom i drugima (čl. 3). Zabranjen je i mobing (čl. 8).¹⁴⁹⁸

Zakon tretira pitanje diskriminacije lica sa invaliditetom u pogledu uskraćivanja prava na rad i prava iz radnog odnosa, u skladu sa potrebama tog lica (čl. 18). Detaljnije o zapošljavanju lica sa invaliditetom, vidi na str. 99.

O slučajevima diskriminacije sindikalnih aktivista, detaljnije na strani 485. O postupku koji zbog diskriminacije u vidu zabrane dolaska na radno mjesto u pratnji psa vodiča od 2009. godine vodi zaposlena u Skupštini Glavnog grada Podgorice, Marijana Mugoša, vidi str. 100. Romi su posebno izloženi diskriminaciji u ostvarivanju prava na zapošljavanje, o tome detaljnije na strani 384 (Romi, Aškalije i Egipćani). U pogledu diskriminacije žena u odnosu na muškarce, posebno u pogledu zarade za isti rad, vidi detaljnije na strani 104 (Rodna ravnopravnost).

U Crnoj Gori se često govori o diskriminaciji u zapošljavanju po osnovu političke pripadnosti, posebno u lokalnim samoupravama. Međutim, nisu poznati pokušaji procesuiranja diskriminacije po tom osnovu.

Crna Gora je 2008. donijela Zakon o zapošljavanju i radu stranaca (*Sl. list CG*, 22/2008), čijim stupanjem na snagu je prestao da važi istoimeni za-

¹⁴⁹⁸ Pod mobingom se podrazumijeva ponašanje na radnom mjestu, kojim jedno ili više lica sistematski, u dužem vremenskom periodu, psihički zlostavlja ili ponižava drugo lice vrijeđanjem, omalovažavanjem, uznemiravanjem i drugim aktivnostima i dovodi to lice u nejednak položaj, što ima za cilj ugrožavanje njegovog/njenog ugleda, časti, dostojanstva i integriteta, a može izazvati štetne posljedice mentalne, psihosomatske i socijalne prirode ili dovesti u pitanje profesionalnu budućnost lica koje je žrtva mobinga (Zakon o zabrani diskriminacije, čl. 8).

kon iz 2004. godine, kao i Uredba o radnom angažovanju nerezidentnih fizičkih lica.¹⁴⁹⁹ Ovim Zakonom je predviđeno da se stranac može zaposliti u Crnoj Gori ako ima radnu dozvolu, odobrenje za stalno nastanjenje, odobrenje za privremeni boravak, zaključen ugovor o radu i da je prijavljen od strane poslodavca nadležnom organu. Zakon je uveo novinu u pogledu vrsta radnih dozvola tako da sada poznaje ličnu radnu dozvolu, dozvolu za zapošljavanje i dozvolu za rad. Kazne predviđene za poslodavca koji postupa suprotno ovom zakonu kreću se u rasponu od dvadesetostrukog do tristostrukog iznosa minimalne zarade u Crnoj Gori.

Zakon o zapošljavanju i ostvarivanju prava za slučaj nezaposlenosti takođe proklamuje načela zabrane diskriminacije, nepristrasnosti nosioca poslova zapošljavanja, rodne ravnopravnosti i omogućava afirmativne akcije usmerene prema teže zapošljivim nezaposlenim licima (čl. 5).

Pravna zaštita

Zaposleni koji smatra da mu je neko pravo po osnovu rada povrijeđeno, može se obratiti, i anonimno, inspekciji rada,¹⁵⁰⁰ može pokrenuti spor pred nadležnim sudom, koji mora biti hitno rješavan, ili može da zajedno sa poslodavcem iznese sporna pitanja pred arbitražu (čl. 120–122 ZoR). Propisano je i da novčana potraživanja iz rada i po osnovu rada ne zastarijevaju (čl. 123 ZoR).

U slučaju otkaza ugovora o radu, kada je očigledno povrijeđeno pravo zaposlenog, a zaposleni povede radni spor, u roku od 15 dana od dana pokretanja spora zaposleni se može obratiti Inspekciji rada (inspektor) sa zahtjevom da donese rješenje kojim će odložiti izvršenje rješenja poslodavca o otkazu do donošenja pravosnažne odluke suda (čl. 122, ZoR). Inspektor onda u roku od 15 dana od dana podnošenja inicijative mora donijeti rješenje. Na ovaj način je zakonom obezbijedena efikasnija zaštita od one koju u radnom sporu u vidu privremene mjere može da obezbijedi sud.

Međutim, u praksi je zabilježeno neopravdano odugovlačenje radnih sporova, kao i neefikasno postupanje inspekcije rada.¹⁵⁰¹

Zakon o zabrani diskriminacije predviđa nekoliko oblika zaštite od diskriminacije, u vidu podnošenja pritužbe Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, pokretanja sudskog spora i prekršajnog postupka (detaljnije vidi Zabrana diskriminacije, str. 85). Ovim Zakonom je naglašeno da niko ne može da trpi

¹⁴⁹⁹ Uredba o radnom angažovanju nerezidentnih fizičkih lica (Sl.list RCG 28/03)

¹⁵⁰⁰ Inspekcija rada – Podgorica (Danilovgrad, Tuzi, Golubovci, Cetinje); Tel/fax: 020/655-513, 655- 514; Adresa: Ul. Atinska 42; Inspekcija ima područne jedinice u Cetinju, Nikšiću, Beranama, Rožaje, Bijelom Polju, Pljevljima, Budvi, Baru i Herceg-Novom (Internet stranica Ministarstva rada i socijalnog staranja: <http://www.minradiss.gov.me/vodici/info/98619/INSPEKCIJA-RADA.htm>).

¹⁵⁰¹ Detaljnije vidi Pravo na pravično suđenje, str. 237 i Pravo na sindikalno oraganizovanje, str. 486–487.

štetne posljedice zbog prijavljivanja slučaja diskriminacije, davanja iskaza pred nadležnim organom ili nuđenja dokaza u postupku u kojem se ispituje slučaj diskriminacije (čl. 4).

Agencija za mirno rješavanje radnih sporova. – Za obavljanje stručnih poslova koji se odnose na mirno rješavanje radnih sporova, na osnovu Zakona o mirnom rješavanju sporova (*Sl. list CG*, 16/07), u aprilu 2010. osnovana je Agencija za mirno rješavanje radnih sporova. Stranke mogu podnijeti predlog za rješavanje radnog spora zajednički ili pojedinačno (čl. 25). Stranke koje zajednički podnesu predlog, same biraju arbitra-miritelja sa liste, pred kojim iznose svoje predloge i dokaze, predlažu vještake i podliježu obaveznosti njegovog rješenja spora.¹⁵⁰² Najnoviji primjer ugovaranja nadležnosti Agencije predviđen je Izmjenama Opšteg kolektivnog ugovora (OKU) u novembru 2010, a tiče se procedure rješavanja spora koji nastane u slučaju da strana ugovornica OKU djelimično ili u cjelosti otkáže ugovor i prije roka na koji je zaključen.

Za godinu dana Agenciji je podnijeto oko 150 predloga za mirno rješavanje radnih sporova, kojima je obuhvaćeno oko 6.500 stranaka.¹⁵⁰³ Visok procenat postupaka je obustavljen jer druga strana nije prihvatila rješavanje spora na ovaj način. Neki od razloga za pokretanje individualnih sporova su nezakonito davanje otkaza, neuplaćivanje doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, uskraćena prava na korišćenje godišnjeg odmora, neisplaćeni regres, neisplaćene otpremnine i naknade za prekovremeni rad i rad u vrijeme vjerskih i državnih praznika, i nezakonito raspoređivanje na drugo radno mjesto. Kolektivni radni sporovi pretežno se odnose na nepoštovanje odredbi kolektivnih ugovora, koje se odnose na neisplaćene naknade za smjenski rad i neizmirene zimnice i naknade za prevoz.

Pravo na rad raseljenih i interno raseljenih lica

Zakonom o dopunama Zakona o strancima, omogućeno je raseljenim i interno raseljenim licima dobijanje stalnog nastanjenja, a time i dobijanje radne dozvole koja im omogućava pristup tržištu rada. Dopunama Zakona¹⁵⁰⁴ je predviđeno da se ovoj kategoriji lica koja su zadržala svoj status do dana stupanja na snagu ovog Zakona može odobriti stalno nastanjenje u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu ovog zakona, čime im u suštini prestaje dosadašnji status raseljenih odnosno interno raseljenih lica. Takođe je data i mogućnost ovim licima, koja ne posjeduju važeću putnu ispravu potrebnu za ostvarivanje prava na stalno nastanjenje, da im se odobri privremeni

¹⁵⁰² Osim ako se u sudskom postupku poništi arbitražna odluka (čl. 46).

¹⁵⁰³ „Pomoć traži 6.500 radnika“, *Dan*, 11. maj 2011; „Iz konflikta izaći brže i jednostavnije“, *Pobjeda*, 11. maj 2011. Podatke je iznijela Zdenka Burzan, direktorica Agencije.

¹⁵⁰⁴ Član 105 Zakona o dopunama Zakona o strancima (*Sl. list CG*, 72/09)

boravak do obezbjeđenja važeće putne isprave, najduže tri godine od dana odobravanja privremenog boravka.

Da bi se regulisao ovaj prelazni period do trajnog rješavanja njihovog statusa, i omogućilo da lica sa ovakvim statusom imaju nesmetan pristup tržištu rada i ostvaruju prava iz rada i po osnovu rada, Vlada je 8. jula 2010. donijela Uredbu o načinu ostvarivanja prava raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori.¹⁵⁰⁵

Na osnovu Uredbe, ova lica imaju kao i crnogorski državljani pravo na rad i zapošljavanje i ostvarivanje prava iz osiguranja od nezaposlenosti, osim ako je posebnim zakonom kao uslov predviđeno crnogorsko državljanstvo; pravo na obrazovanje i stručno usavršavanje i na priznavanje diploma i sertifikata; pravo na socijalnu i dječju zaštitu; pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje, pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje.

Nakon rješavanja svog statusa u smislu Zakona o strancima, ova lica će u postupku kod Zavoda za zapošljavanje moći da dobiju ličnu radnu dozvolu¹⁵⁰⁶. Ova dozvola ne podliježe ograničenjima vezanim za kvote koje utvrđuje vlada i omogućava nesmetan pristup tržištu rada, odnosno daje mogućnost ovim licima da se zapošljavaju kao i crnogorski državljani, osim kada se za zaposlenje kao poseban uslov zahtijeva crnogorsko državljanstvo.

¹⁵⁰⁵ Uredba o načinu ostvarivanja prava raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika i interno raseljenih lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori (*Sl. list CG*, 45/2010)

¹⁵⁰⁶ Član 17, st. 2 Zakona o zapošljavanju i radu stranaca

Pravo na pravične i povoljne uslove rada

Član 7 PESK

Države članice ovog pakta priznaju pravo koje ima svako lice da se koristi pravičnim i povoljnim uslovima za rad koji naročito obezbijavaju:

- a) nagradu koja minimalno obezbijuje svim radnicima:
 - i) pravičnu zaradu i jednaku nagradu za rad i iste vrednosti bez ikakve razlike; posebno, žene moraju da imaju garanciju da uslovi njihovog rada nisu gori od uslova koje koriste muškarci i primaju istu nagradu kao oni za isti rad;
 - ii) pristojan život za njih i njihovu porodicu shodno odredbama ovog pakta;
- b) istu mogućnost za sve da napreduju u svom radu u višu odgovarajuću kategoriju, vodeći računa jedino o navršenim godinama službe i o sposobnostima;
- c) odmor, razonodu, razumno ograničenje radnog vremena i povremena plaćena odsustva, kao i naknadu za praznične dane.

Pravična zarada i jednaka nagrada za rad

Crna Gora je sukcesijom preuzela konvencije i preporuke Međunarodne Organizacije rada (MOR) i to posebno, Konvencije o utvrđivanju minimalnih plata br. 131¹⁵⁰⁷ i Konvencije o jednakom nagrađivanju muške i ženske radne snage za rad jednake vrednosti br. 100.¹⁵⁰⁸

Ustavom je garantovano pravo zaposlenog na odgovarajuću zaradu (čl. 64, st. 1).

Zakon o radu (ZoR) propisuje da se odgovarajuća zarada utvrđuje u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu.

Institut minimalne zarade treba da obezbijedi minimum socijalne i materijalne sigurnosti najslabije plaćenih zaposlenih, naročito u uslovima poremećaja u poslovanju, kada nije moguće ostvariti pravo na odgovarajuću zaradu. Na ovaj način se štite najugroženije kategorije zaposlenih, ali se utiče i na smanjenje sive ekonomije u oblasti radnih odnosa i pospješuje plaćanje poreza i doprinosa. Izmjenama Opšteg kolektivnog ugovora (OKU) 2010. godine došlo se do njegovog usaglašavanja sa ZoR u pogledu uvođenja instituta

¹⁵⁰⁷ Sl. list FNRJ (Međunarodni ugovori), br. 11/52

¹⁵⁰⁸ Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori), br. 14/82

„obračunska vrijednost koeficijenta“ umjesto instituta „najniža cijena rada“ i utvrđivanja visine minimalne zarade. Izmjenama OKU utvrđeno je da minimalna zarada zaposlenog za standardni radni učinak i puno radno vrijeme za prosječno 176 časova u mjesecu ne može biti niža od 30% prosječne zarade u Crnoj Gori u prethodnom polugodištu. Uveden je i novi institut „startni dio zarade“, koju čini topli obrok i 1/12 regresa za korišćenje godišnjeg odmora.

Obračunska vrijednost koeficijenta u bruto iznosu (neto najniža cijena rada, porez na dohodak i doprinosi na teret zaposlenog) i startni dio zarade, za prosječno 176 časova u mjesecu, utvrđuje se posebnim sporazumom u postupku pregovaranja predstavnika potpisnika kolektivnog ugovora. Granskim kolektivnim ugovorom, odnosno kolektivnim ugovorom kod poslodavca, obračunska vrijednost koeficijenta može se utvrditi kao najniža satnica. Sporazumom o utvrđivanju obračunske vrijednosti koeficijenta i startnog dijela zarade u bruto iznosima predviđeno je da zaradu zaposlenog u bruto iznosu čini: zbir startnog dijela zarade i koeficijenta složenosti uvećanog za minuli rad, pomnoženo sa obračunskom vrijednosti koeficijenta.¹⁵⁰⁹ Obračunska vrijednost koeficijenta u bruto iznosu se utvrđuje na mjesečnom nivou u iznosu od najmanje 90 eura.

Minimalna zarada u Crnoj Gori u maju 2011. godine bila je 143,70 eura.¹⁵¹⁰ Prema podacima Zavoda za statistiku, prosječna zarada (neto) u maju 2011. godine u Crnoj Gori iznosila je 479 eura, što je u odnosu na isti mjesec 2010. pad od 1.6%, dok je u odnosu na prosječnu mjesečnu zaradu u 2010. godini na istom nivou.¹⁵¹¹

Ustavom je predviđen Socijalni savjet, tijelo sačinjeno od predstavnika radnika, poslodavaca i Vlade, za usklađivanje socijalnog položaja radnika putem socijalnog dijaloga (čl. 65). U sastav Savjeta ulazi po 11 predstavnika Vlade, 11 predstavnika reprezentativne organizacije sindikata Crne Gore i 11 predstavnika reprezentativnog udruženja poslodavaca u Crnoj Gori. Nakon donošenja Zakona o reprezentativnosti sindikata u maju 2010, dvije sindikalne organizacije su u novembru 2010. dokazale reprezentativnost na nacionalnom nivou (Unija slobodnih sindikata Crne Gore – USSCG i Savez sindikata Crne Gore – SSCG), nakon čega je došlo do potrebe promjene Zakona o socijalnom savjetu. U tom smislu usvojene su izmjene Zakona¹⁵¹² kojim je utvrđeno da se, ako postoji više reprezentativnih organizacija sindikata i poslodavaca, broj njihovih predstavnika u Socijalnom savjetu dijeli sa brojem reprezentativnih organizacija, tako da imaju jednak broj predstavnika. Istim zakonom je predviđeno da, ako nije moguće utvrditi isti broj predstavnika sindikata ili poslodavaca, veći broj pripada onoj organizaciji koja ima veći

¹⁵⁰⁹ Sporazumom o utvrđivanju obračunske vrijednosti koeficijenta i startnog dijela zarade u bruto iznosima (*Sl. list CG* br. 80/2010)

¹⁵¹⁰ Obzirom da je prema podacima Zavoda za statistiku (MONSTAT) u maju prosječna zarada u Crnoj Gori bila 479 eura (neto), 30% od toga je 143,70 eura.

¹⁵¹¹ <http://www.monstat.org/cg/novosti.php?id=282>

¹⁵¹² Zakon o izmjenama Zakona o socijalnom savjetu (*Sl. list CG* br. 20/2011)

procenat sindikalnih članova, odnosno zaposlenih u privredi. Ovo rješenje nije u duhu pluralizma, jer dovodi do monopola one organizacije koja ima više članova, što posebno dolazi do izražaja kada organizacije sindikata ili poslodavaca imaju pravo samo na po jednog predstavnika u nekom tripartitnom ili multipartitnom tijelu (upravni odbori Fonda PIO, Zavoda za zapošljavanje, Agencije za mirno rješavanje radnih sporova, Savjeta RTCG), gdje se predstavnici biraju po istom modelu. Bolji model, koji bi zadovoljio pluralnu formu, je povećanje broja predstavnika ili, ako to nije moguće, primjena principa rotacije. Predstavnici USSCG još uvijek nijesu zastupljeni u Socijalnom savjetu, ali se u junu 2011. očekivala verifikacija njihovih pet predstavnika od strane Vlade.

Problemi u praksi. – Crne Gore, najveći problem u poštovanju prava na pravedne i povoljne uslove rada predstavlja grubo kršenje osnovnih prava radnika na isplatu zarade i na redovno uplaćivanje doprinosa po osnovu socijalnog i zdravstvenog osiguranja. U jednom broju slučajeva, dužnik – poslodavac je država, odnosno lokalna samouprava, što je posebno zabrinjavajuće i predstavlja najteže kršenje prava na rad.¹⁵¹³ Tako zarade po više mjeseci kasne u opštinama Budva, Berane, Nikšić, sudijama više mjeseci nije plaćena naknada za prekovremeni rad subotom. U drugim slučajevima, vlasnici su privatna lica, nekada i strani vlasnici koji neispunjavaju obaveze prema ugovorima o privatizaciji (KAP, Željezara, Novi prvoborac). Posebno su ugrožena prava zaposlenih koji rade u trgovinama i malim i srednjim preduzećima, jer u najvećoj mjeri nijesu sindikalno organizovani i nemaju kolektivne ugovore kod poslodavca. U nekim slučajevima radnici su obezbijedili pravosnažne i izvršne presude kojima su utvrđena njihova potraživanja prema poslodavcima, a u drugima ne, mada su potraživanja u osnovi nesporna.

Primjer dugogodišnjeg kršenja osnovnih prava radnika na zaradu predstavlja slučaj bivšeg industrijskog giganta „Radoje Dakić“ AD Podgorica. Radnici ove firme, njih 1650, više od dvije godine putem protesta pokušavaju da dođu do potraživanja po osnovu rada koja su im dosuđena pravosnažnim i izvršnim presudama Osnovnog suda u Podgorici. Naime, država nije u stanju da izvrši pravosnažne i izvršne presude, po kojima je radnicima dosuđeno potraživanje iz 77 neisplaćenih zarada, u ukupnom iznosu od oko 37 miliona eura, od čega su oko 7 miliona kamate,¹⁵¹⁴ i zbog čega su oni 9. marta 2010, podnijeli predstavku Evropskom Sudu za ljudska prava. Ovaj slučaj je specifičan po tome što je država većinski vlasnik ovog akcionarskog društva, pa je kao takva u obavezi da namiri radnike – povjerioce, u skladu sa sličnom praksom Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Srbiju (Kačapor i dr.

¹⁵¹³ Država, po pravilu, ne može da se pravda nedostatkom sredstava za izvršenje presuda u slučajevima kada je ona neposredni dužnik, odnosno kada je dužnik u njenom većinskom vlasništvu (presude Evropskog suda za ljudska prava *Jeličić protiv BiH*, 2006; *Kačapor i druge protiv Srbije*, 2008).

¹⁵¹⁴ „Mugoša bio zauzet“, *Novosti*, 9.06.2011.

protiv Srbije, 2007). Država se nada prodaji nepokretnosti koje su u vlasništvu akcionarskog društva u izvršnom postupku, kako bi se radnici namirili iz tih sredstava. Međutim, do 1. juna 2011, zbog nedostatka interesovanja propalo je nekoliko zakazanih aukcija od strane Osnovnog suda u Podgorici.¹⁵¹⁵ Propali su i pregovori sa zainteresovanim kupcima od kojih nijedan nije bio spreman da za nepokretnosti ponudi iznos koji bi odgovarao cjelokupnom potraživanju radnika, sa kamatama koje se gomilaju.

O pravičnoj zaradi i nejednakoj nagradi za rad žena i muškaraca, vidjeti poglavlje Pravo na rodnu ravnopravnost, str. 104.

Napredovanje u poslu

Ustav Crne Gore jemči ravnopravnost žene i muškarca i razvija politiku jednakih mogućnosti (čl. 18), što se mora tumačiti i u prilog afirmaciji jednakosti u napredovanju među polovima. Zakon o radu izričito zabranjuje svaku vrstu diskriminacije u odnosu na napredovanje na poslu (čl. 7 tač. 4). Takođe i u Krivičnom Zakoniku Crne Gore (čl. 225) propisano je da će se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine kazniti onaj ko na protivpravan način uskrati ili ograniči pravo građana na slobodno zapošljavanje pod jednakim uslovima.

U Crnoj Gori se često pominje diskriminacija po osnovu političke pripadnosti pri zapošljavanju i napredovanju, pogotovo u državnim organima (o istraživanju percepcije javnosti vidi na str. 407). Međutim, nije zabilježen pokušaj procesuiranja takvog vida diskriminacije, koji je odavno zabranjen Zakonom o radu.

Zaštita na radu

Crna Gora je sukcesijom preuzela Konvenciju MOR br. 17 o nadoknadi radnicima za slučaj nesreće pri radu, Konvenciju MOR br. 18 o obeštećivanju zbog oboljenja od profesionalnih bolesti, Konvenciju MOR br. 19 o jednakom tretmanu stranih i domaćih radnika u pogledu nesreće na radu, Konvenciju MOR br. 81 o inspekciji rada, Konvenciju MOR br. 121 o davanjima za slučaj povrede na radu, Konvenciju MOR br. 129 o inspekciji rada u poljoprivredi, Konvenciju MOR br. 155 o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti i radnoj sredini, Konvenciju MOR br. 161 o službi medicine rada, Konvenciju MOR br. 161 o službi medicine rada, Konvenciju MOR br. 167 o bezbjednosti i zdravlju u građevinarstvu.

Ustav garantuje zaštitu zaposlenih na radu i posebnu zaštitu omladine, žena i invalida (čl. 64 st. 3 i 4).

¹⁵¹⁵ „Ostali bez miliona“, *Dan*, 26.03.2011.

Zakon o radu propisuje da zaposleni ima pravo na odgovarajuću zaradu, bezbjednost i zaštitu života i zdravlja na radu, stručno osposobljavanje i druga prava u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom. Zaposleni se ne može rasporediti na radno mesto niti da radi duže od punog radnog vremena, odnosno noću, ako bi po nalazu nadležnog organa za ocenu zdravstvene sposobnosti takav rad mogao da pogorša njegovo zdravstveno stanje (čl. 102). Na radnom mestu na kojem postoji povećana opasnost od nastanka invalidnosti, profesionalnih ili drugih oboljenja može da bude raspoređen zaposleni koji, pored uslova utvđenih aktom o sistematizaciji, ispunjava i uslove za rad u pogledu zdravstvenog stanja, psihofizičkih sposobnosti i godina života. To su najčešće radna mjesta sa povećanim rizikom kao: rad pod zemljom, vodom, na visinama, na otvorenom prostoru, pod jakom bukom i vibracijama, pod jakim jonizujućim i drugim zračenjem, u zagađenoj atmosferi, sa otrovima, karcinogenim supstancama, zapaljivim i eksplozivnim materijalom i drugim nepovoljnim uslovima opasnim za život i zdravlje zaposlenog.

Zakon o zaštiti na radu (*Sl. list RCG*, 79/2004, *Sl. list CG*, 26/2010) propisuje da je poslodavac koji ima više od 20 zaposlenih, dužan da opštim aktom u skladu sa zakonom, bliže uredi: mere zaštite na radu i način njihovog spovođenja, a naročito prava, obaveze i odgovornosti svih zaposlenih, način obavljanja stručnih poslova zaštite na radu, način utvrđivanja i provere zdravstvenog stanja zaposlenih koji rade na poslovima sa posebnim uslovima rada i drugih zaposlenih, način osposobljavanja i provere osposobljavanja zaposlenih za bezbedan rad, korišćenje sredstava i opreme lične zaštite i druga pitanja od značaja za zaštitu na radu.

Zakon obavezuje poslodavca da donese Akt o procjeni rizika za sva radna mjesta i utvrdi način i mjere za otklanjanje rizika (čl. 15). Predviđen je i rok od tri godine od dana stupanja na snagu Zakona, u kome su poslodavci dužni da donesu ovaj akt (čl. 51). Međutim, prema podacima Unije slobodnih sindikata Crne Gore (USSCG), zanemarljivo mali broj poslodavaca je donio ovaj Akt, dok gotovo niko zbog toga nije sankcionisan.

Izmjenama i dopunama ovog Zakona 2010. godine, uvedena je obaveza za poslodavca da obezbijedi preventivne mjere zaštite na radu, polazeći od načela izbjegavanja rizika; procjene rizika koji se ne mogu izbjeći i njihovog otklanjanja na samom izvoru primjenom savremenih tehničkih rješenja; prilagođavanje rada i radnih mjesta zaposlenom, naročito u pogledu konstruisanja radnog mjesta, izboru sredstava za rad, izboru radnih i proizvodnih metoda sa osvrtnom na naročito izbjegavanje monotonog rada i rada pri već određenoj brzini i smanjenja njihovog dejstva na zdravlje; zamjene opasnih tehnoloških procesa, sredstava za rad i metoda rada bezopasnim ili manje opasnim; davanje prednosti kolektivnim nad pojedinačnim mjerama zaštite na radu; odgovarajuće osposobljavanje i obavješćavanje zaposlenih i davanjem uputstava za rad (čl. 13a). Shodno Zakonu, zaposleni imaju pravo da izaberu jednog ili više predstavnika za zaštitu na radu, koji mogu da obrazuju odbor

zaposlenih za zaštitu na radu, u čijem sastavu mora biti najmanje jedan predstavnik poslodavca. Postupak izbora i način rada predstavnika zaposlenih i Odbora, broj predstavnika zaposlenih kod poslodavca, kao i njihov odnos sa sindikatom uređuje se kolektivnim ugovorom kod poslodavca. Međutim, ova se norma ne primjenjuje u praksi, dijelom zbog nepostojanja kolektivnog ugovora kod poslodavca, a dijelom zbog nemogućnosti sindikata da u kolektivnom pregovaranju izdejsvuju kod poslodavca obavezu formiranja odbora za zaštitu na radu.¹⁵¹⁶ Inspekcijski nadzor nad sprovođenjem zakona, propisa donesenih na osnovu njega i tehničkim i drugim mjerama koje se odnose na zaštitu na radu, vrši inspekcija rada, osim ako zakonom nije određeno da nadzor vrše drugi organi. Inspekcija rada pri Ministarstvu rada i socijalnog staranja nadgleda sprovođenje Zakona o zaštiti na radu i pratećih propisa. Trenutno postoji 12 inspektora za zaštitu na radu koji pokrivaju oko 212 000 zaposlenih osoba, što čini približni odnos od jednog inspektora na 17 600 radnika (preporuka MOR-a je 1 inspektor na 10 000 radnika).¹⁵¹⁷ Evropska komisija je zbog toga zaključila da inspekcijski kapaciteti moraju biti značajno pojačani da bi se obezbijedila djelotvorna zaštita radnika.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti na radu propisuje visoke kazne za nepoštovanja normativa, standarda, pravilnika i uputstava i to u rasponu od desetostrukog do trististrukog iznosa minimalne zarade. Krivičnim Zakonikom¹⁵¹⁸ je predviđena krivična odgovornost za odgovorno lice koje se ne pridržava mjera zaštite na radu.

O praksi primjene mjera zaštite na radu vidjeti poglavlje Pravo na život, str. 144.

Pravo na odmor i ograničeno radno vrijeme

Crna Gora je sukcesijom preuzela Konvenciju MOR br. 14 o nedeljnom odmoru u industriji, Konvenciju MOR br. 91 o plaćenom odmoru pomoraca (revidirana), Konvenciju MOR br. 106 o nedeljnom odmoru u trgovini i biroima, Konvenciju MOR br. 132 o plaćenom godišnjem odmoru (revidirana) i Konvenciju MOR br. 140 o plaćenom odsustvu za obrazovne svrhe.

Ustav garantuje pravo zaposlenog na ograničeno radno vreme, kao i na plaćeni odmor (čl. 64, st. 2).

Prema Zakonu o radu, puno radno vreme po pravilu iznosi 40 časova u radnoj nedjelji (čl. 44), a prekovremeni rad se plaća uvećano za 40%, po čl. 18 OKU. Poslodavac je dužan da obavijesti inspektora rada o uvođenju prekovremenog rada u roku od tri dana donošenja odluke o uvođenju takvog rada.

¹⁵¹⁶ Podaci USSCG, maj 2011.

¹⁵¹⁷ Podaci iz Analitičkog izvještaja uz Mišljenje Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, 9. 11. 2010, str. 89 (prevoda, objavljenog na internet stranici Vlade Crne Gore).

¹⁵¹⁸ Čl. 232 Krivičnog zakonika Crne Gore (*Sl. list CG* br. 40/2008, 25/2010).

U praksi poslodavci izbjegavaju i zloupotrebljavaju ovu zakonsku obavezu. Posebno zabrinjava slučaj taksista pojedinih taksi udruženja u Podgorici za koja je poznato da rade u smjenama od po 12 časova, sa dva slobodna dana u mjesecu i bez socijalnog i zdravstvenog osiguranja.¹⁵¹⁹ Neophodno je pojačati inspeksijsku kontrolu i u ovoj oblasti.

Prema Zakonu o državnim i drugim praznicima (*Sl. list RCG*, 27/07) i Zakonu o svetkovanju vjerskih praznika (*Sl. list RCG*, 56/93, 27/94) zaposleni ima pravo na plaćeno odsustvo u dane praznovanja državnih ili vjerskih praznika. Zaposlenima koji rade na dan državnog ili vjerskog praznika poslodavac mora da isplati dnevnicu uvećanu 150 odsto po času (čl. 18 OKU). Međutim, i pravo na odmor i na plaćeni prekovremeni rad u praksi se često krši. Tim povodom, USSCG od maja 2009. godine vodi kampanju u pokušaju da se sve izraženije kršenje ovih prava učini vidljivijim, a zaposleni zaštite od ovih posrednih oblika rada „na crno“.¹⁵²⁰ Prema mišljenju predstavnika USSCG, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, odnosno Inspekcija rada, još uvijek ne podržavaju aktivno ovu kampanju, o čemu svjedoči činjenica da nema vidljivih rezultata kada je u pitanju poštovanje prava na nedjeljni i praznični odmor, jer, osim državne administracije i javnih preduzeća, većina privatnih poslodavaca primorava radnike na rad nedjeljom i u dane praznika, bez da ih za to dodatno plaća. Poslodavce u tome ohrabruju dvosmislena saopštenja koja objavljuje Ministarstvo rada i socijalnog staranja, u kojima se oglašava nenadležnim da vrši nadzor nad primjenom zakona o držanim i vjerskim praznicima, iz čega proizilazi da poštovanje ovog zakona ostaje bez kontrole.¹⁵²¹

Inspekcija rada Ministarstva rada i socijalnog staranja je izašla na teren i utvrdila da je na Dan nezavisnosti Crne Gore, 21. maja 2011, radio 971 zaposleni kod 95 poslodavaca. U 35 slučajeva inspekcija je naložila poslodavcima da radnicima koji su radili tog dana isplate uvećanu zaradu za maj, odnosno, uvećanje od 150% po času za rad na dan državnog praznika. Pošto inspekcija nije mogla da kontroliše sve poslodavce, upućen je poziv svim zaposlenima koji su radili 21. maja da se obrate Inspekciji, radi ostvarivanja njihovih prava po osnovu zaposlenja.¹⁵²² Međutim, prema saznanjima USSCG, ovaj poziv neće dati značajan rezultat na suzbijanju ove pojave, jer zaposleni ne smiju sami da prijave poslodavca iz straha od otkaza.

¹⁵¹⁹ Intervju istraživača Akcije za ljudska prava, januar 2011. O ovoj pojavi pisao je i nedjeljnik *Monitor*, u broju 1066, od 25. marta 2011.

¹⁵²⁰ „Pratiće ko radi za praznike“, *Vijesti*, 21. maj 2011; „Praznična dnevnicu mora biti veća 250 odsto“, *Pobjeda*, 20. maj 2010. „Urnisaše radnike i za praznike“, *Dan*, 20–21. maj 2009.

¹⁵²¹ „Ne postoji zakonska odredba koja decidno zabranjuje rad u dane državnih i vjerskih praznika, te s tim u vezi nije u nadležnosti Ministarstva rada i socijalnog staranja da vrši nadzor nad primjenom ovog zakona, kao ni da daje tumačenje koji privredni subjekti mogu obavljati djelatnost za vrijeme državnih i vjerskih praznika“ („Ne postoji zakonska odredba koja zabranjuje rad u vrijeme praznika“, *Pobjeda*, 7. maj 2011.).

¹⁵²² *Vijesti*, 24. maj 2011, str. 5.

Noćni rad po Zakonu o radu Crne Gore je rad koji se obavlja u periodu od 22 do 6 časova.

Zaposleni koji radi puno radno vrijeme ima pravo na odmor u toku dnevnog rada u trajanju od najmanje 30 minuta, dok zaposleni koji radi duže od četiri, a kraće od šest časova dnevno ima pravo na odmor u toku rada u trajanju od najmanje 15 minuta. Zaposleni koji radi duže od punog radnog vremena, a najmanje 10 časova dnevno, ima pravo na odmor u toku rada u trajanju od 45 minuta.

Zaposleni po zakonu ima pravo na odmor u toku dnevnog rada i na dnevni, nedeljni i godišnji odmor. Shodno Zakonu, minimalno trajanje godišnjeg odmora je 18 dana, dok je Predlogom zakona o izmjenama i dopunama ZoR predviđeno je 20 dana. Zaposleni mlađi od 18 godina ima pravo na godišnji odmor u trajanju od najmanje 24 dana. Dužina godišnjeg odmora utvrđuje se tako što se broj radnih dana, uvećava na osnovu kriterijuma utvrđenih kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu. Zaposleni ima pravo na odsustvo sa rada uz naknadu zarade (plaćeno odsustvo), u slučaju sklapanja braka, porođaja supruge, teže bolesti člana uže porodice, polaganja stručnog ispita i u drugim slučajevima utvrđenim kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu. Vrijeme trajanja plaćenog odsustva utvrđuje se kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu. Zaposleni ima pravo na plaćeno odsustvo sedam radnih dana zbog smrti člana uže porodice.

Godišnji odmor je plaćeni odmor, te zaposleni za vrijeme njegovog korišćenja ostvaruje naknadu zarade u iznosu od 100% od osnova kao da radi, što se utvrđuje kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu. Za vreme korišćenja godišnjeg odmora, zaposleni ima pravo na naknadu zarade u visini zarade koju bi ostvario za mesec u kojem koristi godišnji odmor. Ipak, prema podacima sindikata, i pravo na nedjeljni i godišnji odmor uskraćuje se velikom broju zaposlenih, posebno u trgovini, obzirom da zaposleni ne smiju da prijave ovu pojavu, a Inspekcija rada je ne kontroliše i ne sankcioniše na odgovarajući način.

Sindikalne slobode

Član 8 PESK:

1. Države članice ovog pakta obavezuju se da obezbijede:
 - a) pravo koje ima svako lice da sa drugima osniva sindikate i da se učlani u sindikat po svom izboru, uz jedini uslov da pravila budu utvrđena od strane zainteresovane organizacije, u cilju unapređenja i zaštite ekonomskih i socijalnih interesa. Ostvarivanje ovog prava može biti predmet jedino ograničenja predviđenih zakonom i koja predstavljaju potrebne mjere u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbjednosti ili javnog poretka, ili zaštite prava i sloboda drugoga;
 - b) pravo koje imaju sindikati da ostvaruju udruženja i nacionalne saveze i pravo koje ovi imaju na stvaranje međunarodnih sindikalnih organizacija ili na učlanjivanje u njih;
 - c) pravo koje imaju sindikati da slobodno obavljaju svoju djelatnost, bez drugog ograničenja osim onog koje predviđa zakon, a koje predstavlja potrebnu mjeru u demokratskom društvu, u interesu nacionalne bezbjednosti ili javnog poretka, ili radi zaštite prava i sloboda drugoga;
 - d) pravo na štrajk, koje se ostvaruje prema zakonima svake zemlje.
2. Ovaj član ne sprečava da se vršenje ovih prava od strane članova oružanih snaga, policije ili državne uprave, podvrgne zakonskim ograničenjima.
3. Nijedna odredba ovog člana ne dopušta državama članicama Konvencije Međunarodne organizacije rada od 1948. godine o sindikalnoj slobodi i zaštiti sindikalnog prava da donosi zakonske mjere koje bi narušavale ili da primenjuju zakon na način koji bi narušavao garantije predviđene navedenom konvencijom.

Član 5 ESP:

Kako bi se obezbijedilo unapređivanje slobode radnika i poslodavaca da stvaraju lokalne, nacionalne ili međunarodne organizacije za zaštitu njihovih ekonomskih i socijalnih interesa i da se pridruže tim organizacijama, Ugovorne strane obavezuju se da nacionalni zakon neće ugroziti, niti će biti primjenjivan tako da ugrozi ovu slobodu. Mjera u kojoj će garancije koje su predviđene u ovom članu biti primjenjivane na policiju biće određena nacionalnim zakonima ili propisima. Princip koji reguliše primjenu ovih garancija na pripadnike vojnih snaga i mjera u kojoj će biti primjenjivane na lica u ovoj kategoriji biće isto tako određeni nacionalnim zakonima ili propisima.

Član 6 ESP:

Kako bi se obezbijedilo ostvarivanje prava na kolektivno ugovaranje, Ugovorne strane se obavezuju:

- 1) da promovišu zajedničke konsultacije između radnika i poslodavaca;
- 2) da promovišu, kada je neophodno i odgovarajuće, mehanizam za dobrovoljne pregovore između poslodavaca ili organizacija poslodavaca i organizacija radnika, sa ciljem da se regulišu uslovi i pogodnosti zapošljavanja putem kolektivnih ugovora;
- 3) da promovišu uspostavljanje i upotrebu odgovarajućih mehanizama za pomirenje i dobrovoljnu arbitražu za rješavanje radnih sporova; i priznaju:
- 4) pravo radnika i poslodavaca na kolektivnu akciju u slučaju sukoba interesa, uključujući pravo na štrajk, u skladu sa obavezama koje mogu da proisteknu iz kolektivnih ugovora kojima su prethodno pristupili.

Sloboda sindikalnog organizovanja

Slobodu sindikalnog organizovanja pored tri međunarodna ugovora za zaštitu ljudskih prava opšteg tipa koja obavezuju Crnu Goru – PGP (čl. 22), EKPS (čl. 11) i PESK (čl. 8), garantuju i konvencije Međunarodne organizacije rada (MOR) i to Konvencija br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, Konvencija br. 98 o pravu na udruživanje i kolektivno pregovaranje i Konvencija br. 135 o radničkim predstavnicima i izmijenjena Evropska socijalna povelja (ESP).¹⁵²³ Za tumačenje ovih konvencija veoma je važna praksa Komiteta MOR za slobodu udruživanja.¹⁵²⁴

Prema Zakonu o radu Crne Gore, zaposlenima se jemči sloboda sindikalnog organizovanja i djelovanja bez prethodnog odobrenja (čl. 155). Zakon o reprezentativnosti sindikata u Crnoj Gori (*Sl. list CG*, 26/2010), koji je stupio na snagu u maju 2010, određuje da se zaposleni po slobodnom izboru organizuju u sindikalne organizacije (čl. 1). Sindikat stiče svojstvo pravnog lica danom upisa u Registar sindikalnih organizacija, koji vodi organ državne uprave nadležan za poslove rada, tj. Ministarstvo rada i socijalnog staranja (čl. 3). Zakonom je propisano i da Ministarstvo propisuje brisanje iz registra sindikata, odnosno reprezentativnog sindikata (čl. 4).

Konvencija MOR br. 87 o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizovanje u članu 4 izričito zabranjuje raspuštanje i suspenziju rada sindikalne organizacije odlukom administrativnih vlasti.

¹⁵²³ Zakon o potvrđivanju Izmijenjene Evropske socijalne povelje (*Sl. list CG*, 6/2009)

¹⁵²⁴ <http://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang-en/index.htm>

Prema Pravilniku o registraciji sindikalnih organizacija¹⁵²⁵ koji je donijelo Ministarstvo, sindikalna organizacija se briše iz Registra na dan donošenja konačnog rješenja u upravnom postupku, ako je: 1) donijeta odluka o prestanku rada sindikalne organizacije; 2) pravnosnažnom sudskom odlukom zabranjen rad sindikalne organizacije, u skladu sa zakonom, 3) upis izvršen na osnovu netačnih podataka podnosioca prijave, odnosno na osnovu prijave neovlašćenog lica. Dakle, ovaj propis nije usklađen sa Konvencijom MOR jer omogućava organu uprave da ukine sindikalnu organizaciju brisanjem iz registra, prije nego što o tome odluči sud u upravnom sporu.

Sindikalno organizovanje u državnim organima, prema standardu uspostavljenom u praksi Evropskog suda za ljudska prava, ne može se apsolutno zabraniti, već samo izuzetno ograničiti, ako je to neophodno u demokratskom društvu iz razloga predviđenih u stavu 2 člana 11 EKPS (*Tum Haber Sen and Cinar v. Turkey*, 2006; *Demir and Baykara v. Turkey*, 2008). U skladu s tim standardom, Ustav i zakoni Crne Gore ne zabranjuju sindikalno organizovanje službenicima državne uprave, pripadnicima Vojske, sudijama i tužiocima. Sindikalno organizovanje u Vojsci omogućeno je tek od januara 2010. godine izmjenama Zakona o Vojsci Crne Gore (*Sl. list CG*, 88/09, od 31.12.2009). O praksi sindikalnog organizovanja u Vojsci, vidi u nastavku na str. 487.

Kolektivno pregovaranje i reprezentativnost sindikata

Praksa Evropskog suda za ljudska prava prilično je oskudna po pitanju prava na sindikalno udruživanje i uspostavljeni standardi su zaista minimalni, zbog različitog pristupa država članica Savjeta Evrope ovom pitanju. Ipak, Sud je utvrdio da postoji zaštita prava na kolektivno pregovaranje, ali i da je država slobodna da sama uredi uslove reprezentativnosti koje sindikati treba da zadovolje (*Demir and Baykara v. Turkey*, 2008, st. 154). Crna Gora je prihvatila Konvenciju MOR br. 98 o pravu na udruživanje i kolektivno pregovaranje, Konvenciju MOR br. 144 o tripartitnim konsultacijama (standardima rada), ali ne i Konvenciju br. 154 o kolektivnom pregovaranju.

Evropska komisija konstatovala je u novembru 2010. da je bipartitni socijalni dijalog (poslodavci – radnici) u Crnoj Gori nerazvijen i da je broj kolektivnih ugovora zaključen tokom posljednjih godina u opadanju. Ukazano je da se mora unaprijediti ovaj dijalog, naročito na nivou pojedinačnih poslodavaca.¹⁵²⁶

¹⁵²⁵ Pravilnik o registru sindikalnih organizacija (*Sl. list CG*, 33/2010).

¹⁵²⁶ Analitički izvještaj uz Mišljenje komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, (COM(2010) 670) od 9. novembra 2010, tač. 3.19, Poglavlje 19: Socijalna politika i zapošljavanje.

Savez sindikata Crne Gore (SSCG), osnovan 1991, u septembru 2008. razdvojio se na Uniju samostalnih sindikata Crne Gore (USSCG) i Savez samostalnih sindikata Crne Gore (SSSCG), pa je tako po prvi put u Crnoj Gori došlo do pluralizma na sindikalnoj sceni.

Zakonom o reprezentativnosti sindikata iz maja 2010, predviđeni su uslovi koje sindikat mora da ispuni da bi bio reprezentativan, što znači da bi stekao pravo na kolektivno pregovaranje i zaključivanje kolektivnog ugovora na odgovarajućem nivou, učestvovao u rješavanju kolektivnih radnih sporova, učestvovao u radu Socijalnog savjeta i drugih tripartitnih i multipartitnih tijela, kao i da bi imao druga prava, koja su posebnim zakonima predviđena za ovlašćenu organizaciju sindikata (čl. 5). Međutim, pravo na učešće u socijalnom dijalogu, koje je dato reprezentativnom sindikatu, obesmišljeno je smanjenjem broja predstavnika u tripartitnim i multipartitnim tijelima (kao što su: upravni odbori Fonda PIO, Zavod za zapošljavanje, Agencija za mirno rješavanje radnih sporova, Savjet RTCG), odnosno formulacijom da se predstavnik zaposlenih bira iz reda sindikata koji ima više članova. Prvo, zakon nije definisao obavezu utvrđivanja ko ima više članova, već samo obavezu utvrđivanja cenzusa za sticanje reprezentativnosti. Drugo, na ovaj način se opet uvodi monopol sindikata koji je većinski, i razbija koncept sindikalnog „pluralizma“ u zastupanju interesa zaposlenih.

Opšti uslovi za osnivanje sindikata su: da je sindikat upisan u Registar u skladu sa zakonom, da je nezavisan od državnih organa, poslodavaca i političkih partija, da se finansira pretežno iz članarine i drugih sopstvenih izvora (čl. 8). Zakon predviđa i poseban uslov za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata kod poslodavca (čl. 9), kod privredne grane (čl. 10) i na nivou Crne Gore (čl. 11).

Kao poseban uslov da neki sindikat kod poslodavca bude reprezentativan, predviđeno je da je najmanje 20% svih zaposlenih kod poslodavca učlanjeno u taj sindikat. Sindikat na nivou grane je reprezentativan, ako ga čini najmanje 15% zaposlenih u grani djelatnosti za koju se sindikat osniva. Na nivou Crne Gore, sindikat je reprezentativan ako ispunjava opšte uslove, ako je u njega udruženo najmanje pet sindikata na nivou grane djelatnosti, grupe, odnosno podgrupe djelatnosti i taj sindikat čine najmanje 10% zaposlenih od ukupnog broja zaposlenih u Crnoj Gori.

Zakonom je predviđen i postupak utvrđivanja reprezentativnosti kod poslodavca, na granskom nivou i nivou Crne Gore. Kod poslodavca reprezentativni sindikat određuje direktor, na predlog komisije, koju formira direktor na paritetnom osnovu od po 2 predstavnika poslodavca, reprezentativnog sindikata (ako postoji) i zainteresovanog sindikata (čl. 15). Reprezentativni sindikat na granskom nivou i nivou Crne Gore određuje ministar nadležan za pitanja rada, na predlog odbora, koga čine predstavnici vlade, poslodavaca, reprezentativnog sindikata i zainteresovanog sindikata (čl. 19). Predviđena je sudska zaštita ako zainteresovani sindikat smatra da reprezentativnost nije utvrđena zakonito (čl. 18, st. 4 i čl. 25, st. 2) i postupak preispitivanja utvrđene reprezentativnosti (čl. 26–28).

Unija slobodnih sindikata Crne Gore (USSCG) je, nakon usvajanja Zakona o reprezentativnosti sindikata, protestovala ukazujući da ako sindikalna organizacija kod poslodavca podnese zahtjev za utvrđivanje reprezentativnosti, poslodavac je dužan da u roku od pet dana formira komisiju koja će da utvrdi reprezentativnost. Međutim, česte su situacije da poslodavac jednostavno izbjegava da formira komisiju i opstruira proces tako što ne priznaje pristupnice o dobrovoljnom pristupu sindikatu sa potpisima zaposlenih (slučaj Sindikata KAP-a¹⁵²⁷). Zakon u takvom slučaju nije predvidio sankciju za poslodavca, a sindikat se za zaštitu prava mora obratiti sudu. USSCG tvrdi da na taj način poslodavac može namjerno da opstruira utvrđivanje reprezentativnosti sindikalne organizacije i da se to i dešava u praksi.¹⁵²⁸

Dešava se i da sindikalne organizacije mjesecima pokušavaju da ostvare pravo na reprezentativnost. Primjer predstavlja slučaj Službe zaštite Podgorica gdje se sindikalna organizacija, u više navrata od 29. juna 2010, obraćala načelniku sa zahtjevom za utvrđivanje reprezentativnosti, nakon čega je dobila odgovor da je za isto nadležan gradonačelnik Glavnog grada, koji po podnijetom zahtjevu od juna 2010. do juna 2011. još uvijek nije postupio. Postupak zaštite prava pokrenut kod Zaštitnika ljudskih prava i Ministarstva rada¹⁵²⁹ nije dao rezultat, tako da je jedina preostala zaštita vođenje sudskog spora.

Pravilnikom o registraciji reprezentativnih sindikata (*Sl. list CG*, 36/2010) propisan je način vođenja i upisa reprezentativnih sindikalnih organizacija u Registar reprezentativnih sindikata. Upis u Registar se vrši na osnovu prijave za upis reprezentativne sindikalne organizacije, uz koju se podnosi rješenje o utvrđenoj reprezentativnosti, odluka o izboru sindikalnog predstavnika i ovlaštenje za sindikalnog predstavnika. Nadležno ministarstvo je dužno da u roku od 30 dana od dana prijema prijave i potrebne dokumentacije izvrši upis reprezentativnog sindikata u Registar.

Sindikalne organizacije su naišle i na problem vjerodostojnosti podataka Zavoda za statistiku (Monstat) o broju zaposlenih u Crnoj Gori, na osnovu kojih je trebalo da dokažu svoju reprezentativnost. Predstavnici USS su tvrdili da se podaci za skoro 40.000 radnika razlikuju u odnosu na realno stanje, jer su u ukupni broj od 175.000 uračunati i nerezidenti i sezonski radnici.¹⁵³⁰

Zaštita radničkih predstavnika i članova sindikata

Konvencijom Međunarodne organizacije rada br. 135 iz 1971. godine, uveden je poseban tretman radničkih predstavnika, kao posebne kategorije zaposlenih.

¹⁵²⁷ Dopis Sindikalne organizacije KAP Ministarstvu rada i socijalnog staranja br. 3468 od 6. maja 2011, „Zovu u pomoć Vladu i inspektore“, *Vijesti*, 7. maj 2011.

¹⁵²⁸ „Masoničić krije radničke potpise“, *Dan*, 13. avgust 2010.

¹⁵²⁹ Obraćanje USSCG Zaštitniku ljudskih prava i sloboda br. 28/1, od 27.01.2011; Obraćanje USSCG Ministarstvu rada i socijalnog staranja br. 470 od 27. januara 2011.

¹⁵³⁰ „Monstat računa strance i sezonce“, *Dan*, 10.09.2010.

Zakon o radu posebno govori o zaštiti predstavnika sindikata i potrebi da im se omogući istovremeno obavljanje sindikalnih aktivnosti, bez štetnih posljedica od strane poslodavca. Predstavnik sindikalne organizacije i predstavnik zaposlenih, za vrijeme obavljanja sindikalnih aktivnosti i šest mjeseci nakon prestanka sindikalnih aktivnosti, ne može biti pozvan na odgovornost u vezi sa obavljanjem sindikalnih aktivnosti, proglašen kao zaposleni za čijim radom je prestala potreba, raspoređen na drugo radno mjesto kod istog ili drugog poslodavca u vezi sa obavljanjem sindikalnih aktivnosti ili na drugi način doveden u nepovoljniji položaj, ukoliko postupi u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom (čl. 160). Poslodavac ne može stavljati u povoljniji ili nepovoljniji položaj predstavnika sindikalne organizacije ili predstavnika zaposlenih zbog članstva u sindikatu ili njegovih sindikalnih aktivnosti (čl. 160, st. 2).

Međutim, u praksi su poznati drastični primjeri kršenja ovih normi, kako u pogledu zaštite sindikalnih predstavnika, tako i članova sindikata. Karakterističan je slučaj predsjednika Sindikalne organizacije „Željezara“ Nikšić AD, kojem je, bez vođenja disciplinskog postupka, uručeno rešenje o prestanku radnog odnosa zbog toga što je navodno „iznosio netačne podatke o radu i poslovanju Željezare, kao i podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu“, pri čemu Poslodavac nije naveo pravni osnov (Pravilnik o poslovnoj tajni). U stvari, pozadina otkaza bila je kazna zbog javno iznijetog stava da će sindikat štrajkovati ukoliko poslodavac realizuje najavljeno smanjivanje zarada zaposlenima u „Željezari“. U ovom slučaju Inspekcija rada nije iskoristila pravo iz člana 122 ZoR da, zbog očigledne povrede prava zaposlenog, odloži izvršenje rješenja o prestanku radnog odnosa do donošenja pravosnažne odluke suda. Tako je predsjednik sindikata „Željezare“ više od godinu dana bio bez zarade i mogućnosti da uđe u fabriku i vrši sindikalnu aktivnost dok sud nije presudio u njegovu korist¹⁵³¹ (sličan slučaj je i sa predsjednikom Sindikalne organizacije Transport i skladišta KAP-a¹⁵³², predsjednikom Sindikata Telekom CG¹⁵³³, predsjednikom Sindikalne organizacije „Luk-oil“ i dr). Neefikasna zaštita sindikalnih predstavnika od strane nadležnih organa, posebno inspekcije rada, ohrabruje poslodavce da krše norme koje štite sindikalne predstavnike i tako zastrašuju sindikalno članstvo. Poslodavac je dužan da sindikalnoj organizaciji obezbijedi uslove za efikasno obavljanje sindikalnih aktivnosti kojima se štite interesi i prava zaposlenih, u skladu sa kolektivnim ugovorom (čl. 159, st. 2). Predstavnik sindikalne organizacije ima pravo da odsustvuje sa rada uz naknadu zarade radi obavljanja aktivnosti koje organizuje sindikat u skladu sa kolektivnim ugovorom (čl. 159, st. 3). U praksi su samo veći sindikati i sindikalne organizacije ostvarili pravo na adekvatne uslove za rad.

¹⁵³¹ „Gladni i dužni ne mogu da čekaju“, *Vijesti*, 6. novembar 2009. Dopis USS-a br. 64 od 15. decembra 2008.

¹⁵³² „Poziv partijama i medijima da se pozabave pitanjem prava radnika“, *IN televizija*, 7. april 2011.

¹⁵³³ „Optuživanje umjesto dogovora“, *Vijesti*, 26. mart 2011.

Evropski sud za ljudska prava utvrdio je da poslodavac ne smije da daje finansijske pogodnosti zaposlenima kako bi ih odvratio od sindikalnog organizovanja (Wilson, *National Union of Journalists and Others v. the United Kingdom*, 2002). Zakon o radu Crne Gore¹⁵³⁴ detaljno predviđa zabranu neposredne i posredne diskriminacije zaposlenih, pored ostalog, i po osnovu članstva u političkim i sindikalnim organizacijama u pogledu uslova rada i svim pravima iz radnog odnosa (čl. 5 i 7).

U praksi je bilo više slučajeva pritisaka na zaposlene – članove sindikata, posebno članice USSCG, da istupe iz sindikata, pod prijetnjom otkazom, pre rasporedom na druge poslove, smanjenjem zarade i sl. Jedan od karakterističnih primjera sindikalne diskriminacije je uskraćivanje prava na sindikalnu članarinu koju poslodavac neće da odbija članovima Sindikalne organizacije Službe zaštita Podgorica i Carapidis Bross – Žabljak, što je dužan po članu 65 OKU-a, zato što su oni članovi USSCG. Obračanja Inspekciji rada i Upravnoj inspekciji bila su bezuspješna. Drugi karakterističan primjer je uskraćivanje prava na sindikalno djelovanje članovima Sindikalne organizacije Vojske Crne Gore od strane poslodavca, dok je istovremeno isti poslodavac pružio logističku podršku za učlanjenje zaposlenih u drugu, kasnije osnovanu sindikalnu organizaciju, Sindikat Vojske CG.¹⁵³⁵

Slučaj Sindikalne organizacije Vojske Crne Gore. – Osnivačka skupština prvog sindikata Vojske Crne Gore održana je 5. oktobra 2010. i za predsjednika sindikata izabran je potpukovnik Nenad Čobeljić.¹⁵³⁶ Ministarstvo rada i socijalnog staranja 15. oktobra 2010. godine potvrdilo je upis Sindikalne organizacije Vojske CG u registar, čime je ova organizacija postala ravnopravan partner u socijalnim pregovorima sa poslodavcem. Nedugo nakon osnivanja, predstavnici sindikata izjavili su da su njegovi članovi izloženi pritiscima, prijetnjama i ucjenama da se odreknu članstva u sindikatu, da su odbijeni zahtjevi za obezbijedenje minimalnih uslova za rad rukovodstva sindikata i zabranjeno korišćenje prostorija za održavanje sastanaka u objektima vojske.¹⁵³⁷ Čobeljić je više puta ukazivao na niska primanja zaposlenih u vojsci i kršenja prava po osnovu rada,¹⁵³⁸ što je Ministarstvo odbrane djelimično demantovalo i optužilo Čobeljića da koristi sindikat kako bi ispoljio lično nezadovoljstvo jer nije dobio stan, odnosno profesionalno napredovao.¹⁵³⁹ Nakon prepiske Čobeljića i ministarstva ispostavilo se da je, prema presudi po Čobeljićevoj tužbi, ministarstvo dužno da ponovo izvrši podjelu stanova, dok Čobeljićevi navodi u vezi ukinutih prava na nadoknadu za prekovremeni rad, rad noću i u vrijeme

¹⁵³⁴ *Sl. list CG*, 49/2008 i 26/2009.

¹⁵³⁵ Sindikalna organizacija Vojske Crne Gore (VCG) osnovana je 5. oktobra 2010. (<http://www.sovcg.me/o-nama.html>), a Sindikat VCG početkom novembra 2010 (<http://www.vijesti.me/vijesti/sindikat-vojske-se-uzda-samardzica-clanak-4921>).

¹⁵³⁶ „Čobeljić na čelu sindikata vojske“, *Vijesti*, 6. oktobar 2010.

¹⁵³⁷ „Čizma gazi ljudska prava“, *Dan*, 4. novembar 2010.

¹⁵³⁸ „U vojsci dnevnicu pet eura“, *Dan*, 26. decembar 2010; „Oficiri prinuđeni da fizikaliju“, *Dan*, 18. januar 2011; „Vojnicima smanjuju plate“, *Vijesti*, 18. januar 2011.

¹⁵³⁹ „Zaposleni ne moraju dodatno da rade“, *Dan*, 20. januar 2011.

praznika, dežurstva, obilazak porodice i prevoz zaposlenima u vojsci nijesu demantovani.¹⁵⁴⁰ Nakon što je više stotina vojnika tužilo Vojsku Crne Gore i Ministarstvo odbrane tražeći da im se isplate dugovane naknade za prevoz do radnog mjesta, neisplaćen i nenadoknađen rad duži od zakonom predviđenog, neplaćena dežurstva, rad vikendom, praznikom, noćni rad, umanjena lična primanja i dr. Čobeljić je izjavio da Ministarstvo odbrane i čelnici Vojске Crne Gore vrše pritisak na zaposlene kako bi povukli tužbe zbog neisplaćenih nadoknada.¹⁵⁴¹ Ministar odbrane je krajem februara 2011. odbio da se sastane sa predstavnicima sindikata, koji su insistirali da u njihovom sastavu bude i predsjednik Čobeljić zbog, navodnog, Čobeljićevog kršenja Zakona o vojsci.¹⁵⁴² U februaru 2011. donijet je i Pravilnik o disciplinskom postupku u Vojsci Crne Gore, čije je donošenje (predviđeno Zakonom iz 2008. godine) koincidiralo sa izjavama zvaničnika ministarstva i Vojске koji su upozoravali Čobeljića da javnim istupanjem krši Zakon o vojsci, i kojim su propisane oštrije mjere za disciplinske presteupe u Vojsci u odnosu na prethodni Pravilnik.¹⁵⁴³ Nakon tvrdnji da trpe ogroman pritisak od strane misnistarstva, i to ne samo rukovodstvo sindikata čiji rad se onemogućava nego i pritisak da članstvo da istupi iz sindikata, sredinom marta je sindikat podnio krivičnu prijavu protiv pukovnika Z.L. i odgovornih lica u Vojsci, zbog sprečavanja sindikalnog organizovanja i djelovanja, prinude, sprečavanje štampanja i rasturanja štampanih stvari i emitovanje programa, sprečavanje javnog skupa, diskriminacije i zlostavljanja potčinjenog.¹⁵⁴⁴ Krajem maja protiv Čobeljića je pokrenut prekršajni postupak zbog nepostupanja po naređenju starješine i iznošenja u javnost stanja u vojsci.¹⁵⁴⁵ Čobeljić je zahtijevao izuzeće komisije za vođenje prekršajnog postupka kao i izuzeće ministra, i nedavno dobio rješenje kojim Ministarstvo odbrane odbija njegov predlog za izuzeće članova komisije, kao i rješenje kojim Vlada Crne Gore odbija zahtjev za izuzeće Ministra, pa se u junu 2011. očekivalo da se postupak ubrzo nastavi.

Pravo na štrajk

Pravo na štrajk je garantovano članom 8, stav 1, tač. d) PESK i članom 6, tačka 4 Izmijenjene Evropske socijalne povelje.

Ustav Crne Gore jamči pravo na štrajk (čl. 66). Zakon o štrajku¹⁵⁴⁶ definiše štrajk kao prekid rada koji organizuju zaposleni u cilju zaštite svojih

¹⁵⁴⁰ „Kako se i kome dijele stanovi bez konkursa“, *Vijesti*, 23. januar 2011, „Traži stan, a ima kuću na sprat“, *Vijesti*, 24. januar 2011; „Oficirska plata 370 eura“, *Dan*, 26. januar 2011.

¹⁵⁴¹ „Starješine vrše pritisak“, *Vijesti*, 19. februar 2011.

¹⁵⁴² „Ministar se brani ćutanjem“, *Dan*, 26. februar 2011.

¹⁵⁴³ „Ministar tuži i sudi“, *Dan*, 3. mart 2011.

¹⁵⁴⁴ „Čobeljić najuren iz štaba“, *Vijesti*, 19. mart 2011.

¹⁵⁴⁵ „Bez Vučinićevog amina ne smije se u medije“, *Vijesti*, 6. jun 2011

¹⁵⁴⁶ *Sl. list RCG*, 43/2003, *Sl. list CG*, 49/2008.

ekonomskih i profesionalnih interesa (čl. 1). Prema praksi Komiteta MOR za slobodu udruživanja, štrajk podrazumijeva i pravo radnika da obustave rad radi traženja novih rješenja u vođenju bolje ekonomske ili socijalne politike u državi.¹⁵⁴⁷ Takođe, moraju biti dozvoljeni i tzv. štrajkovi podrške, ako je štrajk kome se pruža podrška zakonit.¹⁵⁴⁸

Na osnovu Zakona o štrajku, štrajkački odbor i zaposleni koji učestvuju u štrajku dužni su da štrajk organizuju i vode na način kojim se ne ugrožava bezbjednost lica i imovine i zdravlje ljudi, onemogućava nanošenje neposredne materijalne štete i omogućava nastavak rada po okončanju štrajka. Štrajkački odbor i zaposleni koji učestvuju u štrajku ne smiju sprečavati poslodavca da koristi sredstva i raspolaže sredstvima kojima obavlja djelatnost, kao i sprečavati zaposlene koji ne učestvuju u štrajku da rade.

Poseban režim štrajka propisan je u djelatnostima od javnog interesa ili u djelatnosti čiji bi prekid rada zbog prirode posla, mogao da ugrozi život i zdravlje ljudi ili da nanese štetu velikih razmjera (čl. 9). Ovakvu djelatnost, u smislu ovog člana, obavlja poslodavac u oblasti: elektroprivrede, vodoprivrede, saobraćaja, PTT usluga, informisanja (radio i televizija), komunalnih djelatnosti (proizvodnja i snabdijevanje vodom, odnošenje smeća, proizvodnja, distribucija i snabdijevanja energenata dr.), zaštite od požara, proizvodnja osnovnih prehrambenih proizvoda, zdravstvene i veterinarske zaštite, prosvjete, kulture, društvene brige o djeci i socijalne zaštite. Od javnog interesa, u smislu ovog zakona, su i djelatnosti od posebnog značaja za odbranu i bezbjednost Crne Gore utvrđene u skladu sa zakonom; poslovi neophodni za izvršavanje obaveza utvrđenih međunarodnim ugovorima, kao i djelatnosti čiji bi prekid rada po prirodi posla, u skladu sa posebnim zakonom, mogao da ugrozi život i zdravlje ljudi ili da nanese štetu velikih razmjera. Zaposleni koji obavljaju naprijed navedene djelatnosti mogu početi štrajk, ako se obezbijedi minimum procesa rada koji obezbjeđuje sigurnost ljudi i imovine ili je nezamjenjiv uslov života i rada građana ili rada drugog poslodavca, odnosno pravnog lica ili preduzetnika koji obavlja privrednu ili drugu djelatnost ili uslugu (čl. 10).

Međutim, ovaj spisak djelatnosti od javnog interesa identičan je kao u Zakonu o štrajku SRJ iz 1996. godine, koji je zbog toga kritikovao Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava u svojim zaključcima o Srbiji i Crnoj Gori 2005. godine.¹⁵⁴⁹ Nesumnjivo je da postoji potreba za posebnim režimom za štrajk u djelatnostima od posebnog značaja za normalno funkcionisanje države, ali bi ona morala da se zadovoljava drugačije. Mora se prihvatiti nužnost minimuma procesa rada u vitalnim postrojenjima i samo u nekim djelatnostima. Pravila kojima se određuje taj minimum morala bi biti vrlo restriktivna, ali u odnosu na poslodavce, a ne radnike. Način na koji je taj poseban režim formulisan postojećim zakonom o štrajku definiše minimum

¹⁵⁴⁷ ILO (MOR), 1996d, document 0902, st. 479.

¹⁵⁴⁸ Isto, st. 486.

¹⁵⁴⁹ CESCR, Concluding observations, doc. UN E/C.12/1/Add.108, od 23. juna 2005.

procesa rada tako široko da je pitanje da li do štrajka uopšte može doći, odnosno da li štrajk može imati bilo kakvog dejstva. Uz to, široke formulacije kao „izvršavanje međunarodnih obaveza“, omogućavaju da se štrajk u nekim situacijama i potpuno zabrani, jer djelatnost jednog preduzeća može u potpunosti biti okrenuta izvozu. Ovako ustanovljeni režim štrajka negira smisao prava na štrajk.

Minimum procesa rada i način njegovog obezbjeđivanja utvrđuje osnivač, odnosno poslodavac, koji je dužan da pribavi mišljenje nadležnog organa ovlašćene organizacije sindikata ili više od polovine zaposlenih kod poslodavca, radi postizanja sporazuma (čl. 10). Međutim, ako se sporazum ne postigne, minimum procesa rada jednostrano određuje osnivač, odnosno direktor poslodavca (čl. 10a). Na taj način poslodavcima je omogućeno da amortizuju po njih negativne efekte štrajka tako što, po pravilu, pod minimum procesa rada podvode maksimalni obim poslova koji im omogućavaju normalno održavanje kontinuiteta u poslovanju. U takvim uslovima organizovanje štrajka je nezamislivo, jer dok štrajkači trpe posledice usled neprimanja zarada ili raznih sankcija, poslodavac održava kontinuitet u radu i ne trpi ekonomske posledice. Tako je u praksi poznat slučaj da je poslodavac donio akt o minimumu procesa rada kojim je zahtijevao od štrajkača da, za vrijeme štrajka, ostvaruju proizvodnju za 20% više od instalisanih kapaciteta, što je naišlo na razumijevanje Inspekcije rada (Primjer: štrajk zaposlenih u Kombinat u aluminijuma Podgorica). Ili, slučaj štrajka u Crnogorskom Telekomu kada je poslodavac tvrdio da za vrijeme štrajka u martu 2010. ne trpi nikakve posledice,¹⁵⁵⁰ što je bilo tačno, jer su minimumom procesa rada bile obuhvaćene sve funkcije te kompanije.¹⁵⁵¹ Iz tih razloga USSCG se u više navrata obraćala nadležnim institucijama i podnijela Inicijativu za ocjenu ustavnosti čl. 10 i 10a Zakona o štrajku, koja nije prihvaćena od strane Ustavnog suda¹⁵⁵²).

U slučaju pritužbe koju je Komitetu MOR protiv Vlade Crne Gore podnio Savez sindikata Crne Gore u slučaju spora sa upravom Kombinata aluminijuma (KAP) povodom utvrđivanja minimalnog procesa rada, Komitet je još 2006. godine kritikovao ova zakonska rješenja i zahtijevao da budu promijenjena u dogovoru sa socijalnim partnerima.¹⁵⁵³ Zahtijevano je posebno da se izmijeni član 10 Zakona o štrajku kako bi se obezbijedilo da minimum procesa rada bude utvrđen uz učešće odgovarajućih sindikalnih organizacija, a da u slučaju neslaganja, o tom pitanju odluku donese nezavisno tijelo.

Ograničenja prava na štrajk pripadnicima Vojske, Policije i zaposlenim u državnim organima. – Prema članu 8, stav 2 PESK, država zakonima može ustanoviti ograničenja prava na štrajk pripadnicima oružanih snaga, policije ili

¹⁵⁵⁰ „Posljedice naredne sedmice“, *Vijesti*, 18. mart.2010.

¹⁵⁵¹ Isto

¹⁵⁵² Rješenje Ustavnog suda U. br. 30/09 od 26. februara 2010.

¹⁵⁵³ *Complaint against the Government of Montenegro presented by the Confederation of Trade Unions of Montenegro (CTUM), supported by the International Trade Union Confederation (ITUC) Report No. 346, Case(s) No(s). 2525, stav 1240, <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm>.*

državne uprave. Ustav Crne Gore predviđa da se zaposlenima u Vojsci, Policiji, državnim organima i javnoj službi, u cilju zaštite javnog interesa, može ograničiti pravo na štrajk (čl. 66, st. 2).

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o štrajku¹⁵⁵⁴ predviđeno je da zaposleni u Vojsci Crne Gore, Policiji i državnim organima, radi zaštite javnog interesa, ne mogu organizovati štrajk ako bi se na taj način ugrozili opšti interesi građana, nacionalna bezbjednost, bezbjednost lica i imovine, kao i funkcionisanje organa vlasti. Zaposlenom u Vojsci Crne Gore, policiji i državnom organu, prestaje radni odnos kada se utvrdi da je organizovao štrajk ili učestvovao u štrajku suprotno navedenim zaštićenim interesima (čl. 16, st. 1). Na štrajk u ovim državnim organima primjenjuju se iste odredbe o minimalnom procesu rada kao i na štrajk u drugim djelatnostima od javnog interesa. Najveću diskriminaciju Ustavom garantovanog prava na štrajk Zakon vrši prema zaposlenima u Vojsci Crne Gore, policiji i državnim organima, jer im definicijom iz članom 8a, radi zaštite javnog interesa, faktički zabranjuje organizovanje štrajka ako bi se na taj način ugrozili opšti interesi građana, nacionalna bezbjednost, bezbjednost lica i imovine, kao i funkcionisanje organa vlasti. Zakonodavac je pritom, izbjegao da precizira što se podrazumijeva pod zaštitom javnog interesa i ostavio poslodavcu (državi) da to sama tumači, na koji način je posredno ovu značajnu populaciju zaposlenih faktički onemogućio da svoje profesionalne i ekonomske interese štite Ustavom garantovanim pravom na štrajk.

Štrajkovi u Crnoj Gori. – U 2010. godini zabilježeno je ukupno 57 protesta ili štrajkova u 13 opština. Od tog broja 28 preduzeća ne radi, a 7 ih je u stečaju. Razlozi nezadovoljstva radnika su neisplaćene zarade, otpremnine i neuspjele privatizacije. Najveći broj štrajkova i protesta je na sjeveru Crne Gore, u 33 preduzeća, zatim u Podgorici, Nikšiću i Cetinju – u 18 preduzeća, dok je na jugu 6 preduzeća štrajkovalo.¹⁵⁵⁵

U 2011. godini zabilježeno je takođe više štrajkova. Početkom marta počeo je štrajk nikšićkih željezaraca – radnika Radventa i Tehnostila. Štrajkači su zahtijevali isplatu zaostalih plata, pokretanje proizvodnje, regres, isplatu dugovanja iz 2008. godine na ime stambenih potreba, odgovarajući socijalni program, kao i isplatu dugovanja radnicima koji su prilikom ugradnje nove peći 2010. obavljali dodatne poslove.¹⁵⁵⁶ Štrajk nije bio okončan u junu 2011. Zaposleni u Radiju Cetinje, čiji je osnivač prijestonica Cetinje, ponovo su demonstrirali u martu 2011. jer nisu primili ukupno 56 plata.¹⁵⁵⁷ Štrajk zaposlenih u Televiziji Budva započet je u maju 2011. zbog neisplaćenih zarada od strane osnivača, Opštine Budva. Štrajk glađu zaposlenih radnica u „Lenka“ AD Bijelo Polje započet je na početku juna 2011. zbog neisplaćenih zarada, povezivanja radnog staža i riješavanja radno-pravnog statusa obzirom da radnice imaju između 50 i 60 godina. Zaposleni u Novom prvoborcu Herceg-Novi su, takođe početkom juna,

¹⁵⁵⁴ Član 8a Zakona o izmjenama i dopunama zakona o štrajku (*Sl. list CG*, 49/2008).

¹⁵⁵⁵ Podatak dobijen od Unije slobodnih sindikata Crne Gore (USSCG).

¹⁵⁵⁶ „Ako Vlada ne pruži ruku radnici će stisnuti pesnicu“, *Vijesti*, 02. mart 2011.

¹⁵⁵⁷ „Radnici Radio Cetinja sa burekom pred Prijestonicu“, *Vijesti*, 24. mart 2011.

započeli štrajk glađu zahtijevajući isplatu zaostalih zarada, povezivanje radnog staža, isplatu toplih obroka i prevoza, kao i da poslodavac postupi po presudi u vezi radno-pravnog spora, koju je u korist radnika donio Viši sud. Bivše radnice zaposlene u Duvankomercu – Podgorica štrajkovala su glađu sedam dana u maju 2011. Njihovi zahtjevi, uvid u ugovor o prodaji zemljišta, povezivanje staža i realizacija socijalnog programa, u većem dijelu su ispunjeni.¹⁵⁵⁸

¹⁵⁵⁸ „Završen štrajk u Duvankomercu“, *IN televizija*, 16. maj 2011.

Pravo na socijalno obezbjeđenje

Član 9 PESK:

Države članice ovog pakta priznaju pravo svakom licu na socijalno obezbjeđenje, uključujući tu socijalno osiguranje.

Član 12 ESP:

Da bi se obezbijedilo efikasno ostvarivanje prava na socijalno osiguranje Ugovorne strane se obavezuju:

1. da uspostave ili održe sistem socijalnog osiguranja,
2. da održe sistem socijalnog osiguranja na zadovoljavajućem nivou, najmanje jednakom onom koji je potreban za ratifikaciju Evropskog kodeksa socijalne sigurnosti;
3. da nastoje da postupno podignu sistem socijalnog osiguranja na viši nivo;
4. da preduzmu korake, zaključivanjem odgovarajućih bilateralnih i multilateralnih sporazuma, ili na drugi način, i zavisno od uslova postavljenih u takvim sporazumima, kako bi obezbijedili:
 - i. jednak tretman državljana drugih Ugovornih strana sa tretmanom sopstvenih državljana u pogledu prava na socijalno osiguranje, uključujući zadržavanje pogodnosti koje proističu iz zakonodavstva o socijalnom osiguranju, bez obzira na korake koje zaštićena lica mogu da preduzmu između teritorija Ugovornih strana;
 - ii. dodeljivanje, održavanje i nastavak prava iz socijalnog osiguranja takvim sredstvima kao što je akumulacija osiguranja ili perioda zaposlenosti koji su ostvareni prema zakonodavstvu svake od Ugovornih strana.

Opšte

Pravo na socijalno obezbjeđenje obuhvata pravo na socijalno osiguranje i pravo na socijalnu pomoć. Evropski komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava utvrdio je da pravo na socijalno obezbjeđenje obuhvata: pristup socijalnoj pomoći bez diskriminacije; davanje socijalne pomoći u novcu ili uslugama; obezbjeđivanje socijalne pomoći radi zaštite onih koji su izgubili zaradu uslijed bolesti, invaliditeta, materinstva, povrede na radu, nezaposlenosti, starosti ili smrti člana porodice; isplatu u slučaju troškova liječenja koji se ne mogu pokriti iz zarade, kao i za slučaj nedovoljnih

sredstava za izdržavanje, posebno djece i starijih lica.¹⁵⁵⁹ Takođe, sistem socijalne zaštite mora da pokrije najmanje devet osnovnih grana socijalnog obezbjeđenja: 1) zdravstvenu zaštitu, 2) naknadu za slučaj bolesti, 3) zaštitu za slučaj starosti (penzija), 4) naknadu za slučaj nezaposlenosti, 5) naknadu za slučaj povrede na radu, 6) zaštitu porodice i djeteta, 7) plaćeno trudničko i porodiljsko odsustvo, 8) naknadu za slučaj invaliditeta i 9) naknadu za slučaj smrti staratelja (porodična penzija).

Država ima osnovnu, minimalnu obavezu, da obezbijedi sistem socijalne zaštite koji pruža minimum osnovnih davanja svim pojedincima i porodicama, koja će im omogućiti da steknu osnovnu zdravstvenu zaštitu, osnovni smještaj, vodu i higijenu, hranu i osnovno obrazovanje.¹⁵⁶⁰ Pri tome treba imati u vidu ključni princip očuvanja ljudskog dostojanstva na kome se zasniva PESK.

Socijalno osiguranje. – Ustavom Crne Gore pravo na socijalno osiguranje predviđeno je u vidu obaveznog osiguranja zaposlenih lica i materijalne pomoći države onima koji su nesposobni za rad i nemaju sredstava za život (čl. 67 Ustava Crne Gore).

Socijalno osiguranje obuhvata penzijsko, invalidsko, zdravstveno i osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Postoji više zakona koji regulišu oblast socijalnog osiguranja.¹⁵⁶¹

Socijalno osiguranje za slučaj starosti i invalidnosti (penzijsko i invalidsko osiguranje) u Crnoj Gori obuhvata: obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje na osnovu tekućeg finansiranja i obavezno i dobrovoljno penzijsko osiguranje na osnovu individualne kapitalizovane štednje, u skladu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju Crne Gore (*Sl. list RCG*, 54/03 i 39/04 i *Sl. list CG*, 79/08, 14/10 i 78/10). Navedenim zakonom uređeno je obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje na osnovu tekućeg finansiranja, dok je dobrovoljno penzijsko osiguranje uređeno donošenjem Zakona o dobrovoljnim penzionim fondovima (*Sl. list RCG*, 78/06 i 14/07).

Obavezno osiguranje po osnovu tekućeg finansiranja obuhvata sve zaposlene, lica koja samostalno obavljaju djelatnost i poljoprivrednike, a njime se obezbjeđuju prava osiguranika za slučaj starosti, invalidnosti, smrti i telesnog oštećenja prouzrokovanog povredom na radu ili profesionalnom bolešću. Sredstva za penzijsko i invalidsko osiguranje po osnovu tekućeg finansiranja obezbjeđuju se iz doprinosa, po osnovu rada koje plaćaju osiguranici i poslodavci.

Pored obaveznog, u skladu sa Zakonom o dobrovoljnim penzionim fondovima postoji i mogućnost dobrovoljnog osiguranja za lica koja nisu obavezno osigurana, članstvom i uplaćivanjem doprinosa u dobrovoljne penzione fondove, odnosno putem individualne kapitalne štednje. Istovremeno, dobro-

¹⁵⁵⁹ Opšti komentar br. 19, Pravo na socijalno obezbjeđenje (*Right to social security*), dok. UN E/C.12/GC/19, 4. februar 2008.

¹⁵⁶⁰ Isto, tač. 59.

¹⁵⁶¹ O zdravstvenom osiguranju vidi Pravo na zdravlje, str. 507.

voljnim osiguranjem kroz dobrovoljne penzione fondove, osiguranici koji su osigurani obaveznim osiguranjem mogu obezbijediti sebi i članovima svoje porodice veći obim ili drugu vrstu prava, od onih koja su predviđena Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju. Prema važećem rešenju dobrovoljni penzioni fondovi ostaju samo dopunski vid socijalnog osiguranja za slučaj starosti, s obzirom da je državno osiguranje još uvek obavezno za sve kategorije zaposlenih bez izuzetka (čl. 4 i 9 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju).

Povećanje granice za odlazak u penziju: Pravo za slučaj starosti je pravo na starosnu penziju. Osiguranik stiče pravo na starosnu penziju ako kumulativno ispuni uslove u pogledu godina života i dužine penzijskog staža odnosno kad navrší određeni broj godina staža osiguranja. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju Crne Gore iz decembra 2010. godine (*Sl. list CG*, 78/10) izmjenjeno je prethodno rješenje. Naime, prije je osiguranik sticao pravo na starosnu penziju: kad navrší 65 (muškarac), odnosno 60 (žena) godina života i najmanje 15 godina penzijskog staža, odnosno kada navrší 40 (muškarac), odnosno 35 (žena) godina staža osiguranja i najmanje 55 godina života. Na osnovu novog rješenja pomjerena je starosna granica i izjednačeni su muškarci i žene u pogledu uslova za penziju, tako da sad svi osiguranici stiču pravo na penziju kad navršé 67 godina života i najmanje 15 godina penzijskog staža, ili kada navršé 40 godina staža osiguranja. Starosna granica za penzionisanje od 67 godina važiće od 2025. godine za muškarce i od 2041. za žene, s tim da su uvedene prelazne odredbe kako bi se omogućilo zaposlenima koji su se primakli penziji da to pravo ostvare prije nego što navršé 67 godina. Uveden je i institut prijevremene penzije po kojem osiguranici stiču pravo na starosnu penziju kad navršé 62 godine života i najmanje 15 godina penzijskog staža ali im u tom slučaju iznos penzije može biti umanjen i do 21%.¹⁵⁶² Novo rješenje je uzburkalo javnost u Crnoj Gori, posebno sindikalne organizacije,¹⁵⁶² ali nije izazvalo značajnije proteste kao što je to bio slučaj npr. u Francuskoj kada je uvedena ista starosna granica za odlazak u penziju. Ovdje treba imati u vidu i da PESK generalno zabranjuje mjere kojima se umanjuju stečena prava iz socijalne zaštite.¹⁵⁶³ Prilikom procjene da li je smanjenje nivoa prava bilo opravdano, Komitet procjenjuje da li je bilo razumnog opravdanja za smanjenje prava, da li su ispitane alternative, da li su grupe stanovnika ugrožene izmjenama učestvovala u ispitivanju predloženih mjera i alternativa, da li su mjere posredno ili neposredno diskriminatorne, itd.

Obračunavanje penzija: Izmenama i dopunama Zakona u decembru 2010. promijenjen je i sistem obračunavanja iznosa penzija, pa se tako ovaj iznos usklađuje jednom godišnje (po starom rešenju dva puta puta godišnje) na

¹⁵⁶² „Vlast hoće državu staraca – Savez i Unija sindikata traže da se izmjene Zakona o PIO povuku iz procedure“, *Dan*, 2. novembar 2010.

¹⁵⁶³ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 19, op.cit, tač. 42.

osnovu statističkih podataka, sa kretanjem potrošačkih cijena i prosječnih zarada zaposlenih na teritoriji Crne Gore u prethodnoj godini u odnosu na godinu koja joj prethodi. Ovim su primanja korisnika penzija potencijalno umanjena s obzirom na moguću inflaciju.

S obzirom da u periodu od jula 2002. do novembra 2007. godine iznos penzija civilnih penzionera nije usklađivan sa rastom cijena na malo (odnosno rastom plata) čime je penzionerima nanijeta šteta, donijet je Zakon o obeštećenju korisnika penzijskog i invalidskog osiguranja (*Sl. list CG*, 40/08, 42/08 i 78/10) kojim je propisano da će Crna Gora, u skladu sa nalazima vještaka finansijske struke¹⁵⁶⁴, isplatiti oštećenim korisnicima penzije iznos štete u šest jednakih rata zaključno sa 20. aprilom 2011. godine¹⁵⁶⁵. Međutim, Stranka penzionera, invalida i socijalne pravde je u štampi isticala da država ne poštuje isplatu obeštećenja kako je to propisano zakonom.¹⁵⁶⁶

S druge strane, pošto je vojnim penzionerima nanijeta šteta usljed nepravilnog obračuna kursa dinara i eura u periodu od 1. avgusta 2005. godine do 15. avgusta 2007. godine (s obzirom da su do 1. avgusta 2005. godine penzije vojnim penzionerima isplaćivale iz budžeta državne zajednice Srbija i Crna Gora, nakon čega je to preuzelo Ministarstvo finansija CG), izmjenama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 2010. godine je propisano da će se isplatiti iznos štete iz budžeta Crne Gore u dvije jednake polugodišnje rate,¹⁵⁶⁷ od kojih je isplata prve rate počela 6. aprila 2011. godine¹⁵⁶⁸. Ovaj iznos se smatra akontacijom koja su tim korisnicima penzije pripadala po osnovu Zakona o Vojsci Jugoslavije u periodu od 1. avgusta 2005. godine do 15. avgusta 2007. godine¹⁵⁶⁹. Međutim, iz Stranke penzionera, invalida i socijalne pravde naglašavaju da su ovakvim rješenjem vojni penzioneri uskraćeni za sva povećanja penzije koje su imali civilni penzioneri od 1. avgusta 2005. godine.¹⁵⁷⁰

Pravo za slučaj invalidnosti je pravo na invalidsku penziju. Uzrok nastanka invalidnosti nije od značaja za utvrđivanje samog pojma invalidnosti, ali jeste kada je riječ o utvrđivanju uslova za sticanje pojedinih prava kao i obima tih prava.

Najniža penzija: Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju sadrži i odredbe o najnižoj starosnoj odnosno invalidskoj penziji, koje imaju zaštitni karakter i čija je svrha da obezbijede minimum egzistencije onima koji su imali mali broj godina penzijskog staža i/ili nisku zaradu (čl. 29 i 41). Najniža starosna i invalidska penzija ne mogu biti niže od 45 eura. Ovako utvrđen najniži iznos penzije dalje se usklađuje na način na koji se i inače usklađuju

¹⁵⁶⁴ Član 2 Zakona o obeštećenju korisnika penzijskog i invalidskog osiguranja

¹⁵⁶⁵ Član 6 Zakona o obeštećenju korisnika penzijskog i invalidskog osiguranja

¹⁵⁶⁶ *Vijesti*, 6. jun 2010, Politika, str. 2.

¹⁵⁶⁷ Član 215v Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju

¹⁵⁶⁸ Zvanični web sajt Fonda PIO CG, <http://www.rfondpio.co.me/OpsirnijeOpst.asp?ID=181>.

¹⁵⁶⁹ Član 12 stav 3 Zakona o obeštećenju korisnika penzijskog i invalidskog osiguranja

¹⁵⁷⁰ *Dan*, 10. mart 2011, str. 20.

penzije. Međutim, ovako nizak iznos penzije sam po sebi izvjesno ne može da obezbijedi egzistenciju.

Smanjenje prava na porodičnu penziju: U slučaju smrti korisnika starosne ili invalidske penzije ili osiguranika, koji je navršio najmanje pet godina staža osiguranja ili najmanje deset godina penzijskog staža ili je ispunio uslove za invalidsku penziju, članovima njegove porodice pripada pravo na porodičnu penziju (čl. 42–51 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju). Ako smrt osiguranika, odnosno lica koja obezbjeđuju prava po osnovu invalidnosti ili tjelesnog oštećenja iz čl. 14 i 15 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju, nastane kao posledica povrede na radu ili profesionalne bolesti, članovi njegove porodice stiču pravo na porodičnu penziju, bez obzira na dužinu penzijskog staža osiguranika, odnosno tog lica.

Izmjenama zakona u decembru 2010. udovac odnosno udovica stiče pravo na porodičnu penziju ako je do smrti bračnog druga navršio/la 52 godine života, umjesto dosadašnjih 50 godina života, a dijete ima pravo na porodičnu penziju do 24 godine ako pohađa fakultet, umjesto do 26 godine kako je bilo po prethodnom rješenju. Ovdje takođe važi gore navedena primjedba da PESK generalno zabranjuje smanjenje nivoa prava na socijalnu zaštitu.

Novčana naknada za tjelesno oštećenje: Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju predviđa i pravo na novčanu nadoknadu za tjelesno oštećenje prouzrokovano povredom na radu odnosno profesionalnom bolešću, ako to tjelesno oštećenje iznosi najmanje 50%. Tjelesno oštećenje postoji kad kod osiguranika nastane gubitak, bitnije oštećenje ili znatnija onesposobljenost pojedinih organa ili dijelova tijela, što otežava normalnu aktivnost organizma i iziskuje veće napore u ostvarivanju životnih potreba, bez obzira na to da li prouzrokuje ili ne prouzrokuje invalidnost (čl. 52). Pojam povrede na radu postavljen je dosta široko i odgovara međunarodnim standardima. Naknada je u 2011. godini iznosila od 55 eura za 50% oštećenja do 99 eura za 100% oštećenja.¹⁵⁷¹

Ustav Crne Gore garantuje pravo na zaštitu za vrijeme nezaposlenosti (čl. 62). Osiguranje za slučaj nezaposlenosti regulisano je Zakonom o zapošljavanju i ostvarivanju prava iz osiguranja od nezaposlenosti (*Sl. list CG*, 14/10), usvojenom u martu 2010. godine.

Novčana naknada u slučaju nezaposlenosti: Pravo na novčanu naknadu u slučaju nezaposlenosti, predviđeno Zakonom, je krajnje ograničenog karaktera. Ostvaruje u slučaju prestanka radnog odnosa, pod uslovom da lice ima staž osiguranja od najmanje 12 meseci neprekidno ili s prekidima u poslednjih 18 meseci (čl. 47). Svaki prestanak radnog odnosa ne daje pravo na novčanu naknadu i Zakonom je predviđeno kada sve nezaposleni nema pravo na novčanu naknadu (čl. 49). Generalno, ako je do prestanka radnog odnosa došlo

¹⁵⁷¹ Na osnovu čl. 56 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju i Odluke o usklađivanju osnova za određivanje novčane naknade za tjelesno oštećenje od 1. januara 2011. (*Sl. list CG*, 11/11 od 18.02.2011).

krivicom ili voljom zaposlenog lica, neće imati pravo na naknadu. Ovo pravo je predviđeno i za nezaposlene koji spadaju u kategoriju tzv. tehnološkog viška. Za vrijeme za koje primaju naknadu, nezaposleni imaju pravo i na zdravstveno i penzijsko-invalidsko osiguranje (čl. 46). Naknada se isplaćuje od tri mjeseca, licu koje ima staž od jedne do pet godina, do dvanaest mjeseci, u slučaju staža od preko 25 godina, dok se sve do zasnivanja zaposlenja isplaćuje ženi sa 30, odnosno muškarcu sa 35 godina staža i roditelju sa 25 godina staža, čije dijete prima ličnu invalidninu (čl. 51). Novčana naknada mjesečno iznosi 40% minimalne zarade predviđene Opštim kolektivnim ugovorom, što je u junu 2011. godine iznosilo 33 eura plus dodatak na staž u iznosu od 24 eura (bez obzira na dužinu staža), dakle, ukupno 57 eura, što je svakako nedovoljno za mjesečno preživljavanje.

Pravo na socijalnu pomoć. – Za razliku od socijalnog osiguranja, gde zaposleni izdvajaju dio svog dohotka kako bi sebi i članovima svoje porodice omogućili određena prava za slučaj starosti, bolesti, invalidnosti ili smrti, socijalna pomoć podrazumijeva davanje iz javnih fondova formiranih putem javnih prihoda države. Ustav Crne Gore predviđa da država obezbjeđuje materijalnu sigurnost građanima koji su nesposobni za rad i/ili nemaju sredstava za život (čl. 67 st. 2). Socijalna zaštita je uređena Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti (*Sl. list CG*, 78/05). Prava koja se ostvaruju po osnovu socijalne zaštite su pravo na materijalno obezbijedenje porodice (MOP), lična invalidnina, njega i pomoć drugog lica, smještaj u ustanovu, smještaj u drugu porodicu, pomoć za vaspitanje i obrazovanje djece i mladih sa posebnim potrebama, zdravstvena zaštita, troškovi sahrane i jednokratna novčana pomoć, s tim da država može obezbijediti i druga prava i oblike socijalne zaštite u skladu sa materijalnim mogućnostima. Za ostvarivanje prava iz oblasti socijalne zaštite nadležan je Centar za socijalni rad, koji ima filijale na opštinskom nivou.

U skladu sa podacima Monstat-a (Zavoda za statistiku Crne Gore) u Crnoj Gori je u 2009. godini bilo 54557 korisnika prava iz socijalne zaštite.¹⁵⁷² U januaru 2011. godine 13.714 porodica sa 41.731 članom koristilo je pravo na materijalno obezbijedenje porodice¹⁵⁷³, dok je do kraja aprila 2011. godine broj porodica koje koriste ovo pravo porastao za 106.¹⁵⁷⁴

Visina novčanih davanja iz socijalne zaštite utvrđuje se na osnovu kriterijuma iz Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, odlukama Ministarstva rada i socijalnog staranja uz prethodno pribavljeno mišljenje Ministarstva finansija.¹⁵⁷⁵ Tako, na primjer, visina iznosa materijalnog obezbijedenja porodice

¹⁵⁷² Statistički godišnjak Monstat-a za 2010. godinu

¹⁵⁷³ „Na ivici 41.730 građana živi“, *Dan*, 16. januar 2011.

¹⁵⁷⁴ Saopštenje Ministarstva rada i socijalnog staranja dostupno na: <http://www.minradiss.gov.me/pretraga/105348/SAOPsTENJE.html>.

¹⁵⁷⁵ Odluka o utvrđivanju materijalnog obezbijedenja porodice, lične invalidnine, njega i pomoći drugog lica i dodatka za djecu (*Sl. list CG*, 3/09)

(MOP) je od 60,5 eura za jednočlanu porodicu do 114,95 eura za porodicu sa pet i više članova, što je veoma nisko, s obzirom da pravo na MOP porodice mogu da ostvare samo porodice bez ikakvih primanja i bez ikakve vrijednije imovine, a pogotovo imajući u vidu da je iznos minimalne potrošačke korpe u Crnoj Gori za decembar 2010. godine bio čak 755,42 eura.¹⁵⁷⁶

Država ne sprovodi potrebnu kontrolu kako bi na terenu ustanovila tačan broj lica koji imaju stvarnu potrebu da budu korisnici MoP, čime prolazi neopaženo jedan broj korisnika koji rade na crno i čija stvarna visina primanja prelaze zakonom propisane uslove za korišćenje MoP-a.¹⁵⁷⁷ Takva situacija doprinosi da se sredstva koje država opredjeljuje za socijalno ugrožene nepravilno troše, što značajno umanjuje iznos koji primaju lica koja su u stvarnom stanju socijalne potrebe i koja žive isključivo od tih sredstava.

Pored crnogorskih državljana predviđeno je da pravo na socijalnu pomoć, zdravstveno i socijalno osiguranje uživaju i stranci u Crnoj Gori, ako ime je odobreno stalno nastanjenje u Crnoj Gori i ako o tome postoji bilateralni sporazum sa državom njihovog porijekla.¹⁵⁷⁸

Crna Gora je, u cilju uređenja međusobnih odnosa iz oblasti socijalnog osiguranja i jednakog tretmana državljana država ugovornica u pogledu socijalnog osiguranja, sa mnogim državama zaključila bilateralne sporazume o socijalnom osiguranju, pa su tako zaključeni i potvrđeni sporazumi sa Srbijom, Austrijom, Luksemburgom, a 2011. godine i sa Republikom Makedonijom, Švajcarskom, Austrijom i Slovenijom.¹⁵⁷⁹

¹⁵⁷⁶ <http://www.monstat.org/cg/page.php?id=341&pageid=31>

¹⁵⁷⁷ „Od rada na crno gube i zaposleni i država“, *Pobjeda*, 11. januar 2011; „Umjesto pravna, Crna Gora zemlja čuda“, *Dan*, 20. februar 2011.

¹⁵⁷⁸ Član 55 Zakona o strancima (*Sl. list CG*, 82/08 i 72/09). Ovo nije nužno u skladu sa praksom ESLJP, vidi predmet Koua Poirrez v. France, 2003, detaljnije na str. 97.

¹⁵⁷⁹ Izvor informacije www.skupstina.me; sporazum sa Slovenijom je još uvijek bio u skupštinskoj proceduri u vrijeme završetka rada na ovom izvještaju na kraju juna 2011.

Pravo na odgovarajući životni standard

Član 11 PESK:

1. Države članice ovog pakta priznaju pravo svakom licu na životni standard dovoljan za njega samog i njegovu porodicu, ubrajajući tu i dovoljno hrane, odeću i smještaj, kao i stalno poboljšanje njegovih uslova života. Države članice će preduzeti odgovarajuće mere radi obezbijedenja ostvarenja ovog prava i u tom cilju one priznaju bitni značaj slobodno izabrane međunarodne saradnje.
2. Države članice ovog pakta, priznajući osnovno pravo koje ima svako lice na zaštitu od gladi, doneće pojedinačno ili kroz međunarodnu saradnju, potrebne mere uključujući tu i konkretne programe:
 - a) za poboljšanje metoda proizvodnje, očuvanja i podele prehrambenih proizvoda kroz puno korišćenje tehničkih i naučnih znanja, kroz širenje vaspitnih principa o ishrani, razvitak ili reformu agrarnih sistema tako da obezbijede što je moguće bolje osposobljavanje i korišćenje prirodnih bogatstava;
 - b) za obezbijedenje pravične raspodele svetskih prehrambenih bogatstava u odnosu na potrebe, vodeći računa o problemima koji se postavljaju kako u zemljama uvoznicama tako i u zemljama izvoznicama prehrambenih proizvoda.

Član 31 ESP:

Kako bi se osiguralo djelotvorno uživanje prava na stambeni smještaj, Ugovorne strane preuzimaju mjere koje imaju za cilj:

1. unapređivanje pristupa stambenom smještaju odgovarajućeg standarda,
2. sprečavanje i umanjivanje pojave beskućnika, kako bi se ona postepeno eliminisala;
3. da učine da cijene stambenog smještaja budu dostupne onima koji nemaju dovoljno sredstava.

Pravo na adekvatno stanovanje

Pravo na adekvatno stanovanje, kao jedan aspekt prava na odgovarajući životni standard, garantovano je, u različitim oblicima, brojnim međunarodnim dokumentima: Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima (čl. 25, st. 1), Konvencijom o pravima djeteta (čl. 27), Konvencijom o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (čl. 14), a najsveobuhvatnija je svakako odredba iz člana 11 PESK. Države ugovornice Pakta obavezuju

se da i u pogledu prava na stanovanje, kao i kod ostalih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, preduzimaju korake, kako samostalne tako i kroz međunarodnu saradnju, do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, u cilju postepenog obezbjeđivanja ovih prava svima bez diskriminacije.

Prema Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava, pravo na stanovanje je ključno za ostvarivanje svih drugih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.¹⁵⁸⁰ Ovo pravo ne znači samo pružanje bilo kakvog skloništa ili „krova nad glavom“, već ga treba tumačiti kao pravo pojedinca da živi „negdje u sigurnosti, miru i dostojanstvu“.¹⁵⁸¹ Pravo na stanovanje podrazumijeva pravnu sigurnost osnova državine stana (svojinska i stanarska prava, pravo zakupa itd). Bez obzira na osnov državine stana, svako bi trebalo da posjeduje određeni stepen zaštite koji garantuje pravnu zaštitu od prinudnog iseljivanja, uznemiravanja i drugih prijetnji. Pored toga, pravo na stanovanje podrazumijeva i dostupnost usluga, materijala, prostorija i infrastrukture neophodnih za zaštitu zdravlja, sigurnosti, komfora i ishrane (energija za kuvanje, grejanje i rasvetu, mokri čvor, prostor za skladištenje hrane i odlaganje smeća, kanalizacija i sl.), pristupačnost cijena kako za pribavljanje stana, tako i za njegovo održavanje (plaćanje stanarine i komunalnih usluga itd.), pogodnost prostorija za stanovanje, dostupnost prostorija za stanovanje onesposobljenim licima, naročito djeci, osobama s invaliditetom i bolesnima (liftovi, rampe i sl.), lokaciju mjesta za stanovanje sa koje pojedinac ima pristupa svom radnom mestu i kulturnom i društvenom životu, kao i kulturnu adekvatnost (način na koji su stambene jedinice konstruisane i materijal koji se koristi za njihovu izgradnju mora da na odgovarajući način izražava kulturni identitet i različitost u stanovanju).¹⁵⁸²

Države ugovornice treba da ustanove subvencije za stanovanje za one koji nisu u mogućnosti da sebi priušte adekvatan stan, ali bez diskriminacije.¹⁵⁸³

Komitet je u svom Komentaru na član 11 PESK zauzeo stav da prinudna iseljenja *prima facie* nisu u skladu s odredbama PESK i da mogu biti opravdana jedino u izuzetnim prilikama, u skladu s relevantnim principima međunarodnog prava.¹⁵⁸⁴ O značaju problema prinudnog iseljivanja svjedoči i to da je Komitet donio i poseban komentar koji se odnosi na ovo pitanje.¹⁵⁸⁵ Prinudnim iseljivanjem bavila se i Komisija za ljudska prava koja je zauzela stav da „prinudno iseljivanje predstavlja ozbiljno kršenje ljudskih prava“.¹⁵⁸⁶

Države članice PESK treba da koriste „sva raspoloživa sredstva“, uključujući i donošenje propisa, kako bi promovisale prava koja ovaj dokument štiti. U

¹⁵⁸⁰ Opšti komentar br. 4, Pravo na adekvatno stanovanje (*The right to adequate housing* (Art.11 (1)), 12/13/1991) st. 1.

¹⁵⁸¹ *Ibid*, st. 7.

¹⁵⁸² *Isto*, st. 8.

¹⁵⁸³ *Isto*.

¹⁵⁸⁴ *Ibid*, st. 18.

¹⁵⁸⁵ Opšti komentar br. 7 Pravo na adekvatno stanovanje – prinudno iseljivanje (*The right to adequate housing* (Art.11.1): *forced evictions*, 05/20/1997.)

¹⁵⁸⁶ Komisija za ljudska prava, rezolucija 1993/77, st. 1.

smislu zaštite od prinudnog iseljenja, propisi bi trebalo da sadrže mjere kojima se obezbjeđuje najviši stepen zaštite osnova državine stana, koje su u skladu s PESK i koje su predviđene kako bi se striktno odredili uslovi pod kojima se prinudno iseljenje može sprovoditi.¹⁵⁸⁷ Pored toga, kako prinudnim iseljenjima najčešće teže bivaju pogođene posebno osjetljive grupe, prije svega žene, djeca, starije osobe, etničke i druge manjine, veoma je važno primjeniti posebne mjere kojima će se spriječiti bilo koji oblik diskriminacije. Ustav ne garantuje prava na stanovanje, na odgovarajući životni standard ili na zaštitu od gladi, koja garantuje PESK. Ustavom je propisano da država obezbjeđuje materijalnu sigurnost licu koje je nesposobno za rad i nema sredstva za život (čl. 67, st. 2).

Stanovanje i stambeni odnosi u Crnoj Gori regulisani su Zakonom o svojinjsko-pravnim odnosima (*Sl. list CG*, 19/09), Zakonom o etažnoj svojini (*Sl. list RCG*, 71/04), kojim se pored prava etažnih vlasnika u stambenim zgradama reguliše i otkup preostalih stanova u društvenom vlasništvu, i Zakonom o stambenim zadrugama (*Sl. list CG*, 73/10). U toku je donošenje novog Zakona o stanovanju i održavanju stambenih zgrada, kojim će biti stavljen van snage Zakon o etažnoj svojini.

U Crnoj Gori nisu zakonom utvrđeni minimalni standardi stanovanja, odnosno nije data odgovarajuća definicija stana na osnovu koje bi se moglo statistički utvrditi broj loših stanova s nestandardnim uslovima stanovanja.¹⁵⁸⁸ S druge strane, Strategijom za smanjenje siromaštva Republike Crne Gore iz 2003. godine, utvrđeno je da se lica koja u stanu nemaju tekuću vodu/kupatilo ili koja u stanu nemaju najmanje 10 m² po osobi smatraju „stambeno siromašnim“, u koje spadaju naročito izbjeglice, raseljena lica i Romi, koji žive u nehygijskim i nepodobnim uslovima.

Na nivou opština, u skladu sa ovom Strategijom, kroz ustupanje stanova solidarnosti pristupilo se rješavanju prava na stanovanje ugroženih grupa, među kojima su i penzioneri i primaoci prava iz socijalne zaštite (materijalnog obezbjeđenja porodice).¹⁵⁸⁹

Strategijom za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti Crne Gore iz 2007. godine¹⁵⁹⁰ predviđene su mjere za smanjenje stope ekonomski ugroženog stanovništva i osiguranje socijalne stabilnosti u periodu 2007 – 2011. godine, posebno za grupe koje su ekstremno siromašne i socijalno isključene, počev od stambenog pitanja. U Informaciji o sprovođenju Strategija za smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti objavljenoj u junu 2010. godine¹⁵⁹¹

¹⁵⁸⁷ Opšti komentar br. 7, st. 9.

¹⁵⁸⁸ U Zakonu o svojinjsko-pravnim odnosima stan je definisan na sledeći način: „Stan je skup prostorija namijenjenih za stanovanje, koje čine funkcionalnu i građevinsku cjelinu i, po pravilu, imaju zaseban ulaz“ (čl. 165).

¹⁵⁸⁹ Program socijalne stambene politike Glavnog grada – Podgorica 2007–2010. godina.

¹⁵⁹⁰ Strategija je dostupna na: <http://www.minradiss.gov.me/biblioteka?query=strategija%20za%20smanjivanje%20siroma%u0161tva&sortDirection=desc>.

¹⁵⁹¹ Informacija dostupna na: <http://www.minradiss.gov.me/biblioteka?query=strategija%20za%20smanjivanje%20siroma%u0161tva&sortDirection=desc>.

konstatovano je da su u cilju postizanja kvalitetnije zaštite materijalno neobezbijeđenih lica, tokom protekle godine preduzete aktivnosti izgradnje stanova za korisnike prava na materijalno obezbjeđenje porodice, pa je u Tivtu izgrađeno 12 stambenih jedinica, u Kolašinu je u bila pri kraju izgradnja 42 stambene jedinice, u Petnjici – Berane je u toku bila izgradnja 12 stambenih jedinica, u Bijelom Polju su započete aktivnosti na izgradnji 12 stambenih jedinica, a u Mojkovcu se takođe završavao objekat namijenjen socijalno ugroženim kategorijama građana.¹⁵⁹² S druge strane, Fondacija za stipendiranje Roma ukazala je da iznos od 390.000 eura, koji je bio namijenjen za socijalno stanovanje od strane pojedinih opština (Nikšić, Bijelo Polje, Berane) nije namjenski i ugovorenom roku upotrijebljen zbog čega su brojna romska i egipćanska domaćinstva lišena krova nad glavom.¹⁵⁹³

Iako nije donijet poseban zakon o socijalnom stanovanju, donekle je ostvaren napredak na ovom polju usvajanjem Zakona o stambenim zadrugama, kojim je regulisano osnivanje i rad stambenih zadruga, kao oblika udruživanja pravnih i fizičkih lica radi rješavanja stambenog pitanja zadrugara, odnosno lica zaposlenih kod zadrugara ako je on pravno lice. Naime, stambene zadruge sva sredstva prikupljena kroz uloge zadrugara, kredite i sl. koriste za izgradnju, održavanje i rekonstrukciju stanova namijenjenih zadrugarima i mogu funkcionisati na principu privatno-javnog partnerstva, sklapanjem ugovora sa državnim organima radi ostvarivanja potreba socijalnog stanovanja, odnosno radi rješavanja stambenog pitanja ugroženih grupa. Država i jedinice lokalne samouprave mogu podsticati ostvarivanje ciljeva stambenih zadruga putem mjera zemljišne, socijalne, kreditne i fiskalne politike (davanje poreskih i komunalnih olakšica, besplatnim ustupanjem parcela za izgradnju stanova). Kako stambene zadruge predstavljaju novo institucionalno rješenje, ostaje da se pokaže njihova efikasnost u zacrtanim ciljevima u narednom periodu.

Pri tome, zaposleni u Crnoj Gori mogu riješiti stambeno pitanje i preko Crnogorskog fonda za solidarnu stambenu izgradnju, privrednom društvu čiji su članovi Vlada Crne Gore, Savez sindikata i Unija poslodavaca, koji u saradnji s opštinama (kroz ustupanje parcela i besplatne komunalije) pod povoljnijim uslovima od tržišnih gradi stambene objekte za potrebe crnogorskih državnih institucija, organizacija i preduzeća, tj. zaposlenih u tim institucijama. Naime, navedene institucije, organizacije i preduzeća ulažu sredstva u ovaj fond na dobrovoljnoj osnovi, a iz sredstava fonda grade se stanovi koji se dodjeljuju zaposlenima ulagača.¹⁵⁹⁴

U pogledu stanovanja po pravilu su posebno ugroženi domicilni i raseljeni Romi, Aškalije i Egipćani, od kojih oko 5.000 raseljenih i interno raseljenih

¹⁵⁹² Do momenta zaključenja izvještaja nema podataka da je izgradnja gotova.

¹⁵⁹³ Poziv Biljane Alković, koordinatorke Nacionalnog DW tima ministru za ljudska i manjinska prava da zatraži povraćaj para od opština koje ga nenamjenski troše, Podgorica, 17.02.2011, FSR Dokumentacija; „Alković: Dinoša da raskine ugovor“, *Vijesti*, 18. februar 2011.

¹⁵⁹⁴ Zvanični web sajt Crnogorskog fonda za solidarnu stambenu izgradnju: www.cfssi.me.

lica i dalje živi u neformalnim naseljima ili u izuzetno lošim uslovima u objektima koji su izgrađeni za privremeni smještaj.¹⁵⁹⁵ Iako su tokom godina izgrađene mnoge stambene zgrade zahvaljujući finansijskoj pomoći međunarodnih donatora, u opštinama koje su donirale zemljište za tu svrhu, to je još uvijek daleko od toga da zadovolji potrebe. Kampovi „Konik 1 i 2“ u Podgorici su specifični jer su najveća romska naselja u Crnoj Gori. Oko 250 porodica živi u barakama koje su prije mnogo godina postavljene samo za privremeni smještaj raseljenih lica, većinom sa Kosova. UNHCR u saradnji sa Crvenim krstom godinama finansira redovno održavanje kampova, međutim, uslovi za život su daleko ispod adekvatnog stanovanja, što uzrokuje česte požare u kojima je u posljednjoj deceniji stradalo i nekoliko djece.¹⁵⁹⁶

Evropska komisija je još 2009. godine prilikom posjete od strane šefa operativnog sektora Delegacije EU u CG, Nikole Bartolinija, zauzela stav da nije prihvatljivo vidjeti takve uslove života u Crnoj Gori koja teži da postane član EU,¹⁵⁹⁷ što je potvrdila u svom Mišljenju o spremnosti CG za članstvo u EU koje je objavljeno 9. novembra 2010. godine. U mišljenju se preporučuje garantovanje pravnog stautsa raseljenih lica, posebno Roma, Aškalija i Egipćana, i obezbjeđenje poštovanja njihovih prava, što uključuje i usvajanje i implementaciju održive strategije za zatvaranje kampa na Koniku. Vlada CG je, na sjednici održanoj 17. februara 2011. godine, razmotrila i usvojila Akcioni plan praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja EK, u kojem su mjere trajnog rješavanja pitanja interno raseljenih lica koja borave u kampu Konik I i II.

Prema Trećem mjesečnom izvještaju o realizaciji obaveza iz Akcionog plana praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije, objavljenog 26. maja¹⁵⁹⁸ Vlada Crne Gore učestvovala je u prezentovanju Nacrta studije o trajnim rješenjima za izbjegla i raseljena lica i stanovnike kampa Konik koja će u budućnosti poslužiti kao osnova za izradu strategije za trajno rješavanje ovih pitanja. Formirana je radna grupa koja utvrđuje podatke o interno raseljenim licima koja nemaju dokumenta ili nisu upisana u matične knjige. Ova radna grupa je počela sa radom 25. februara, a preliminarni podaci tog istraživanja su objavljeni.¹⁵⁹⁹ Glavni Grad je odredio da se zona A i dio zone B u ukupnoj površini od oko 130.000 m² jedinstveno planski razradi, tako da se stvore zakonske pretpostavke za racionalno urbanistički kvalitetno rješenje, u skladu sa propisanim normama, a predviđeni rok za izradu predmetnog planskog dokumenta je IV kvartal 2011. godine.

¹⁵⁹⁵ Podaci koje je iznijela predstavница UNHCR u Crnoj Gori, Katja Saha, u tekstu „Neki su toliko siromašni da ne mogu da se prijave“, *Dan*, 10. novembar 2010.

¹⁵⁹⁶ „Vlada ne brine o životima“, *Vijesti*, „Država da spriječi tragedije – Akcija za ljudska prava apeluje da se Romima hitno obezbijede uslovi za život“, *Dan*, 20. oktobar 2010.

¹⁵⁹⁷ „Situacija zabrinjavajuća“, *Pobjeda*, 24. oktobar 2009.

¹⁵⁹⁸ Treći mjesečni izvještaj dostupan na: <http://www.gov.me/biblioteka?query=tre%u0107i%20mjese%u010Dni%20izvje%u0161taj&sortDirection=desc>.

¹⁵⁹⁹ Iz trećeg mjesečnog izvještaja o realizaciji obaveza iz Akcionog plana praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja EK.

Pravo na adekvatnu ishranu

Članovi Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava naglašavali su da član 11 PESK sadrži dve različite, i prema tome samostalne, odredbe o pravu na ishranu. Prva je izražena u stavu 1 člana 11 kao „pravo na adekvatnu ishranu“, a druga u stavu 2 člana 11 kao „pravo na zaštitu (oslobođenje) od gladi“. Prvo je pravo koje podrazumijeva progresivno ostvarenje jer zahtijeva određenu količinu i kvalitet hrane, dok je drugo pravo „da se ne umre od gladi“ pa ga s toga neki tumače kao fundamentalno pravo i zato momentalno primenljivo,¹⁶⁰⁰ tim pre što je ostvarenje ovog prava nužan uslov za ostvarenje samog prava na život.¹⁶⁰¹

Zakonom o bezbjednosti hrane (*Sl. list CG* 14/2007) propisani su standardi koji se moraju poštovati pri proizvodnji i stavljanju prehrambenih proizvoda u promet. Hrana se smatra bezbjednom ako nije štetna po zdravlje ljudi i ako je podesna za ljudsku potrošnju, ukoliko se koristi na pravilan način. Odgovarajući nadzor regulisan je Zakonom o zdravstvenom nadzoru nad životnim namirnicama i predmetima opšte upotrebe¹⁶⁰² i ostvaruje ga Ministarstvo zdravlja Crne Gore, odnosno njegovi sanitarni inspektori.

U julu 2009. godine, inspektorka Veterinarske uprave, Mirjana Drašković, upozorila je javnost na nekontrolisan i nezakonit uvoz potencijalno nezdravog pilećeg mesa iz Latinske Amerike, zbog čega je godinu dana bila udaljena sa posla. Uvoz nije zaustavljen, a istraga po njenim krivičnim prijavama protiv nadređenih do kraja juna nije pokrenuta.¹⁶⁰³

Apsolutna linija siromaštva za Crnu Goru prema posljednjim dostupnim podacima, u 2009. godini je iznosila je oko 170 eura po osobi, a 6,8% stanovništva imalo je potrošnju ispod te granice.¹⁶⁰⁴

Posle nekoliko godina najavljivanja, Uprava Glavnog grada Podgorice obezbijedila je sredstva za izgradnju narodne kuhinje koja bi trebalo da počne s radom u julu 2011. godine.¹⁶⁰⁵ Pored socijalno najugroženijih, primalaca socijalne pomoći (materijalnog obezbjeđenja porodice), za koje će narodna kuhinja obezbjeđivati 500 besplatnih obroka, ona će raditi i kao restoran.¹⁶⁰⁶

¹⁶⁰⁰ Dok. UN E/C.12/1989/SR.20, st. 26.

¹⁶⁰¹ Dok. UN E/C.12/1989/SR.20, st. 18.

¹⁶⁰² *Sl. glasnik SRCG*, 26/73, 32/84, 12/86, 4/88.

¹⁶⁰³ Arhiva Akcije za ljudska prava; „Pa vi duvajte u zviždaljku“, *Monitor*, 30. jul 2010.

¹⁶⁰⁴ Saopštenje Ministra rada i socijalnog staranja Suada Numanovića, 3. februar 2011.

¹⁶⁰⁵ „Sve više beskućnika i socijalnih slučajeva na ulicama Glavnog grada“, *Inpuls*, TVIN, 30. januar 2011.

¹⁶⁰⁶ *Isto*.

Pravo na najbolje fizičko i mentalno zdravlje

Član 12 PESK:

1. Države ugovornice ovog Pakta priznaju pravo svakog lica da uživa najbolje stanje fizičkog i mentalnog zdravlja koje može postići.
2. Mjere koje će države ugovornice ovog Pakta preduzeti u cilju postizanja ovog prava moraju obuhvatati mjere neophodne za:
 - a) smanjenje broja mrtvorodenčadi i dječije smrtnosti, kao i zdravog razvoja djeteta;
 - b) poboljšanje svih vidova industrijske higijene i higijene okoline;
 - c) sprječavanje i liječenje zaraznih, endemičnih, profesionalnih i drugih oboljenja, kao i borbe protiv tih bolesti;
 - d) stvaranje pogodnih uslova za obezbjeđenje svima ljekarskih usluga i ljekarske njege u slučaju bolesti.

Opšte

Zdravlje je osnovno ljudsko pravo, neophodno za ostvarivanje svih ostalih prava. Svako ljudsko biće ima pravo na uživanje najviših ostvarivih zdravstvenih standarda.¹⁶⁰⁷ Pravo na najbolje fizičko i mentalno zdravlje podrazumijeva kako pravo na slobodu, u pogledu kontrole vlastitog zdravlja i tijela, uključujući polnu i reproduktivnu slobodu, slobodu od fizičkog i psihičkog mučenja i povređivanja, slobodu odlučivanja o primanju terapije, zabranu vršenja eksperimenata u zdravstvene svrhe, itd. S druge strane, država ima obavezu da uspostavi sistem zdravstvene zaštite radi pružanja zdravstvene zaštite jednakog kvaliteta za sve građane.¹⁶⁰⁸ Ovaj sistem treba da bude usmjeren na ispunjavanje ciljeva iz st. 2 čl. 12 PESK.

Ustav Crne Gore garantuje pravo na zdravstvenu zaštitu (čl. 69). Ustav propisuje i da djeca, trudnice, stara lica i lica sa invaliditetom imaju pravo na zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda, ako to pravo ne ostvaruju po nekom drugom osnovu (čl. 69, st. 2). Ovo praktično znači da ove grupe lica imaju pravo na besplatnu zdravstvenu zaštitu, iako nisu osiguranici zdravstvenog fonda.

¹⁶⁰⁷ Opšti komentar broj 14, dok. UN E/C.12/2000/4 (*The right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*)

¹⁶⁰⁸ *Ibid.*

Pravo na zdravstveno osiguranje je obuhvaćeno i pravima zaposlenih lica i članova njihovih porodica na osnovu obaveznog zdravstvenog osiguranja.

Zdravstvena zaštita i osiguranje

Pitanja zdravstvene zaštite i osiguranja regulisana su posebnim zakonima: Zakonom o zdravstvenoj zaštiti (ZZZ), *Sl. list RCG*, 39/2004 i *Sl. list CG*, 14/2010 i Zakonom o zdravstvenom osiguranju (ZZO), *Sl. list RCG*, 39/2004. Zdravstvena zaštita u Crnoj Gori podrazumijeva preventivnu, kontrolnu i rehabilitacionu zaštitu i finansira se iz doprinosa, koje plaćaju poslodavci, zaposleni i druge kategorije stanovništva.¹⁶⁰⁹ ZZZ predviđa i finansiranje zdravstvenog osiguranja iz budžeta za egzistencijalno ugrožene grupe stanovništva (nezaposleni, izbjeglice, raseljena lica). Na osnovu ZZO kompletno stanovništvo je obavezno zdravstveno osigurano. Gotovo 70% doprinosa dolazi od zaposlenih, 25% od penzionera, 3% od nezaposlenih (Zavoda za zapošljavanje) i 0,1% od poljoprivrednih proizvođača.¹⁶¹⁰

Finansiranje zdravstvene zaštite može biti potpuno iz sredstava osiguranja, ili uz participaciju osiguranika (čl. 59, st. 1 ZZO i čl. 61 ZZO). O visini participacije i slučajevima u kojima je participacija obavezna odlučuje Ministarstvo zdravlja na osnovu godišnjeg programa zdravstvene zaštite Fonda za zdravstveno osiguranje i godišnjeg finansijskog plana Fonda, bez prethodno utvrđenih zakonskih ograničenja (čl. 59, st. 2 ZZO). Pojedina lica oslobođena su od obaveze plaćanja participacije (lica sa invaliditetom, žene u toku trudnoće, porođaja i godinu dana poslije porođaja, lica iznad 65 godina života, lica čije je stanje u neposrednoj životnoj opasnosti zbog bolesti ili povrede itd)¹⁶¹¹.

Liječenje u inostranstvu. – Obaveznim osiguranjem pokriveno je i liječenje u inostranstvu (čl. 16, st. 1, tač. 4 ZZO). Član 52 ZZO predviđa da se osiguranik upućuje na liječenje u inostranstvo na teret sredstava Fonda za obavezno zdravstveno osiguranje, ako oboljenje od kojeg boluje ne može uspješno da se liječi u Crnoj Gori. Propisano je i da Fond ne obezbjeđuje sredstva za ostvarivanje zdravstvene zaštite u slučajevima: zahvata estetske rekonstruktivne hirurgije, osim estetske rekonstrukcije kongenitalnih anomalija kod djece, rekonstrukcije dojke nakon mastektomije, estetske rekonstrukcije nakon teških ozljeđivanja u cilju sprječavanja invaliditeta; postupaka vještačke

¹⁶⁰⁹ Stopa doprinosa za zdravstveno osiguranje zaposlenih je 9%, od čega na teret poslodavca 5% i na teret osiguranika 4% zarade. Stopa doprinosa za zdravstveno osiguranje poljoprivrednih osiguranika je 9%, dok osnovicu čini 12% prosječne mesečne bruto zarade u Crnoj Gori u prethodnoj godini. Za korisnike penzija stopa doprinosa je 19%, a osnovicu čini iznos penzije. Zavod za zapošljavanje plaća doprinose za nezaposlena lica koja primaju novčanu naknadu po stopi od 5% na iznos novčane naknade.

¹⁶¹⁰ „Master plan razvoja zdravstva za period 2010–2013“, str. 21, dostupno na linku: <http://www.mzdravlja.gov.me/biblioteka?query=master%20plan&sortDirection=desc>.

¹⁶¹¹ Član 61 ZZO

oplodnje, uključujući in vitro fertilizaciju nakon drugog pokušaja; hirurškog liječenja gojaznosti; liječenja medicinskih komplikacija koja nastaju kao posljedica korišćenja zdravstvene zaštite van utvrđenih standarda zdravstvene zaštite; specifične zdravstvene zaštite zaposlenih, koja se ostvaruje na osnovu ugovora između poslodavca i zdravstvene ustanove (čl. 20 ZZO). Odluku o ostvarenju prava iz obaveznog osiguranja donosi u prvom stepenu komisija u okviru Fonda, a u drugom, komisija na nivou ministarstva (čl. 56–57). Protiv drugostepene odluke ministarstva može se povesti upravni spor (čl. 57).

Za pacijenta Vladimira Vukčevića, odluka Komisije Fonda za zdravstveno osiguranje da mu ne finansira liječenje u inostranstvu umalo je bila fatalna, iako njegov slučaj nije spadao u navedeni okvir člana 20 ZZO. Njegovi problemi počeli su 2007, kada mu je iznenada pozlilo, a zdravstveno stanje mu se od tada samo pogoršavalo. Kako domaći stručnjaci nijesu uspjeli da postave dijagonzu, konzilijumi ljekara i iz Crne Gore i Srbije predložili su da se, kao pacijent bez dijagnoze, pošalje u neku referentnu ustanovu u inostranstvu. Krajem 2009, poslije skoro tri godine života sa crijevima izmještenim izvan tijela, a pošto je više puta odbijen od strane Fonda s obrazloženjem da su dijagnostičke analize planirane u Engleskoj već obavljene u Kliničko-bolničkom centru Crne Gore, slučaj je počeo da prati novinar Darko Ivanović, urednik emisije „Robin Hud“.¹⁶¹² Tek nakon dvomjesečnog medijskog zalaganja ovog novinara Komisija Fonda za zdravstveno osiguranje promijenila je svoju raniju odluku,¹⁶¹³ što je konačno dovelo do toga da se u Londonu Vukčeviću uspostavi prava dijagnoza i on započne s liječenjem, koje je na kraju uspješno okončano.

Promjena pola. – Operacija promjene pola i prateći hormonalni tretman ne primjenjuju se u Crnoj Gori,¹⁶¹⁴ a Fond za zdravstveno osiguranje ne pokriva troškove ovog vida liječenja u inostranstvu, jer ga ne smatra liječenjem, već isključivo „estetskom rekonstruktivnom hirurgijom“ koja ne spada u obavezno zdravstveno osiguranje.¹⁶¹⁵ Međutim, u Međunarodnoj klasifikaciji bolesti i srodnih zdravstvenih problema¹⁶¹⁶ Svjetske zdravstvene organizacije (SZO), u Poglavlju V se među poremećajima identiteta pola navodi transeksualnost.¹⁶¹⁷ Po definiciji SZO, navedeni poremećaj je po pravilu praćen

¹⁶¹² „Za njih sam samo broj“, *Vijesti*, 18. Decembar 2009.

¹⁶¹³ „Impuls 2“, *IN televizija*, 29. januar 2010.

¹⁶¹⁴ Klinički centar Crne Gore, odgovor na zahtjev za informacijom od javnog značaja, br. 03/01-18056/1, 30. decembar 2009.

¹⁶¹⁵ Odgovor Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje od 14.01.2010, broj: 02-66

¹⁶¹⁶ Međunarodna klasifikacija bolesti i srodnih zdravstvenih problema, 10 revizija (skraćeno: MKB-10; takođe je u upotrebi i engleska skraćenica ICD-10, prema originalnom naslovu: *International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems*) predstavlja klasifikaciju i kodiranje bolesti, kao i simptoma, loših nalaza, komplikacija, socijalnih i spoljnih uslova za nastanak i razvoj bolesti i poremećaja koju sačinjava i objavljuje Svjetska zdravstvena organizacija.

¹⁶¹⁷ <http://apps.who.int/classifications/apps/icd/icd10online/>

osjećajem nelagodnosti i neadekvatnosti u pogledu anatomskega pola i željom da se putem operacije i hormonske terapije tijelo promijeni na način da bude što podudarnije željenom polu. Parlamentarna skupština Savjeta Evrope pozvala je 2010. godine države članice ove organizacije da transrodnim osobama omoguće pristup tretmanu promjene pola.¹⁶¹⁸

Fond za zdravstveno osiguranje suočava se u kontinuitetu sa kašnjenjem poslodavaca da uplate doprinose za zaposlene.¹⁶¹⁹

Prava pacijenata. – Prema Zakonu o zdravstvenoj zaštiti (*Sl. list CG*, 39/2004, 14/2010) građanin ima pravo na jednakost u cjelokupnom tretmanu prilikom ostvarivanja zdravstvene zaštite (čl. 18, st. 1) kao i na povjerljivost svih podataka koji se odnose na njegovo zdravlje (čl. 18, st. 1, tač. 7). Novčanom kaznom u iznosu od dvadesetostrukog do tristostrukog iznosa najniže cene rada kažnjava se za prekršaj zdravstvena ustanova, ako uskrati prava iz ovog zakona.

U 2010. godini usvojen je Zakon o pravima pacijenata (*Sl. list CG*, 40/2010) koji je proširio i precizirao prava pacijenata i obaveze zdravstvenih ustanova, ljekara i medicinskog osoblja. Pacijentima se garantuje jednako pravo na kvalitetno liječenje, u skladu s njihovim zdravstvenim stanjem, savremenim medicinskim standardima i etičkim principima. Zakon je predvideo i pravo na drugo stručno mišljenje, odnosno mišljenje drugog ljekara (čl. 25). Zakon izričito propisuje pravo pacijenta na naknadu štete (čl. 34) u slučajevima narušavanja zdravlja zbog nestručnog i nesavjesnog postupanja zdravstvenog radnika ili saradnika, pravo na informisanje i obavještanje (čl. 7), kao i pravo na samostalno donošenje odluke o medicinskom tretmanu, na osnovu informacija koje mu se pružaju o dijagnozi, terapijskim opcijama, prognozi i ishodu bolesti, kao i o mogućim rizicima i komplikacijama (čl. 14). Zakonom je takođe definisano i pravo na slobodan izbor doktora (čl. 6), na privatnost (čl. 27) i na samovoljno napuštanje zdravstvene ustanove (čl. 35). Bolesnik može da odbije da bude predmet naučnog ispitivanja i istraživanja (čl. 22). Zakon propisuje da lekar, u izuzetnim slučajevima, može da prećuti dijagnozu, tok predložene medicinske intervencije i njene rizike, ali samo u okolnostima kad se procjenjuje da to može da nanese štetu pacijentu (čl. 12). Pacijent ima pravo da izvrši uvid u svoju medicinsku dokumentaciju u svim fazama liječenja, kao i da je kopira (čl. 21).

Zdravstvena ustanova je dužna da utvrdi termine i učini ih dostupnim pacijentu i članovima njegove porodice za razgovor sa doktorom koji pruža zdravstvenu uslugu (čl. 10). Takođe, obavještenja koja od zdravstvenog radnika ima pravo da dobije pacijent (dijagnoza i prognoza ishoda bolesti; kratak opis i svrhu predložene medicinske intervencije, vrijeme trajanja i moguće posljedice preduzimanja, odnosno nepreduzimanja predložene medicinske intervencije, itd.) mogu da dobiju i članovi porodice (čl. 11). Kada se procijeni

¹⁶¹⁸ Rezolucija broj 1728 (2010) 1, „Diskriminacija po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta“, *Discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity*, tačka 16.11.3.

¹⁶¹⁹ „Nema plata bez doprinosa“, *Vijesti*, 18. septembar 2010.

da je za zdravlje pacijenta bolje da ne dobije ove informacije one se mogu dati članu porodice (čl. 12, st. 3). Član porodice ima i pravo uvida u medicinsku dokumentaciju (čl. 21, st. 4).

Od posebnog značaja za poštovanje privatnosti pacijenta je odredba po kojoj pacijent ima pravo da odredi lica koja mogu biti obaviještena o njegovoj bolesti i očekivanom ishodu (čl. 29, st. 1). Zdravstvena ustanova je dužna da o prijemu pacijenta u zdravstvenu ustanovu obavijesti lica koja je pacijent odredio za prijem obavještenja, i da ih redovno obavještava o promjenama njegovog zdravstvenog stanja (čl. 29, st. 4).

Novi zakoni za poboljšanje liječenja, strategije, planovi i praksa

Zakon o transfuziji. – Zakon o obezbjeđivanju krvi (*Sl. list CG*, 11/2007) iz 2007, uređuje organizaciju i nadležnost Zavoda za transfuziju krvi Crne Gore, koji obezbjeđuje potreban broj dobrovoljnih davalaca krvi; inicira i podstiče dobrovoljno davalatstvo krvi; prikuplja, testira, preradjuje, čuva, distribuira i izdaje krv; kontroliše kvalitet krvi; vodi evidenciju; sprovodi edukaciju, istraživanja, razvoj i obuku zaposlenih; vrši nadzor i praćenje efekata transfuzije krvi (čl. 5). Zavod je dužan da obavještava stanovništvo o značaju davanja krvi, kao i da podrži promotivne akcije organizovane za prikupljanje krvi (čl. 9). Prikupljanje krvi vrši se u Zavodu i na terenu od strane mobilnih timova (čl. 7), a davaoci krvi mogu biti sva zdrava lica od 18 do 65 godina života za koja je ljekarskim, laboratorijskim i epidemiološkim pregledima utvrđeno da mogu dati krv bez opasnosti za njihovo zdravlje i da njihova krv neće ugroziti zdravlje primaoca (čl. 10). Svaka jedinica krvi ili komponenta krvi namijenjena liječenju podliježe ispitivanjima i mora biti testirana na markere zaraznih bolesti (čl. 14). Uzimanje krvi može se obaviti samo nakon dobijene pisane saglasnosti davaoca krvi (čl. 12), a u svim postupcima uzimanja krvi obezbjeđuje se zaštita privatnosti davaoca (čl. 27). Ako se, međutim, utvrdi ili opravdano sumnja da je davalac krvi zaražen nekim od uzročnika bolesti koje se prenose krvlju, doktor medicine dužan je da odmah obavijesti davaoca o otkrivenoj infekciji, infektivnoj bolesti ili da je nosilac uzročnika zarazne bolesti, kao i da ga informiše o utvrđenom poremećaju zdravlja i savjetuje o daljem ponašanju u vezi tretmana i izbjegavanju rizičnog ponašanja (čl. 15). U tom slučaju, doktor medicine dužan je da provjeri koliko puta je davalac do tada dao krv, ponovo testira sačuvane uzorke njegove krvi i utvrdi ko je primio njegovu ranije datu krv. Prikupljanje, testiranje, prerada, čuvanje, distribucija i izdavanje krvi i komponenti krvi mora da bude praćeno i evidentirano od davaoca do primaoca, kao i od primaoca do davaoca (čl. 17), a prilikom prikupljanja krvi, Zavod uzima i evidentira podatke svakog davaoca i svake jedinice krvi u elektronskom ili pisanom obliku (čl. 18). Predviđeno

je formiranje Komiteta za transfuziju krvi u zdravstvenim ustanovama koje u svojoj djelatnosti koriste krv, radi praćenja racionalne upotrebe krvi, neželjenih efekata i drugih pitanja vezanih za primjenu krvi u liječenju (čl. 22). Prije nego što primi krv, pacijent mora dati pisanu saglasnost da je prethodno obaviješten o proceduri transfuzije i njenim mogućim neželjenim posljedicama (čl. 24). Za kršenje Zakona predviđene su novčane kazne (čl. 34).

Zakon o transplantaciji. – Zakon o uzimanju i presađivanju djelova ljudskog tijela u svrhu liječenja (*Sl. list CG*, 76/2009) iz 2009. uređuje način i postupak uzimanja djelova ljudskog tijela (organa i tkiva) od živog ili umrlog davaoca radi presađivanja u tijelo drugog lica u svrhu liječenja; uslove pod kojima se obavljaju postupci uzimanja i presađivanja djelova tijela u zdravstvenim ustanovama; uslove koje zdravstvene ustanove moraju da ispunjavaju da bi obavljale ove postupke, i drugo. Odredbe ovog zakona koje se odnose na tkiva primjenjuju se i na ćelije, uključujući i krvotvorne matične ćelije, a ne primjenjuju se na organe i tkiva za reprodukciju, djelove i tkiva embriona ili fetusa, na krv, krvne komponente i derivate krvi. Predviđeno je da se postupak uzimanja i presađivanja djelova tijela vrši nakon sprovedenih medicinskih ispitivanja i ostalih metoda liječenja, na osnovu kojih je utvrđeno da ovaj postupak predstavlja dobrobit za primaoca, a prema medicinskim kriterijumima prihvatljiv rizik po zdravlje davaoca i da postoji vjerovatnoća za uspješan zahvat (čl. 4). U postupcima uzimanja i presađivanja djelova tijela davaocu i primaocu garantuje se zaštita identiteta, dostojanstvo ličnosti i druga lična prava i slobode (čl. 5). Davanje i primanje naknade za djelove tijela nije dozvoljeno (čl. 6), kao ni trgovina djelovima tijela, oglašavanje potrebe i ponude djelova tijela u medijima ili na bilo kom drugom nosiocu oglasne poruke ili posredovanje u ovim poslovima (čl. 7). Etički komitet odlučuje o svakom slučaju uzimanja djelova tijela od živog davaoca u svrhu presađivanja primaocu (čl. 14). Uzimanje djelova tijela od živog davaoca dozvoljeno je ako je davalac za taj zahvat dao pisanu saglasnost ovjerenu od strane nadležnog organa, koja se može opozvati do početka zahvata (čl. 16), a uzimanje djelova tijela sa umrlog davaoca može se obaviti samo ako je to lice kao punoljetno, poslovno sposobno i sposobno za rasuđivanje dalo pisanu dobrovoljnu saglasnost za ovaj postupak kod izabranog doktora (čl. 24). Analize djelova tijela, prije upotrebe, obavezno se vrše u laboratoriji koja ispunjava uslove u pogledu primjene optimalnog nivoa prihvaćenih medicinskih standarda, prostora, stručnog kadra, tehničkih i ostalih uslova, a rješenje o ispunjenosti tih uslova donosi resorno Ministarstvo (čl. 35). Ministarstvo takođe vodi registar lica koja su dala saglasnost za uzimanje djelova tijela u slučaju svoje smrti radi presađivanja u tijelo drugog lica u svrhu liječenja u skladu sa ovim zakonom (čl. 37), dok zdravstvene ustanove vode evidenciju o ličnim podacima davaoca i primaoca, o svakom uzimanju i presađivanju djelova tijela, razmjeni djelova tijela, uspješnosti postupaka, eventualnim komplikacijama, zdravstvenom stanju davaoca i primaoca nakon sprovedenog postupka,

preduzetim mjerama radi obezbjeđenja kvaliteta obavljanja intervencija i ostalim podacima, u skladu sa posebnim zakonom (čl. 38). Kršenje odredbi ovog zakona kažnjava se novčanom kaznom od dvjestostrukog do tristostrukog iznosa minimalne zarade u Crnoj Gori (čl. 40). Iako je ovaj Zakon na snazi skoro dvije godine, u Crnoj Gori još nijesu stvoreni uslovi za transplantaciju organa.¹⁶²⁰ Nije uspostavljen ni registar lica koja su dala saglasnost za uzimanje djelova tijela u slučaju svoje smrti radi presađivanja u tijelo drugog lica u svrhu liječenja u skladu sa ovim zakonom, što će biti učinjeno tek pošto se donese podzakonski akt.¹⁶²¹

Zakon o biološkim uzorcima. – Zakon o uzimanju i korišćenju bioloških uzoraka (*Sl. list CG*, 14/2010), iz marta 2010, uređuje uzimanje, korišćenje, skladištenje, čuvanje, transport i uništavanje bioloških uzoraka ljudskog porijekla, uzetih u medicinske svrhe i za naučno istraživanje; uslove koje zdravstvene ustanove moraju da ispune da bi obavljale ove poslove, i pitanja od značaja za zaštitu privatnosti, poštovanje ljudskog dostojanstva i nepovredivosti fizičkog i psihičkog integriteta. Biološki uzorak predstavlja svaki organski materijal uzet od živog ili umrlog ljudskog bića, na osnovu kojeg se mogu dobiti biološki podaci o tom ljudskom biću, a odredbe ovog zakona ne odnose se na polne ćelije, embrione, fetuse i na donirane organe, u smislu posebnog zakona. Biološki uzorak se koristi u okviru medicinskog ispitivanja i u okviru naučnog istraživanja (čl. 6). Izuzetno, biološki uzorak može se koristiti za dalju dijagnozu bolesti, kontrolu kvaliteta, kao i za naučno istraživanje, pod uslovom da nije lično identifikovan i ako je pribavljena saglasnost davaoca uzorka, mišljenje medicinskog odbora i etičkog komiteta ovlašćene zdravstvene ustanove i saglasnost stručnog savjetodavnog tijela – Komisije za utvrđivanje kriterijuma i uslova za uzimanje, korišćenje, čuvanje, transport i uništavanje bioloških uzoraka (čl. 7). U slučaju kada se biološki medicinski uzorak uzima i koristi u skladu sa medicinskim indikacijama, nije potrebna posebna saglasnost davaoca tog uzorka, a ako se uzorak uzima i koristi za naučno istraživanje ili čuvanje duže nego što predviđa medicinska praksa, potrebna je pisana saglasnost davaoca (čl. 8). Saglasnost se može opozvati u svakom momentu, a opoziv takođe mora biti u pisanom obliku (čl. 9). Biološki uzorci mogu se transportovati van Crne Gore radi dalje dijagnostike i kontrole kvaliteta, u ustanovu koja obezbjeđuje adekvatan nivo zaštite, u skladu sa savremenim biomedicinskim i stručnim standardima (čl. 14). Zdravstveni radnici i zdravstveni saradnici koji su došli do podataka o biološkom uzorku dužni su da ih čuvaju kao profesionalnu tajnu, u skladu sa zakonom (čl. 16). Uzimanje, korišćenje, skladištenje, transport i čuvanje bioloških uzoraka do pet godina obavljaju ovlašćene zdravstvene ustanove ili djelovi zdravstvenih ustanova koje imaju rješenje Ministarstva o ispunjenosti uslova u pogledu prostora, opreme i kadra (čl. 17). Skladištenje i čuvanje bioloških medicinskih i istraživačkih

¹⁶²⁰ „Crna Gora jedina ne radi transplantacije“, *Dan*, 17 oktobar 2010.

¹⁶²¹ Odgovor Ministarstva zdravlja od 30.03.2011. broj: 01-139/UPI.

uzoraka koji se čuvaju duže od pet godina može da obavlja zdravstvena ustanova (biobanka) koja ima rješenje Ministarstva o ispunjenosti uslova u pogledu prostora, opreme i kadra (čl. 18). Biobanka je odgovorna za skladištenje i čuvanje bioloških uzoraka i ne može da ih ustupi drugoj biobanci (čl. 21 i 22). Ministarstvo vodi registar ovlašćenih zdravstvenih ustanova i biobanaka koje su registrovane u Crnoj Gori, kao i zdravstvenih ustanova van Crne Gore u koje se transportuju biološki uzorci (čl. 24). Registar je javan. Za kršenje Zakona predviđena je novčana kazna (čl. 27–28).

U Crnoj Gori još uvijek nema registrovanih biobanaka. Prema informacijama Ministarstva zdravlja, Zakonom o uzimanju i korišćenju bioloških uzoraka dat je normativni okvir za obavljanje zdravstvene djelatnosti iz navedene oblasti, a tek nakon donošenja niza podzakonskih akata i stvaranjem drugih uslova obezbijediće se njegova primjena.¹⁶²²

Zakon o DNK. – Zakon o zaštiti genetičkih podataka (*Sl. list CG*, 25/2010), usvojen u maju 2010, uređuje prikupljanje, korišćenje, obradu i čuvanje genetičkih podataka dobijenih genetičkim ispitivanjima i analizama genetičkih uzoraka izvršenim u medicinske svrhe, vrste genetičkih ispitivanja, genetičko informisanje i savjetovanje, kao i druga pitanja od značaja za genetička ispitivanja, zaštitu i korišćenje podataka dobijenih tim ispitivanjima (čl. 1). U postupku genetičkog ispitivanja svakome se jamči pravo na dostojanstvo, zaštitu identiteta, poštovanje ličnog integriteta, pravičnost, jednakost, slobodno odlučivanje i samoopredjeljenje, uključujući i pravo na genetičko informisanje prije i nakon sprovedenih ispitivanja, kao i zaštita ostalih ličnih prava i sloboda (čl. 3). Genetička ispitivanja i prikupljanje genetičkih podataka i uzoraka obavljaju ovlašćene zdravstvene ustanove koje imaju rješenje nadležnog Ministarstva, da mogu da obavljaju poslove skladištenja, čuvanja i transporta genetičkih uzoraka (čl. 8). Genetička ispitivanja može da obavlja i zdravstvena ustanova van Crne Gore, sa kojom je Ministarstvo zaključilo ugovor (čl. 9). Genetička ispitivanja i prikupljanje genetičkih podataka i uzoraka mogu se vršiti samo nakon dobijene pisane saglasnosti lica kod koga se vrši ispitivanje, odnosno zakonskog zastupnika maloljetnog lica ili staraoca punoljetnog lica, a pisana saglasnost može se opozvati u svakom momentu (čl. 16). Zakon predviđa i obavezno genetičko informisanje, kao i genetičko savjetovanje, koje vrši odgovorni doktor u razumljivom, neutralnom i nesugestivnom obliku (čl. 17 i 19). Rezultati genetičkih ispitivanja su profesionalna tajna i čuvaju se kao lični podaci, u skladu sa zakonom (čl. 25). Ministarstvo zdravlja obrazuje Komisiju, čiji je zadatak da daje mišljenje o ispunjenosti uslova zdravstvenih ustanova za vršenje genetičkih ispitivanja, o uvođenju novih genetičkih ispitivanja, o potrebi i medicinskoj i etičkoj opravdanosti masovnih genetičkih ispitivanja, o ispunjenosti uslova za primjenu opštepriznatih naučnih i praktičnih iskustava za genetička ispitivanja, zatim da razmatra i

¹⁶²² Odgovor Ministarstva Zdravlja od 30.03.2011. broj: 01-138/UPI

ocjenjuje izvještaje zdravstvenih ustanova, učestvuje u izradi propisa koji se donose na osnovu ovog zakona i inicira njihovu izmjenu, daje stručne savjete zdravstvenim ustanovama, itd. (čl. 28). Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši Ministarstvo preko zdravstvene inspekcije (čl. 32).

Komisija još uvijek nije obrazovana, Zakonom je dat tek normativni okvir za obavljanje ove zdravstvene djelatnosti, a tek nakon donošenja niza podzakonskih akata i stvaranjem drugih uslova, obezbijediće se njegova potpuna primjena.¹⁶²³

Master plan i strategije razvoja zdravstva Crne Gore. – Vlada Crne Gore je 6. maja 2010. usvojila Master plan razvoja zdravstva Crne Gore za period od 2010. do 2013. godine,¹⁶²⁴ koji sadrži analizu postojećih kapaciteta, ljudskih, prostornih i opreme u crnogorskom zdravstvu, kao i plan aktivnosti za ostvarenje ciljeva, među kojima su: okončanje reforme primarnog nivoa zdravstvene zaštite; uspostavljanje Mreže zdravstvenih ustanova; definisanje obaveznog paketa usluga u bolnicama i Kliničkom centru; uvođenje transparentnog sistema klasifikacije bolesnika, kao osnova za izmjenu sistema finansiranja, odnosno naplaćivanja prema složenosti bolesti; jačanje specijalističko-ambulantne djelatnosti; proširivanje ponude na području dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja i javno-privatnog partnerstva; primjena programa razvoja palijativnog zbrinjavanja; uvođenje nacionalnih i međunarodnih kliničkih smjernica i formiranje kliničkih standarda zasnovanih na naučnim dokazima; broj osoblja u bolnicama i Kliničkom centru planirati prema potrebama stanovništva.¹⁶²⁵

U cilju unaprjeđenja zdravlja i prevencije bolesti, u Crnoj Gori su do danas usvojene sljedeće strategije: Nacionalni strateški odgovor na droge (2008–2012); Strategija za HIV/AIDS 2010–2014; Nacionalni program za prevenciju nasilja; Strategija očuvanja i unaprjeđenja reproduktivnog zdravlja; Strategija bezbjedne krvi; Strategija prevencije i kontrole hroničnih nezaraznih bolesti; Nacionalna strategija za suzbijanje zloupotrebe droga i prevenciju narkomanije s Akcionim planom za njenu implementaciju; Strategija za unaprjeđenje zdravlja zaposlenih i zaštite na radu u Crnoj Gori 2010–2014, s Akcionim planom implementacije.

Smrtnost novorođenčadi. – Prema istraživanju „Majčinski indeks“ organizacije „Save the children“, Crna Gora, Slovačka i Sjedinjene Američke Države (SAD) izjednačene su po stopi smrtnosti novorođenčadi. U ovim državama koje dijele 28. mjesto na listi od 98 država, pet beba umre na svakih 1.000

¹⁶²³ Isto.

¹⁶²⁴ <http://www.mzdravlja.gov.me/rubrike/strategija-razvoja-zdravstva-crne-gore/97487/MASTER-PLAN-RAZVOJA-ZDRAVSTVA-CRNE-GORE-ZA-PERIOD-2010-2013.html>

¹⁶²⁵ <http://www.mzdravlja.gov.me/rubrike/strategija-razvoja-zdravstva-crne-gore/97487/MASTER-PLAN-RAZVOJA-ZDRAVSTVA-CRNE-GORE-ZA-PERIOD-2010-2013.html>

rođenih beba.¹⁶²⁶ U indeksu, koji organizacija sastavlja na osnovu analize niza faktora koji utiču na zdravlje i dobrobit žena i djece, uključujući i pristup zdravstvenoj zaštiti, obrazovanje i ekonomske mogućnosti, Crna Gora, Slovačka i SAD nalaze se iza baltičkih država, Estonije, Letonije i Litvanije, ali i zemalja Balkana, Hrvatske i Slovenije.¹⁶²⁷ Kako se navodi u indeksu, Norveška je u vrhu jer su žene dobro plaćene, imaju lak pristup kontracepciji i „politiku velikodušnog porodijskog odsustva“. U izvještaju se preporučuje da treba obratiti više pažnje na obrazovanje žena i bolji pristup zdravstvenoj zaštiti za majke i djecu.¹⁶²⁸ Prema posljednjim podacima Zavoda za statistiku, u 2009. godini u Crnoj Gori je zabilježen značajniji porast broja živorođene djece u odnosu na prethodnu godinu.¹⁶²⁹ U 2009. živorođeno je 8.642 djece, dok je 43 djeteta mrtvorodeno; stopa nataliteta iznosila je 13,7.¹⁶³⁰

Sprječavanje i liječenje zaraznih bolesti. – Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti (*Sl. list RCG*, 32/2005, *Sl. list CG*, 14/2010), utvrđuje zarazne bolesti koje ugrožavaju zdravlje stanovništva Crne Gore i infekcije koje nastaju kao posljedica obavljanja zdravstvene djelatnosti, kao i mjere za njihovo sprječavanje i suzbijanje (čl. 1). Ako se pojavi opasnost od zarazne bolesti koja nije propisana Zakonom, a koja može ugroziti zdravlje stanovništva Crne Gore, Vlada na predlog ministarstva zdravlja, može odlučiti da se za zaštitu stanovništva od te bolesti primjenjuju sve ili pojedine mjere predviđene ovim zakonom, druge mjere za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti i ostale mjere koje priroda te bolesti nalaže, kao i mjere propisane međunarodnim zdravstvenim i sanitarnim konvencijama i drugim međunarodnim aktima (čl. 2, st. 2). Predlog nadležnog organa državne uprave sačinjava se na osnovu mišljenja Instituta za javno zdravlje i sadrži naziv zarazne bolesti, mjere za sprječavanje i suzbijanje te bolesti, način njihovog sprovođenja i sredstva neophodna za sprovođenje tih mjera (čl. 3, st. 2). Zaštita stanovništva od zaraznih bolesti sastoji se od planiranja, programiranja, organizovanja, sprovođenja i nadzora nad sprovođenjem mjera za sprječavanje, suzbijanje, odstranjivanje i iskorjenjivanje zaraznih bolesti, kao i obezbjeđivanje materijalnih i drugih sredstava za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti i ima prvenstvo u odnosu na druge mjere zdravstvene zaštite (čl. 3, st. 1). Svako ima pravo na zaštitu od zaraznih bolesti i bolničkih infekcija, kao i obavezu da štiti svoje zdravlje i zdravlje drugih od tih bolesti (čl. 3, st. 2). U obezbjeđivanju i sprovođenju zaštite stanovništva od zaraznih bolesti učestvuju: organi lokalne uprave i organi državne uprave; zdravstvene ustanove i drugi subjekti koji obavljaju zdravstvenu djelatnost u skladu sa posebnim zakonom; zdravstveni radnici i zdravstveni saradnici; organizacije zdravstvenog osiguranja; vaspit-

¹⁶²⁶ „Pet mrtvih na 1.000 rođenih beba“, *Dan*, 10. maj 2010.

¹⁶²⁷ Isto.

¹⁶²⁸ Isto.

¹⁶²⁹ <http://www.monstat.org/cg/page.php?id=275&pageid=49>

¹⁶³⁰ Isto.

no-obrazovne, sportske i druge ustanove i organizacije u kojima se obavljaju uslužne djelatnosti; pravna lica i preduzetnici; humanitarne, vjerske i druge organizacije, zajednice i udruženja i građani (čl. 6).

Zaštita stanovništva od zaraznih bolesti vrši se sprovođenjem opštih, posebnih i drugih mjera (čl. 11). Opšte mjere su: zdravstveno obrazovanje stanovništva; obezbjeđivanje higijensko-tehničkih uslova u objektima pod sanitarnim nadzorom i drugim objektima u kojima se obavlja javna djelatnost i na javnim mjestima; obezbjeđivanje zdravstveno bezbjedne hrane, predmeta opšte upotrebe i vode koja služi za javno snabdijevanje stanovništva vodom za piće, kao i za sanitarno higijenske i rekreativne potrebe – bazenske vode; uklanjanje ljudskih i životinjskih izlučevina, leševa, organa i tkiva, otpadnih voda i drugih otpadnih materija, na način i pod uslovima koji ne ugrožavaju zdravlje stanovništva; sprovođenje mjera preventivne dezinfekcije, dezinfekcije i deratizacije u naseljenim mjestima, na javnim površinama, u stambenim objektima, sredstvima javnog saobraćaja, objektima pod sanitarnim nadzorom i njihovoj neposrednoj okolini (čl. 12, st. 1). Za sprovođenje ovih mjera odgovorni su organi lokalne uprave, organi državne uprave, zdravstvene ustanove, privredna društva, preduzetnici, druga pravna lica i građani, u skladu sa ovim i posebnim zakonima. Posebne mjere za sprječavanje i suzbijanje zaraznih bolesti su: imunoprofilaksa i hemioprofilaksa; zdravstveni pregledi određenih kategorija stanovništva, kliconoša i zaposlenih u objektima pod sanitarnim nadzorom sa savjetovanjem; zdravstveni nadzor i karantin; laboratorijsko ispitivanje radi utvrđivanja uzročnika zaraznih bolesti i uzročnika epidemija zaraznih bolesti; rano otkrivanje i prijavljivanje zaraznih bolesti i epidemiološki nadzor; prevoz, izolacija i liječenje oboljelih od zaraznih bolesti; epidemiološko ispitivanje; zdravstveno obrazovanje oboljelih, članova njihovih porodica i drugih lica koja su u riziku od obolijevanja od zaraznih bolesti; dezinfekcija, dezinfekcija i deratizacija, po epidemiološkim indikacijama (čl. 13, st. 1). Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i drugih propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši ministarstvo, a poslove inspekcijskog nadzora vrše sanitarni inspektori, u skladu sa zakonom (čl. 37, st. 1 i 2).

Vlada je 2. decembra 2010. usvojila Predlog strategije za HIV i AIDS od 2010. do 2014. godine s akcionim planom, čiji je cilj obezbjeđivanje univerzalne prevencije, kao i poboljšanje kvaliteta života onih koji žive sa virusom.¹⁶³¹ Ministar zdravlja Miodrag Radunović saopštio je da je prethodna nacionalna strategija od 2005. do 2009. godine dala dobru podlogu za prevenciju HIV-a, i da je bila fokusirana na osobe koje su u riziku i koje žive sa virusom.¹⁶³² Po njegovim riječima, nova strategija se bazira se na uspjesima i rezultatima prethodne i na prepoznatim slabostima. Strategija obuhvata osam strateških oblasti, a za njenu realizaciju predviđeno je oko 15 miliona eura.¹⁶³³

¹⁶³¹ „Za borbu protiv side 15 miliona“, *Dan*, 3. decembar 2010.

¹⁶³² Isto.

¹⁶³³ Isto.

Prema podacima Instituta za javno zdravlje Crne Gore, u periodu od 1989. do kraja 2010. godine u Crnoj Gori je registrovano ukupno 119 osoba sa HIV/AIDS-om, od čega su 33 osobe umrle od AIDS-a. Broj osoba koje su živjele sa HIV/AIDS-om na kraju 2010. godine iznosio je 86, od čega su 32 osobe oboljele od AIDS-a.¹⁶³⁴

U cilju prevencije HIV/AIDS-a i polno prenosivih bolesti, u proteklih šest godina obrazovano je više od 1.200 zdravstvenih radnika, među kojima i stomatologa zaposlenih u privatnim ordinacijama, jedan dio zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova i javne uprave i učenika Srednje medicinske škole. SOS telefon Doma zdravlja Podgorica pruža informacije o HIV/AIDS-u i polnoprenosivim bolestima svakodnevno u periodu od osam do šesnaest časova.¹⁶³⁵

U oblasti krivičnih djela protiv zdravlja ljudi u 2010. godini učinjeno je više izmjena.¹⁶³⁶ Između ostalog, dekriminalizovano je krivično djelo Prenošene infekcije HIV virusom, član 289 Krivičnog Zakonika, Službeni list RCG, br. 70/2003, kojim je bilo sankcionisano dovođenje drugog u opasnost od infekcije HIV virusom; nepridržavanje propisa i mjera u vezi sprječavanja širenja HIV infekcije i prenos infekcije HIV time iz nehata, i svjesno prenošenje HIV virusa.

U obrazloženju za brisanje navedenog člana navodi se da ovo djelo pokriveno drugim krivičnim djelima, kao i da su danas neki oblici ovog krivičnog djela postali anahroni, jer zbog razvoja medicine i pronalaska novih medikamenata HIV infekcija ne znači uvijek i smrtni ishod.¹⁶³⁷

Po proglašenju epidemije gripa A (H1N1) krajem 2009. godine, ministar zdravlja Miodrag Radunović izjavio je da je zdravstveni sistem u potpunosti spreman da odgovori izazovima.¹⁶³⁸ Međutim, u januaru 2011. godine ministar Radunović naredio je mjere štednje jer Institut za javno zdravlje raspolaže ograničenim brojem PCR testova za potvrdu virusa H1N1.¹⁶³⁹ Sredinom februara 2011. tridesetogodišnja Ivana Šoć primljena je na Kliniku za infektivne bolesti Kliničkog centra u Podgorici zbog simptoma gripa, šest dana kasnije je otpuštena, a da za to vrijeme nije urađen PCR test, niti joj je data adekvatna antivirusna terapija.¹⁶⁴⁰ Dan kasnije pacijentkinja je preminula, a obdukcijom je utvrđeno da je smrt nastupila usljed gušenja, zbog jakog otoka pluća, koji je nastao zbog infekcije virusom A H1N1.¹⁶⁴¹

Zakon o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda. – Prema tumačenju Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, pravo na zdravlje ne obu-

¹⁶³⁴ Odgovor Instituta za javno zdravlje dostupan u arhivi Akcije za ljudska prava na zahtjev.

¹⁶³⁵ „Duplo manje nego prošle godine“, *Vijesti*, 4. decembar 2010.

¹⁶³⁶ http://www.skupstina.me/cms/site_data/AKTI%202010/obrazlozenje%20ijmjena%20krivnog%20zakona.pdf

¹⁶³⁷ Isto.

¹⁶³⁸ „Sredovječni Novljanin u kritičnom stanju“, *Vijesti*, 19. decembar 2009.

¹⁶³⁹ „Policija saslušala doktore koji su liječili djevojku“, *Vijesti*, 24. mart 2011.

¹⁶⁴⁰ Isto.

¹⁶⁴¹ Isto.

hvata samo zdravstveno osiguranje i zaštitu u medicinskim ustanovama, već i obavezu države da obezbijedi zdrav životni ambijent.¹⁶⁴²

Iako je stupio na snagu u avgustu 2004. godine, Zakon o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda (*Sl. list RCG*, 52/2004), u Crnoj Gori i 2010. godine predstavljao je mrtvo slovo na papiru. Nacionalni koordinator za kontrolu pušenja, Agima Ljaljević, kaže da se Zakon o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda ne poštuje i da je suštinski problem u praćenju primjene zakona koje je bilo povjereno inspekcijama, sa oko 100 inspektora, koje „nije mogle dosljedno da prate stanje na terenu jer su imali veliki broj drugih aktivnosti“.¹⁶⁴³ Prosvjetni inspektori trebalo je da prate implementaciju u okviru obrazovnih institucija, sanitarni u okviru zdravstvenih, a turistički u okviru ugostiteljskih objekata. Po njenim riječima, taj posao treba povjeriti inspektorima koji bi se isključivo bavili nadzorom nad primjenom tog zakona. Ona dalje navodi da se zakon dosljedno primjenjuje u dijelu zabrane reklamiranja i promocije duvanskih proizvoda – označavanja na paklicama cigareta koje su opasne posljedice upotrebe duvana, te zabrani prodaje cigareta licima mlađim od 18 godina. Ljaljević je dodala i da inspektori nijesu napisali mnogo kazni zbog kršenja Zakona o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda, dok je pomoćnica ministra zdravlja, Jadranka Lakićević, u novembru 2010. izjavila da je te godine izdato 18 mandatnih kazni zbog kršenja Zakona o ograničavanju upotrebe duvana, i to dvije po prijavi građana, a ostale u toku redovne kontrole Zdravstveno – sanitarne inspekcije.¹⁶⁴⁴ I ministar zdravlja je sredinom 2010. godine saopštio da se primjena Zakona o ograničavanju i upotrebi duvanskih proizvoda, u dijelu zabrane pušenja na javnim mjestima, pokazala neefikasnom i nedjelotvornom, najavivši uvođenje apsolutne zabrane pušenja na javnim mjestima i zatvorenim prostorima.¹⁶⁴⁵ Kazao je i da je malo kazni naplaćeno zbog nepoštovanja Zakona, ali i postavio pitanje kako se kontroliše prodaja duvanskih proizvoda, posebno kada su u pitanju mlađi od 18 godina i naglasio da „nije sasvim jasno da li se poštuje“.¹⁶⁴⁶

Obzirom da primjena važećeg Zakona nije dala očekivane rezultate, usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ograničavanju upotrebe duvanskih proizvoda (*Sl. list CG*, 32/2011), kojim su prošireni i precizirani pojmovi otvorenog i zatvorenog javnog prostora u kojima je zabranjeno pušenje, pooštrene su kazne i propisano kažnjavanje poslodavca, odgovornog lica i fizičkog lica koje krši zabranu pušenja.

Prevenција raka. – U Master planu razvoja zdravstva Crne Gore za period 2010. – 2013, navodi se da će prevenција raka početi sa ranim otkrivanjem stanja u primarnoj zdravstvenoj zaštiti i nastaviti sa liječenjem na sekundar-

¹⁶⁴² Opšti komentar No. 4, dok. UN E/C.12/2000/4.

¹⁶⁴³ „Pušači jači od inspektora“, *Dan*, 22. februar 2010.

¹⁶⁴⁴ „Puši 195.000 građana“, *Dan*, 12. novembar 2010.

¹⁶⁴⁵ „Puši svako gdje god hoće“, *Vijesti*, 1. jun 2010.

¹⁶⁴⁶ Isto.

nom i tercijarnom nivou, te da će se mogućnosti prevencije postići ranim otkrivanjem početnih faza bolesti i njihovim blagovremenim liječenjem, posebno raka dojke, grlića materice, debelog crijeva.¹⁶⁴⁷

U Domu zdravlja Danilovgrad, gdje su pilot projekti za prevenciju i rano otkrivanje najzastupljenijih vrsta kancera kod žena pokrili oko 80 odsto žena u tom gradu, kod 42 pacijentkinje je na vrijeme otkriven kancer.¹⁶⁴⁸

Psijhijatrijsko liječenje. – Strategija unapređenja mentalnog zdravlja u Crnoj Gori, koju je Vlada usvojila 2004. godine, zasnovana je na preporukama Svjetske zdravstvene organizacije, a njeni glavni zadaci su: pružanje pomoći na nivou primarne zdravstvene zaštite (domova zdravlja); dostupnost psihijatrijskih lijekova; omogućiti liječenje u društvenoj zajednici; usvojiti nacionalnu politiku i zakon o pravima mentalno oboljelih; razvijati stručni kadar; podržati istraživanja; pratiti mentalno zdravlje u zajednici; obezbijediti učešće društvene zajednice, pacijenata i njihovih porodica u organizovanju mentalne zdravstvene zaštite; obrazovati stanovništvo.¹⁶⁴⁹ Strategija je većim dijelom primjenjena, naročito u pogledu centara za mentalno zdravlje, koji su sastavni dio primarne zdravstvene zaštite, ali preostaje reorganizacija stacionarnih psihijatrijskih ustanova.¹⁶⁵⁰

U Crnoj Gori nema dovoljno bolničkih kapaciteta za liječenje pacijenata sa mentalnim poremećajima. Kapaciteti Specijalne bolnice u Kotoru (Dobrota) su popunjeni, dok u Podgorici Psihijatrijska klinika ima svega dvadesetak kreveta. U okviru nikšićke bolnice ima šest kreveta za smještaj pacijenata sa mentalnim poremećajima i nekoliko u Bijelom Polju. Ministar zdravlja je najavio da će se 2011. godine, najvjerovatnije u krugu crnogorskog Kliničkog centra, graditi nova psihijatrijska klinika, ali i da cilj ministarstva zdravlja nije samo da gradi nove zgrade psihijatrijskih bolnica, već da se kroz savjetovaništva za mentalno zdravlje, koja su osnovana u svim domovima zdravlja, smanji pritisak na stacionarne ustanove, u skladu sa Strategijom.¹⁶⁵¹ Ministar Radunović je istakao i da u Crnoj Gori još uvijek postoji stigma i diskriminacija osoba sa mentalnim poremećajima i da oko 100 pacijenata godinama i decenijama boravi u Specijalnoj bolnici u Dobroti zato što su porodice digle ruke od njih. Još jedan od uzroka nedovoljnih kapaciteta Specijalne bolnice je činjenica da se u njoj liječe i pacijenti kojima su sudovi izrekli mjeru obaveznog psihijatrijskog liječenja u zatvorenoj ustanovi.

¹⁶⁴⁷ <http://www.mzd.gov.me/rubrike/strategija-razvoja-zdravstva-crne-gore/97487/MAS-TER-PLAN-RAZVOJA-ZDRAVSTVA-CRNE-GORE-ZA-PERIOD-2010-2013.html>.

¹⁶⁴⁸ „U Domu zdravlja u Danilovgradu spasili 42 žene oboljele od raka dojke“, *Vijesti*, 8. mart 2011.

¹⁶⁴⁹ „Strategija unapređenja mentalnog zdravlja u Republici Crnoj Gori“, dostupna na: <http://www.mzdravlja.gov.me/pretraga?query=strategija+unapredjenja+mentalnog+zdravlja&siteId=50&contentType=2&searchType=4&sortDirection=desc&pageIndex=10>.

¹⁶⁵⁰ „Helsinška deklaracija“, *Dan*, 1. septembar, 2010.

¹⁶⁵¹ „Azil umjesto bolnice“, *Dan*, 28 april 2010.

Predstavnici Evropskog Komiteta za sprječavanje mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (CPT) posjetili su i Specijalnu psihijatrijsku bolnicu u Dobroti u septembru 2008. godine.¹⁶⁵² Primjetili su da je broj bolničara neprihvatljivo nizak. Informisani su i da se događaju povremeni fizički sukobi između pacijenata, upravo zbog nedostatka osoblja. Utvrdili su da je unaprijeđen multidisciplinarni rad i klinička evidencija, ali i da je nastavljen trend nedostatka informacija o uključivanju pacijenata u psiho-socijalne rehabilitacione aktivnosti. Komitet je ponovo istakao preporuku koju je dao i u izvještaju o posjeti 2004. godine, da je potrebno uspostaviti planove za individualni tretman svakog pacijenta, tj. uvećati ponudu terapijskih i rehabilitacionih aktivnosti (npr. radna terapija, individualna i grupna psihoterapija, obrazovanje, sportovi) i uključiti više pacijenata u aktivnosti prilagođene njihovim potrebama, što sve podrazumijeva zapošljavanje dodatnog osoblja.

Nesavjesno liječenje. – Iako su u toku dugotrajni procesi zbog propusta u liječenju, Crna Gora izgleda ima samo jednu pravosnažnu krivičnu presudu kojom je ljekar proglašen krivim za ljekarsku grešku, i to je presuda donijeta u postupku sprovedenom u odsustvu okrivljenog.¹⁶⁵³

Krajem 2010. navršile su se dvije godine otkako je podignuta optužnica protiv trojice ljekara Kliničkog centra, koji su optuženi za nesavjesno liječenje i fatalan ishod u slučaju trudnice Almere Fetić i njene bebe. Sudeći po izvještajima iz sudnice, gdje se gotovo ni u čemu ne poklapaju vještačenja o smrti eminentnih vještaka iz Podgorice i Beograda, ovaj slučaj postaje još jedan dugotrajan proces sa neizvjesnim ishodom. Suđenje u ovom predmetu nije okončano do kraja juna 2011.¹⁶⁵⁴ Postupci protiv ljekara traju predugo, neki čak i više od decenije, što, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, može značiti i povredu proceduralnog aspekta prava na život, koji zahtijeva efikasno utvrđivanje uzroka smrti i odgovornosti za smrt (*Šilih protiv Slovenije*, 2009).¹⁶⁵⁵

Krivični zakonik Crne Gore sadrži krivično djelo Nesavjesno pružanje ljekarske pomoći (čl. 290) i na taj način određuje da ljekar koji pri pružanju pomoći primijeni očigledno nepodobno sredstvo ili način liječenja i time prouzrokuje pogoršanje zdravstvenog stanja nekog lica, čini ovo djelo.

¹⁶⁵² Prevod izvještaja dostupan je na: <http://www.gov.me/biblioteka?query=cpt&sortDirection=desc>.

¹⁶⁵³ K273/08 od 13.03.2009. U ovom predmetu postupak je ponovljen i još uvijek je u toku.

¹⁶⁵⁴ „U sudnici 30.juna“, *Dan*, 16. jun 2011.

¹⁶⁵⁵ U predmetu *Šilih*, Evropski sud za ljudska prava utvrdio je odgovornost države za kršenje proceduralnog aspekta člana 2 EKPS (pravo na život), zbog toga što ni posle 12 godina odgovornost za smrt pacijenta u bolnici nije utvrđena jer je krivični postupak u međuvremenu zastario, a parnični za naknadu štete nije bio okončan. Sud je u toj presudi utvrdio da pored zahtjeva u konkretnom slučaju za poštovanjem prava na život, i razlozi opšte prirode zahtijevaju hitnu istragu svih slučajeva smrti u zdravstvenim ustanovama. „Spoznavajući činjenice i o mogućim greškama izvršenim u toku pružanja zdravstvene zaštite je od odlučujućeg značaja za otklanjanje potencijalnih problema i sprečavanje ponavljanja sličnih grešaka. Hitno ispitivanje takvih slučajeva je važno za bezbjednost svih korisnika zdravstvenih usluga.“ (*Šilih protiv Slovenije*, presuda vijeća iz 2007, st. 133).

Međutim, jedan od problema je taj što vještačenja obično rade kolege ljekara koji su optuženi za grešku, a oni po pravilu ne žele da optuže kolegu. Takođe, događa se i da nalaze obavljaju sudski vještaci koji nemaju dovoljno stručno znanje za tu oblast, te se dešava da vještak prilikom odbukcije napravi propust i ne utvrdi pravilno uzrok smrti ili propusti da obezbijedi sve što je potrebno da bi se uzrok utvrdio. Problem ljekarskih grešaka nije samo posao za redovne sudove. Sud Ljekarske komore Crne Gore može da sprovede nezavistan postupak, kojim, ako utvrdi krivicu ljekara, može kazniti novčano, suspenzijom, ali u teškim slučajevima i trajnim oduzimanjem licence za rad, ali u tom tijelu se po pravilu ništa ne čini prije pravosnažne presude. Kako takvih presuda nema, nema ni oduzete ljekarske licence za rad u Crnoj Gori.

U proteklih nekoliko godina sve je više porodica i pacijenata koji se obraćaju policiji, tužiocima i medijima sumnjajući da su ih ljekari „nesavjesno liječili“. Prethodnog ljeta je u medijima bila aktuelna afera sa nerazjašnjenom smrću pet pacijenta koji su liječeni u risanskoj bolnici „Vaso Čuković“.¹⁶⁵⁶ Taj slučaj još nije do kraja razjašnjen. Polovinom maja 2010. objelodanjena je drama koja se odvijala u Kliničkom centru kada je trudnica Maja Bešović dva i po sata čekala da bude pregledana zbog obimnog krvarenja.¹⁶⁵⁷ Kada je, napokon, primljena, ljekari su konstatovali spontani pobačaj, zbog čega je pokrenut krivični postupak. Prošle, 2009. godine porodica preminulog Emila Šahmanovića iz Plava, optužila je Klinički centar za nesavjesno liječenje, a doktora za uzimanje mita.¹⁶⁵⁸ Brat pokojnog smatra da su za smrt njegovog brata odgovorni ljekari u KC-u, dok su ortopedi odgovorili na optužbe tvrdeći da je sve rađeno profesionalno. Slučaj još uvijek nema epilog. Krajem jula 2009. porodica pokojnog Dragana Markovića (51) sa Cetinja pokrenula je postupak protiv dežurnog osoblja Urgentnog bloka KC-a u Podgorici, tvrdeći da on nije „adekvatno medicinski zbrinut kada je primljen sa teškim povredama nakon udesa“.¹⁶⁵⁹ Tada je Klinički centar suspendovao dva ljekara, tri medicinske sestre i jednog tehničara Urgentnog bloka. Po dugotrajnosti sudskog postupka najupečatljiviji slučaj koji je više od decenije vođen protiv dvojice ljekara Kliničkog centra, zbog smrti Alena Petrovića (19).¹⁶⁶⁰ Tragedija se dogodila još prije 12 godina kada je mladić zbog otečenog zuba zatražio pomoć, a preminuo zbog sepse nakon šest dana. Jedan optuženi ljekar je u međuvremenu preminuo, dok je za drugog dva puta donošena presuda. Međutim, ni nakon 12 godina u tom slučaju još nije donijeta pravosnažna presuda.¹⁶⁶¹

Protiv Kliničkog centra u toku posljednje tri godine pokrenuto je 17 sudskih sporova po tužbama za naknadu štete.¹⁶⁶² Najviše tužbi odnosi na liječenje

¹⁶⁵⁶ „Nekada ni obdukcija ne pomaže“, *Vijesti*, 27. avgust 2010.

¹⁶⁵⁷ „Bijeli mantili opet optuženi“, *Monitor*, 21. maj 2010.

¹⁶⁵⁸ „Ortopeda terete da je primio 800 eura mita“, *Vijesti*, 10. jun 2009.

¹⁶⁵⁹ „Suspendovani doktori Radulović i Burzan“, *Dan*, 29. jul 2009.

¹⁶⁶⁰ „Nije zdravo kad bijeli mantili idu u sudnicu“, *Vijesti*, 12. septembar 2010.

¹⁶⁶¹ Isto. Vidjeti i presudu Evropskog suda za ljudska prava, *Šilih protiv Slovenije*, fusnota 14.

¹⁶⁶² „Neće ljekar na ljekara“, *Vijesti*, 20. mart 2011.

prije 2007, dok je 2010. podnijeto šest tužbi. Od svih pokrenutih sporova za tri je tužba povučena, kod jednog je nastupio prekid postupka, jer liječenje nije okončano, kod jednog je dosuđena naknada nematerijalne štete od 7.500 eura i troškovi postupka, dok su ostali sporovi još u toku pred prvostepenim sudom.

Korupcija u zdravstvu. – Prema rezultatima ankete Ljekarske komore Crne Gore, koji se odnose na period od novembra 2009. do novembra 2010, svaki treći građanin smatra da u zdravstvu ima korupcije.¹⁶⁶³ Ministarstvu zdravlja građani su 2010. podnijeli tri prijave, a u januaru 2011. pet anonimnih prijava u vezi korupcije.¹⁶⁶⁴ Direktorka Kliničkog centra obavijestila je da je za korupciju u toj ustanovi do kraja maja 2010. bila dostavljena samo jedna prijava.¹⁶⁶⁵ Ministar zdravlja je poručio da je podnošenje prijave jedini put da se korupcija u zdravstvu zaustavi, i da će svaka prijava, pa i anonimna, biti procesuirana.¹⁶⁶⁶

U martu 2011, Vrhovno državno tužilaštvo podiglo je optužnicu protiv A. Mikulića, ljekara Kliničkog centra u Podgorici, zbog krivičnog djela primanje mita u produženom trajanju, M. Filipovića, direktora Poliklinike „Filipović“ u Podgorici, B. Blagojevića, sudije Osnovnog suda u Nikšiću i Z. Drakulovića, advokata u Podgorici, zbog krivičnog djela davanje mita, i B. Janjuševića, policijskog službenika, zbog krivičnog djela primanje mita putem pomaganja. Okrivljeni Mikulić se tereti da je u od 2. decembra 2010. do 15. januara 2011. u više navrata zahtijevao i primao poklon u novcu, da u okviru svog službenog ovlašćenja izvrši radnje koje ne bi smio izvršiti (snimanja preko reda i bez uputa), u čemu mu je pomogao okrivljeni Janjušević, tako što ga je doveo u vezu sa licem koje mu je dalo mito, dok su okrivljeni Filipović, Drakulović i Blagojević, u istom periodu davali mito Mikuliću.¹⁶⁶⁷ Kako je okrivljeni dr Filipović obavljao i pregled magnetnom rezonancom, akcija je u javnosti poznata pod nazivom „Magnet“. Na suđenju koje je počelo u junu 2011, okrivljeni su negirali navode optužnice.¹⁶⁶⁸ Interesantno, dr Mikulić je na suđenju izjavio da je preglede bez prethodnog uputa izvršio mnogim javnim ličnostima, među kojima i predsjednici Vrhovnog suda Vesni Medenici, mnogim ministrima, sinu pomoćnika ministra zdravlja, kao i da je s tom praksom bila upoznata i njegova šefica. Izjavio je i da je bio prisutan kada je snimanje bez prethodnog uputa zatražila supruga predsjednika Crne Gore, Svetlana Vujanović, inače sudija Apelacionog suda, kojoj je to i odobreno.¹⁶⁶⁹ Nastavak suđenja se očekuje u septembru 2011.

¹⁶⁶³ „Pacijenti da upru prstom na doktore“, *Dan*, 14. novembar 2010.

¹⁶⁶⁴ „Ministar predao osam prijava“, *Dan*, 13. februar 2011.

¹⁶⁶⁵ „Korupcije malo, bruka velika“, *Dan*, 24. maj 2010.

¹⁶⁶⁶ „Ministar čeka prijave“, *Dan*, 21. jun 2010.

¹⁶⁶⁷ Saopštenje Vrhovnog državnog tužilaštva dostupno na linku: <http://www.tuzilastvocg.co.me/aktuelnosti/saopstenja%20za%20javnost.htm>.

¹⁶⁶⁸ „Mikulić tvrdi da je pomagao ljudima“, *Dan*, 28. jun 2011.

¹⁶⁶⁹ Isto.

Pravo na obrazovanje

Član 13 PESK

1. Države članice ovog pakta priznaju svakom licu pravo na obrazovanje. One se slažu da obrazovanje treba da ima za cilj pun razvoj ljudske ličnosti i dostojanstva i da pojača poštovanje prava čovjeka i osnovnih sloboda. One su saglasne osim toga da obrazovanje treba da omogući svakom licu da igra korisnu ulogu u slobodnom društvu, da potpomaže razumijevanje, toleranciju i prijateljstvo između svih naroda i svih rasnih, etničkih ili vjerskih grupa i da podstiče razvoj djelatnosti Ujedinjenih nacija na očuvanju mira.
2. Države članice ovog pakta priznaju da u cilju obezbjeđenja punog korišćenja ovog prava:
 - a) osnovno školovanje mora da bude obavezno i svima dostupno besplatno;
 - b) srednje školovanje, u svojim raznim vidovima uključujući tu i srednje tehničko i stručno školovanje, treba da bude opšte i dostupno svima kroz odgovarajuće mjere, a naročito kroz postupno uvođenje besplatnog školovanja;
 - c) više školovanje treba da bude dostupno svima podjednako, zavisno od sposobnosti svakoga, kroz odgovarajuća sredstva, a naročito kroz postupno uvođenje besplatnog školovanja;
 - d) osnovno obrazovanje treba da bude podsticano ili pojačano što je moguće više, za lica koja nisu dobila osnovno obrazovanje ili koja ga nisu dobila u potpunosti;
 - e) treba aktivno raditi na razvoju školske mreže na svim stupnjevima, uspostaviti adekvatan sistem stipendija i stalno poboljšavati materijalne uslove nastavnog osoblja.
3. Države članice ovog pakta se obavezuju da poštuju slobodu roditelja i, u datom slučaju, zakonskih staratelja, da izaberu za svoju djecu i druge ustanove koje mogu da se propišu ili da se usvoje od strane države po pitanju školovanja i da obezbijede vjersko i moralno vaspitanje svoje djece prema svojim sopstvenim ubedenjima.
4. Nikakva se odredba iz ovog člana ne može tumačiti kao da narušava slobodu pojedinca i pravnih lica da osnivaju i upravljaju školama pod uslovom da principi iznijeti u tački 1. ovog člana budu poštovani i da obrazovanje koje pružaju ove škole bude u skladu sa minimalnim normama koje može da propiše država.

Član 15 PESK:

3. Države članice ovog pakta se obavezuju da poštuju slobodu neophodnu za naučno istraživanje i stvaralačku djelatnost.

Član 2 Protokola 1 EKPS

Niko ne može biti lišen prava na obrazovanje. U vršenju svih svojih funkcija u oblasti obrazovanja i nastave država poštuje pravo roditelja da obezbijede obrazovanje i nastavu koji su u skladu s njihovim vjerskim i filozofskim uvjerenjima.

Opšte

Obrazovanje je i posebno ljudsko pravo i nezamjenjivo sredstvo za ostvarenje drugih ljudskih prava.¹⁶⁷⁰ To je pravo koje može da osposobi ekonomski i društveno marginalizovane ljude i djecu da se izdignu iz siromaštva i uključe u društvo. Države sve više obrazovanje prepoznaju kao jednu od najboljih finansijskih investicija, ali, kako je primjetio Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, značaj obrazovanja nije samo praktičan: „dobro obrazovan, prosvijetljen i aktivan um, sposoban za slobodno i široko sagledavanje stvari, predstavlja radost i nagradu ljudskog postojanja“.¹⁶⁷¹

Kao i druga ljudska prava i pravo na obrazovanje mora biti obezbjeđeno svima bez diskriminacije po bilo kom zabranjenom osnovu.¹⁶⁷²

Evropski sud za ljudska prava u svojoj praksi primjene člana 2, Protokola 1 EKPS, bavio se pitanjima: diskriminacije (segregacije) Roma u pogledu ostvarenja prava na osnovno obrazovanje (Oršuš i drugi protiv Hrvatske, 2010); prava roditelja da obezbijede obrazovanje djece u skladu sa svojim agnističkim uvjerenjima (Folgerø and Others v. Norway, 2007), odnosno prava djece na obavezno seksualno obrazovanje uprkos religioznim uvjerenjima roditelja (Kjeldsen, Busk, Madsen i Pedersen protiv Danske, 1980); zabrane tjelesnog kažnjavanja u školama (Campbell i Cosans protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 1982; Tyrer protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 1978), itd.

Konvencija o pravima djeteta, pored ostalog, obavezuje države članice da preduzimaju mjere za obezbjeđenje redovnog pohađanja škole i smanjenje stope napuštanja škole (čl. 28, st. 1, e), da se disciplina u školi sprovodi na način primjeren ljudskom dostojanstvu djeteta (čl. 28, st. 2), da obrazovanje djeteta bude usmjereno na razvoj djetetove ličnosti, talenta i mentalnih i fizičkih sposobnosti do njegovih krajnjih mogućnosti, kao i na razvoj poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i načela utvrđenih Poveljom Ujedinjenih nacija (čl. 29, st. 1, a i b).

¹⁶⁷⁰ Opšti komentar o pravu na obrazovanje, čl. 13 PESK (*The Right to Education (Article 13 of the Covenant)*), *Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/1999/10 8 December 1999*. Treba imati u vidu i da Pakt predviđa poseban član o pravu na

¹⁶⁷¹ Isto, tačka 1.

¹⁶⁷² To je osnovni uslov, na osnovu člana 2 PESK, a u gore citiranom Opštem komentaru člana 13 pominje se u tački 6 b).

Ustav Crne Gore jemči pravo na školovanje pod jednakim uslovima i propisuje da je osnovno obrazovanje besplatno i obavezno (čl. 75). U Crnoj Gori besplatnost školovanja odnosi se i na redovno srednjoškolsko i visokoškolsko školovanje, što znači da se na ovaj način ustavna odredba približava zahtjevu iz člana 13, stav 2 (b) i (c) PESK, prema kome su države dužne da postepeno obezbijede besplatnost i viših stepena obrazovanja od osnovnog.

Opšti zakon o vaspitanju i obrazovanju (*Sl. list RCG*, 64/02, 45/10) uređuje predškolsko, osnovno, srednje opšte i stručno obrazovanje, vaspitanje i obrazovanje lica sa posebnim potrebama i obrazovanje odraslih. Ovim zakonom su propisani i ciljevi obrazovanja, među kojima i da razvija svijest, potrebu i sposobnost za očuvanje i unapređenje ljudskih prava, pravne države, prirodne i društvene sredine, multietičnosti i različitosti (čl. 4, tač. 4).

Dozvoljeno je osnivanje privatnih obrazovnih ustanova (čl. 3, st. 1).

Zakon zabranjuje diskriminaciju u ostvarivanju prava na obrazovanje (čl. 9) i propisuje da se rasporedom ustanova na teritoriji države građanima obezbjeđuje jednaka dostupnost u sticanju obrazovanja i vaspitanja (čl. 8).

Vjeronauke nema u školama u Crnoj Gori. Ustavom je propisano da su vjerske zajednice odvojene od države, a Opštim zakonom da u ustanovi javnog obrazovanja nije dozvoljeno religijsko djelovanje i korišćenje prostora ustanove u te svrhe (čl. 5).

Propisana su i prava i dužnosti učenika. Oni, pored ostalog, imaju pravo da iskažu mišljenje o radu nastavnika, pravo na zaštitu od svih vrsta nasilja u školi, na podnošenje prigovora na ocjenu i komisijsku provjeru znanja u toku nastavne godine itd. (čl. 97 i 98). Zakon predviđa kaznu u smislu prestatka radnog odnosa bez prava ponovnog obavljanja obrazovno-vaspitnog rada predviđena za nastavnika koji u školi: organizuje učenike i zaposlene u političke i religijske svrhe (tač. 2), navodi na obljubu i protivprirodni blud učenika odnosno zaposlenog u ustanovi (tač. 5); ponižava, vrijeđa ili tjelesno kažnjava učenika (tač. 9); izaziva nacionalnu i vjersku netrpeljivost (tač. 10). Na ovaj način su primjenjene odredbe Konvencije o pravima deteta koje se odnose na nediskriminaciju, zaštitu od zlostavljanja i školsku disciplinu u smislu poštovanja dječjeg dostojanstva.

Kontroverzne izmjene Opšteg zakona o vaspitanju i obrazovanju iz 2010. godine

Izmjenama Opšteg zakona o vaspitanju i obrazovanju 2010. godine (*Sl. list CG*, 45/10) propisano je da se nastava u privatnim i javnim ustanovama u Crnoj Gori izvodi na crnogorskom jeziku, umjesto na jeziku „u službenoj upotrebi u Republici“, što je prethodno bio slučaj (čl. 11). Ova izmjena izazvala je buru protesta političkih i drugih organizacija građana srpske nacionalnosti, koji u Crnoj Gori, prema popisu iz 2011. godine čine 28,7% stanovništva, dok

srpskim jezikom govori 43% stanovništva (prema popisu iz 2003, govorilo je 63,5%).¹⁶⁷³ Politička partija „Nova srpska demokratija“ podnijela je predlog za ocjenu ustavnosti ove odredbe, koji je Ustavni sud odbio, našavši da zakon ne ugrožava ustavno pravo na jednakost u školovanju i da zakonom nijesu uskraćena prava manjinskih naroda školovanje na njihovom jeziku.¹⁶⁷⁴

U aprilu 2011. iz Ministarstva prosvjete je najavljeno da će se nastava u svim školama u Crnoj Gori izvoditi na crnogorskom jeziku, dok će djeci građana kojima crnogorski jezik nije maternji, biti obezbijeđena nastava na njihovom jeziku.¹⁶⁷⁵ Ovakva informacija izazvala je zabrinutost da će na jesen doći do segregacije djece putem formiranja jednonacionalnih odjeljenja. Predsjednik Vlade Igor Lukšić rekao je da je protiv nacionalnih odjeljenja, ali da je za to da se svima omogući održavanje nastave na maternjem jeziku.¹⁶⁷⁶

Izmjenama Opšteg zakona 2010. godine potpuno je centralizovan izbor direktora javnih obrazovnih ustanova. Za izbor direktora škola sada je isključivo nadležan ministar, dok je školski odbor nadležan jedino da raspiše konkurs i dostavi ministru dokumentaciju (čl. 80). Izbor direktora ranije je vršio školski odbor, dok je njihov izbor potvrđivao ministar. I ovakvo rješenje je omogućavalo političku kadrovsku politiku bez obzira na potrebe i želje školskog kolektiva i učenika, što je dovelo do višemjesečnih protesta i obustave redovnog školovanja u Cetinjskoj gimnaziji 2009. godine.¹⁶⁷⁷ Poučeni tim iskustvom, poslanici političke partije Pokret za promjene predložili su

¹⁶⁷³ Rezultati popisa stanovništva iz 2003. godine prema podacima Zavoda za statistiku (Monstat).

¹⁶⁷⁴ Saopštenje sa V sjednice Ustavnog suda, 24. mart 2011, dostupno na linku: <http://www.ustavnisudcg.co.me/aktuelnosti.htm>; „Crna Gora: Odbijena inicijativa Nove oko jezika“, Radio Slobodna Evropa, 24.03.2011, dostupno na: <http://www.slobodnaevropa.org/content/news/2348595.html>.

¹⁶⁷⁵ „Je li moguće da će uvesti nacionalna odjeljenja“, *Vijesti*, 30. april 2011.

¹⁶⁷⁶ „Ko je davao mito da bi investirao“, *Vijesti*, 28. maj 2011.

¹⁶⁷⁷ Školski odbor Cetinjske gimnazije izabrao je 1. jula 2009. direktora M. Đurišića glасovima 4:3. Ministar je odbio da potvrdi ovu odluku. Dvije nedjelje kasnije Zavod za školstvo uputio je Školskom odboru odluku o razrješenju člana Školskog odbora iz njihovih redova i istog dana prigovor na odluku o izboru Đurišića na funkciju direktora, od strane člana lokalnog odbora vladajuće partije SDP i Đurišićevog protiv-kandidata. Nakon toga, 24. avgusta dva člana Odbora podnijela su neopozive ostavke, dok je jedan član usmeno obavijestio Odbor da nije u mogućnosti da učestvuje u daljem radu Odbora. U Cetinjskoj gimnaziji školska 2009/2010. nije počela 1. septembra kada je trebalo, jer je oko 70% gimnazijalaca nezadovoljnih odlukom Ministra, uz podršku profesora i roditelja započelo bojkot nastave, zahtijevajući od Ministarstva prosvjete da potvrdi prvobitnu odluku Školskog odbora. Novi Školski odbor, na čijem čelu je bio predsjednik vladajuće partije DPS u lokalnom parlamentu, koji je izabran 9. septembra, prihvatio je prigovor Grbovića, koalicionog partnera, i raspisao novi konkurs za mjesto direktora gimnazije. Učenici su nastavili protest.

Predsjednik prijestonice Cetinje, M. Janković, izjavio je da mu je ministar prosvjete u telefonskom razgovoru rekao da Đurišić nije izabran za direktora zbog njegovih čestih sastanaka sa Mitropolitom Srpske pravoslavne crkve Amfilohijem. Premijer M. Đukanović održao je 9. oktobra 2009. sastanak sa učenicima i predstavnicima roditelja. Na tom sastanku Đukanović je predložio formiranje novog Školskog odbora, čiji bi članovi bili

amandman koji bi, da je usvojen, obezbijedio da se u sastavu školskog odbora nađe veći broj zaposlenih iz same škole i veći broj roditelja. Međutim, prihvaćeno je retrogradno rješenje, koje je potpuno isključilo uticaj školskog odbora na izbor direktora. Promjenjen je i sastav školskog odbora. Sada ga čine po tri predstavnika ministarstva i lokalne samouprave, za ustanove čiji je osnivač lokalna samouprava, jedan predstavnik zaposlenih i jedan predstavnik roditelja (čl. 73), a ranije su ga činila po dva predstavnika ministarstva, Zavoda za školstvo i zaposlenih i jedan predstavnik roditelja.

Izbor direktora škole uvijek se najviše tiče škole kao kolektiva, pa bi taj izbor u potpunosti ili bar pretežno trebalo prepustiti nastavničkom vijeću i roditeljima. Na taj način, škola bi postala zaista demokratska, depolitizovana ustanova, što sada još uvijek nije slučaj u Crnoj Gori.

Izmjenama Opšteg zakona 2010. godine prvi put je normirana i obaveza Zavoda za školstvo i Centra za stručno obrazovanje da svake četvrtne godine ocjenjuju kvalitet vaspitno-obrazovnog rada ustanova. Takođe, umjesto dosadašnja tri stručna savjeta: za opšte obrazovanje, stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih, predviđena je centralizacija u vidu jednog Nacionalnog savjeta za obrazovanje. Propisana je i mogućnost osnivanja ustanova po modelu privatno-javnog partnerstva. Uveden je i institut učeničkog parlamenta umjesto dosadašnje zajednice učenika.

Građansko vaspitanje i građansko obrazovanje

U skladu sa Deklaracijom i Programom obrazovanja za demokratsko građanstvo Savjeta Evrope,¹⁶⁷⁸ usvojena je i Strategija građanskog vaspitanja i obrazovanja u osnovnim i srednjim školama u Crnoj Gori 207–2010 i uvedeni novi predmeti u osnovne škole (građansko vaspitanje) i srednje škole (građansko obrazovanje).¹⁶⁷⁹ Građansko obrazovanje u gimnaziji je obavezni izborni predmet, koji se može birati od I do IV razreda gimnazije. Građansko vaspitanje je uvedeno za VI i VII razred osnovne škole, kao obavezni predmet. Razvojni karakter obezbjeđuje se dograđivanjem ciljeva i sadržaja ovog

ugledni građani Cetinja. Zadovoljni ishodom pregovora, gimnazijalci su posle 42 dana prekinuli protest i vratili se na nastavu.

Đurišić se ponovo kandidovao i odlukom Školskog odbora izabran je za direktora škole. Ubrzo posle toga Ministar je potvrdio ovu odluku.

¹⁶⁷⁸ *Declaration and Programme on Education for Democratic Citizenship, based on the Rights and Responsibilities of Citizens*, usvojena 7. maja 1999. Vidi i: Sveevropska studija o politici obrazovanja za demokratsko građanstvo, Centar za građansko obrazovanje, Birzea, C. i ostali, Podgorica, 2005.

¹⁶⁷⁹ Strategija građanskog vaspitanja i građanskog obrazovanja u osnovnim i srednjim školama u Crnoj Gori, 2007–2010, Aktiv za građansko vaspitanje i građansko obrazovanje Zavoda za školstvo u saradnji sa partnerima: Fondacija Institut za otvoreno društvo – Predstavništvo Crna Gora, Misija OEBS-a u Crnoj Gori, UNICEF i NVO Centar za građansko obrazovanje.

predmeta na sadržaje koji se uče u predmetima priroda i društvo (I, II i III razred), priroda i tehnika (IV razred) i poznavanje društva (IV i V razred).

Položaj novih predmeta zavisi od ukupnog ambijenta u školi: od stepena demokratičnosti odnosa u obrazovanju i autonomije škole i nastavnika, položaja učenika u nastavi, odnosa nastavnika prema ovom predmetu. NVO Centar za građansko obrazovanje, koji je učestvovao u izradi Strategije, smatra da propisane aktivnosti nisu realizovane u predviđenom obimu, jer postoje manjkavosti u navedenom školskom ambijentu, a nedostaju i odgovarajuća literatura, tehnička sredstva i povezanost sa drugim predmetima.¹⁶⁸⁰

U osnovne škole je uveden i novi izborni predmet, Istraživanje humanitarnog prava, za VIII i IX razred.

Pravo djeteta na obavezno osnovno obrazovanje

Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju (*Sl. list RCG*, 64/02, 64/04, *Sl. list CG*, 45/10), u skladu s Ustavom i obavezom iz čl. 13 PESK i Konvencije o pravima djeteta, propisuje obavezu za roditelja da obezbijedi da dijete u uzrastu od 6 do 15 godina redovno pohađa devetogodišnju osnovnu školu (čl. 4). Organ državne uprave nadležan za poslove matične evidencije građana dužan je da dostavi školi, do kraja februara svake godine, spisak djece dorašle za školu iz naselja koja pripadaju području škole (čl. 35). Škola je dužna da podnese prijavu nadležnoj inspekciji Ministarstva prosvjete protiv roditelja djeteta koje nije upisano u školu, odnosno ne ispunjava osnovno-školsku obavezu (čl. 36).

Zakon ne predviđa kaznene odredbe za opštinske vlasti, niti za Ministarstvo prosvjete, ako ne obezbijede da učenici pohađaju školu, ali su zato predviđene kazne za roditelje (čl. 81).¹⁶⁸¹

Primjena kaznenih odredbi za roditelje koji ne obezbijede da im djeca redovno pohađaju školu je rijetkost. Iako je opšte poznato da posebno romska djeca ili većinom nisu ni upisana u školu ili je neredovno pohađaju,¹⁶⁸² Akcija za ljudska prava je dobila informaciju od ministarstva prosvjete da je od maja 2007. do maja 2009. samo jedan roditelj romske nacionalnosti sankcionisan zbog toga što mu dijete nije išlo u školu. Ministarstvo je tada potvrdilo da prosvjetna inspekcija ni jednom nije otišla u kampove na Koniku,

¹⁶⁸⁰ Informacije Centra za građansko obrazovanje (CGO), maj 2011.

¹⁶⁸¹ „Novčanom kaznom od polovine do desetostrukog iznosa najniže cijene rada u Crnoj Gori kazniće se za prekršaj roditelj, ako dijete ne upiše u školu, odnosno ako dijete ne pohađa nastavu (čl. 4, 31, 36 i 37). Ukoliko ni poslije izrečene kazne roditelj ne upiše dijete u školu, odnosno ako dijete ne pohađa nastavu, kazne se mogu ponavljati“ (čl. 81 Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju).

¹⁶⁸² Prema zvaničnim podacima preko 50% romske i egipćanske djece, školskog uzrasta, nije obuhvaćeno obaveznim osnovnim obrazovanjem. Prema podacima međunarodnih agencija i domaćih NVO mali broj djece uspješno završava školu, svega oko 10%. Napuštanje osnovne škole posebno je izraženo u Podgorici.

u kojima žive raseljeni Romi, da provjeri da li sva djeca koja tamo žive pohađaju osnovnu školu. Opravdanje za to što romska djeca ne idu u školu, a njihovi roditelji zbog toga nisu sankcionisani, kako navode u Ministarstvu, leži u nepreciznim podacima o prebivalištu i boravištu građana, tj. posebno raseljenih lica.¹⁶⁸³ Međutim, iz Ministarstva je saopšteno da se mehanizam identifikacije djece koja nijesu obuhvaćena vaspitno-obrazovnim procesom može postići „uspostavljanjem protokola sa jasnim zaduženjima, definisanim ulogama, obavezama i odgovornostima svih nadležnih organa i institucija koje je potrebno preduzeti da bi sva djeca bila uključena u obavezno osnovno obrazovanje“.¹⁶⁸⁴

Na početku školske 2010/2011. godine predstavnici Ministarstva prosvjete i sporta obišli su Kampove Konik 1 i 2, i u saradnji sa kancelarijom Crvenog krsta Crne Gore izvršili identifikaciju djece koja ne pohađaju nastavu i uključili 55-oro djece u gradske škole, uz obezbjeđivanje udžbenika, školskog pribora, neophodne garderobe, prevoza i sl.¹⁶⁸⁵ Nije poznato da li je uspostavljen gore navedeni protokol koji bi obezbijedio da se slične akcije preduzimaju na cijeloj teritoriji Crne Gore i to u kontinuitetu.

Obrazovanje je izdvojeno kao prioritetna oblast i u Strategiji za poboljšanje položaja RAE populacije u Crnoj Gori. U strategiji, kroz set od devetnaest mjera, od kojih većina njih nije sprovedena ili su u početnoj fazi, predložena su različita rješenja za povećanje uključenosti Roma u obrazovni sistem. Poseban akcenat je stavljen na predškolsko obrazovanje gdje je, između ostalog, predviđeno otvaranje novih odjeljenja predškolskog obrazovanja i angažovanje nastavnika-vaspitača romske nacionalnosti. Međutim u predškolskom obrazovanju, još uvijek se nalaze primjeri predškolskih ustanova koje pohađaju djeca isključivo romske populacije. Ovakva segregacija, naročito u predškolskom uzrastu je štetna, jer kada ta djeca počnu da pohađaju osnovne škole, razvije poseban grupni identitet, koji će ih još više udaljiti od njihovih vršnjaka, što predstavlja jedan od glavnih uzroka nepovoljnog i diskriminatorskog položaja Roma, Aškalija i Egipćana (RAE) u Crnoj Gori.¹⁶⁸⁶

U pogledu osnovnog obrazovanja predviđeno je obezbjeđivanje besplatnih udžbenika i školskog pribora osnovcima romske nacionalnosti, stipendije i stalno zapošljavanje za određen broj nastavnika romske nacionalnosti. Međutim, stipendije za romske i egipćanske učenike i studente kasne po nekoliko mjeseci, suprotno svojoj namjeni da omoguće redovno školovanje.¹⁶⁸⁷

¹⁶⁸³ Pismo MPIN br.01-3418/3 od 27.07.2009.godine koje je pomoćnik ministra Marko Jokić uputio NVO Akciji za ljudska prava.

¹⁶⁸⁴ Isto.

¹⁶⁸⁵ Intervju sa savjetnicom u Ministarstvu prosvjete i sporta Tamarom Milić 24.12.2010.godine. „Pomoć za 55 malih Roma koji su naknadno upisani u I razred“, *Vijesti*, 27.09.2010; „Udžbenici i odjeća za 55 mališan“, *Dan*, 28.09.2010.

¹⁶⁸⁶ Studija praktične politike „Od integrativnog do inkluzivnog obrazovanja u korak sa potrebama grupe autora (CEMI, CGO, Pedagoški centar)

¹⁶⁸⁷ Podaci Fondacije za stipendiranje Roma, razgovor sa izvršnim direktorom Aleksandrom Zekovićem, april 2011.

Postoji i problem kvaliteta obrazovanja u osnovnim školama.¹⁶⁸⁸ Izuzetno je mali broj RAE sa završenom srednjom školom (oko 2%), ali ohrabruje to što se ovaj broj svake godine pomalo povećava.¹⁶⁸⁹

Poseban problem predstavlja napuštanje školovanja od strane romske djece, koja se po pravilu nezvanično vjenčavaju pred kraj osnovne škole, ili je njihovim porodicama neophodno da zarađuju sezonski ili stalno, itd. Međutim, iz Ministarstva prosvjete i sporta navode da od aprila 2009. do novembra 2010. nije bilo prijava prosvjetnoj inspekciji od strane škola da neki od njihovih učenika ne pohađaju nastavu.¹⁶⁹⁰ Takođe, inspekcija do 12. novembra 2010. godine nije vršila nadzor u izbjegličkim naseljima u CG i u traženom periodu nije bilo prijava da djeca romske nacionalnosti ne pohađaju nastavu.¹⁶⁹¹ Ovo ukazuje na to da država ne preduzima aktivne mjere da spriječi napuštanje škole posebno romske djece, koja su pod pritiskom materijalne oskudice i specifične tradicionalne kulture.¹⁶⁹² Veliki broj djece zbog nepoznavanja službenog jezika i neadekvatnih socio-ekonomskih uslova za školovanje pod jednakim mogućnostima suštinski nije pripremljen za polazak u osnovnu školu.

Mogućnost obrazovanja na romskom jeziku u okviru redovnog obrazovnog sistema, još uvijek nije organizovano niti postoje odgovarajući udžbenici na romskom jeziku. Kao mjera je postavljeno i uključivanje roditelja ove djece u programe koji bi im pomogli da shvate značaj obrazovanja za njihovu djecu i da im pruže odgovarajuću podršku u tom procesu.

Projekat „Romska obrazovna inicijativa“ Fondacije Institut za otvoreno društvo – predstavništvo u Crnoj Gori i UNICEF-a, koji je trajao od 2003–2008, u saradnji s ministarstvom prosvjete, obezbijedio je da asistenti Romi rade s romskom djecom i njihovim porodicama i u kontinuitetu pružaju značajnu podršku osnovnom obrazovanju djece u prevazilaženju jezičke i kulturne barijere. Međutim, pošto je projekat završen, Vlada Crne Gore do 1. juna 2011. još uvijek nije obezbijedila sredstva za dalje finansiranje rada ovih asistenata, uprkos njihovim odličnim rezultatima i ukupno malim mjesečnim izdacima za njihove plate.

Na osnovu podataka Osnovne škole „Božidar Vuković Podgoričanin“, koja u Crnoj Gori upisuje najveći broj učenika RAE populacije, analiziran

¹⁶⁸⁸ Isto. Fondacija za stipendiranje Roma je uočila da su romska djeca često nepismena i u petom razredu osnovne škole.

¹⁶⁸⁹ Isto.

¹⁶⁹⁰ Rješenje br.12-63/2 od 19.11.2010.

¹⁶⁹¹ Rješenje br.12-63/2 od 19.11.2010. Ministarstva prosvjete i sporta-Prosvjetne inspekcije.

¹⁶⁹² Vidi stav 177 presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Oršuš protiv Hrvatske, 2010, gdje je Evropski sud utvrdio da hrvatske vlasti nijesu preduzele dovoljne mjere da spriječe visok stepen izostajanja romske djece iz osnovnog obrazovanja, tzv. „drop-out“. Konkretno, Sud je utvrdio da su vlasti morale učiniti više „na podizanju svijesti o važnosti obrazovanja među romskom populacijom, kao i na pružanju pomoći u savladavanju školskog gradiva“.

je trend uključivanja i zadržavanja djece RAE stanovništva u osnovnom obrazovanju.¹⁶⁹³

Inkluzivno obrazovanje

Konvencija o pravima djeteta predviđa pravo djeteta sa smetnjama u razvoju na posebnu brigu i podsticanje, kao i na besplatnu pomoć, uzimajući u obzir finansijske mogućnosti roditelja, za sticanje obrazovanja, obuke, zdravstvene zaštite, rehabilitacije, pripreme za zapošljavanje i rekreaciju na način koji vodi postizanju najveće moguće društvene integracije i individualnog razvoja djeteta, uključujući njegov kulturni i duhovni razvoj (čl. 23).

Vlada je 2008. godine usvojila Strategiju inkluzivnog obrazovanja u Crnoj Gori, s načelom kvalitetno i dostupno obrazovanje za sve, djece i omladine s posebnim obrazovnim potrebama u skladu s njihovim interesovanjima, mogućnostima i potrebama. Ciljevi Strategije bili su: 1) usklađivanje

¹⁶⁹³ Podaci JU OŠ „Božidar Vuković Podgoričanin“ primljeni po zahtjevu za pristup informacijama od 18.11.2010. godine.

Romski učenici, Matična škola – Osnovna škola „Božidar Vuković Podgoričanin“ u Podgorici

Školska godina	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Upisano učenika	133	267	295	298	306	344	391	453
Ostalo na kraju god. napustilo	100	255	284	292	287	302	322	
	33	12	11	6	23	25	11	
Završilo osmi razred	-	1	4	2	4	5	9	

Većina učenika koji napuste školu imaju 14 i 15 godina, a što se tiče prijava, škola u većini slučajeva nema tačne podatke i adresu stanovanja.

Područno odjeljenje „Kamp Konik 2“ – počelo sa radom 2000/2001. godine

Školska Godina	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Upisano učenika	84	180	207	286	292	266	269	265	267
Ostalo na kraju	81	156	174	245	258	250	211	234	
Napu-stilo	3	24	33	41	34	16	17	31	

Školske 2009/10 jedan broj roditelja se vratio na Kosovo ili u Srbiju.

Školu Božidar Vuković Podgoričanin je 18.11.2010. pohađalo i 5 učenika koji imaju Rješenje nadležne Komisije za usmjeravanje.

normativnih akata s domaćim i međunarodnim dokumentima, 2) sistemska podrška za profesionalni razvoj kadra, 3) ostvarivanje horizontalne i vertikalne prohodnosti između obrazovno-vaspitnih ustanova kroz povezivanje redovnih i posebnih nastavnih planova i programa, 4) organizovanje mreže stručne podrške, 5) obezbjeđivanje kvaliteta i praćenja rada u vaspitno – obrazovnom sistemu i 6) afirmaciju pozitivnih stavova u odnosu na filozofiju inkluzivnog obrazovanja.

Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju (*Sl. list CG*, 49/07, 80/10) predviđa da se djeca iz najosjetljivijih grupa stanovništva, uključujući djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju, djecu koja imaju teškoće uzrokovane socijalnim, jezičkim i kulturološkim preprekama, odnosno djecu koje žive u siromaštvu, djecu koja žive na udaljenom seoskom području, uključe u redovan i svakodnevni boravak u predškolskim ustanovama sa ostalom djecom, bez formiranja zasebnih grupa djece koja imaju neki od navedenih problema.

U zavisnosti od obrazovnog programa i dužine boravka djece, predškolsko obrazovanje ostvaruje se u predškolskoj ustanovi (jaslicama i vrtićima), obrazovnom centru, resursnom centru i dnevnom centru (u daljem tekstu: ustanova), kao i u porodici, a može se ostvarivati i u osnovnim školama i drugim pravnim licima.

Zakon o vaspitanju i obrazovanju dece sa posebnim potrebama (*Sl. list RCG*, 80/04) iz 2004, izmjenjen je 2010, uključujući i njegov naziv, pa je tako sada na snazi Zakon o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama (*Sl. list CG*, 45/10). Prilagođeno obrazovanje dece sa posebnim obrazovnim potrebama je obavezno od trenutka otkrivanja smetnje kod djeteta. Izmjenama zakona obezbijeđeno je da roditelj ima pravo da učestvuje u kreiranju programa vaspitanja i obrazovanja, dok se prethodno veća uloga roditelja odnosila na njegovo pravo da izabere program. Prošireni su ciljevi vaspitanja i obrazovanja djece, utvrđeno da je ustanova dužna da obezbijedi dodatna nastavna sredstva tehničke podrške (uvećanu štampu, Brajevo pismo i sl).

Naročito su značajne odredbe zakona koje omogućavaju inkluzivno obrazovanje dece sa posebnim obrazovnim potrebama u redovni školski sistem, kao i u resursne centre (gdje se ostvaruje vaspitanje i obrazovanje djece s umjerenim, težim, teškim i kombinovanim smetnjama u razvoju koja se ne mogu obrazovati u školi, kada je to u njihovom najboljem interesu, zbog neophodne podrške i tijesne povezanosti obrazovanja, rehabilitacije i rehabilitacije) i u dnevnim centrima. Od izuzetne važnosti je pomoć djeci sa posebnim potrebama u vidu asistenata učeniku u nastavi. Ipak, iako propisuju individualni rad sa djecom, ove odredbe predviđaju postojanje posebnih odjeljenja u okviru za sada 8 redovnih škola, što jeste bolje od potpuno izdvojenih odjeljenja, ali ne odgovara potpuno ideji inkluzivnog obrazovanja. U toku je realizacija projekta „Mreže podrške inkluzivnom obrazovanju“¹⁶⁹⁴ kojim je

¹⁶⁹⁴ Projekat MPIS „Mreže podrške inkluzivnom obrazovanju“ u partnerstvu sa UNICEF-om objavljen 30. maja 2011, <http://www.mpin.gov.me/vijesti>.

planirano da se poveća broj djece sa smetnjama u razvoju u redovnim odjeljenjima, te da se razvije saradnja između redovnih i posebnih odjeljenja u školi u cilju jačanja inkluzije.¹⁶⁹⁵

Zakonom je precizirano da se kandidati sa posebnim potrebama upisuju u škole na osnovu rješenja o usmjeravanju koje donosi Komisija za usmjeravanje. Obim i način sprovođenja dodatne stručne pomoći određuje se rješenjem o usmjeravanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama, u skladu sa obrazovnim programom.

Komisija za usmjeravanje djece sa posebnim obrazovnim potrebama nalazi se pri organu lokalne uprave nadležnom za poslove prosvjete, a čine je pedijatar i ljekari odgovarajuće specijalnosti, psiholog, pedagog, defektolog odgovarajuće specijalnosti i socijalni radnik, dok je roditelju, učitelju i vaspitaču omogućeno da učestvuje u njenom radu. Predviđene su i mobilne službe, u čiji sastav ulaze i stručnjaci iz resursnih centara ili posebnih odjeljenja pri školama. Takođe se mogu angažovati i drugi stručni saradnici, u zavisnosti od posebne obrazovne potrebe djeteta.

Za djecu sa smetnjama i teškoćama u razvoju realizuju se individualni razvojno-obrazovni programi (IROP), u skladu sa posebnim planom. Komisije za usmjeravanje izrađuju plan podrške iz kojeg se preuzimaju podaci koje koristi stručni tim da bi izradio IROP. U ovom planu je naznačen i vremenski period nakon kojeg se preporučuje da se izradi revizija, to jest prilagođavanje ovog plana.¹⁶⁹⁶ Program treba da bude urađen za svako dijete, usklađen s njegovim specifičnim potrebama, treba da sadrži sve podatke koji su relevantni za sposobnost tog djeteta da usvaja obrazovne sadržaje.

Prema zaključcima analize nevladinih organizacija, sadašnji način izrade IROP nije prilagođen međunarodnim standardima, ne sadrži dovoljno informacija i u praksi se nerijetko kopira plan za djecu sa istim smetnjama u razvoju.¹⁶⁹⁷ Takođe, revizija ovih planova se vrlo rijetko vrši, što ostavlja štetne posljedice na cjelokupan razvoj djeteta, jer ne prati njegovo napredovanje.

Promijenjen je i sastav Komisije za usmjeravanje koja može odložiti početak školovanja djetetu ukoliko za to postoje objektivni razlozi, a nju čine psiholog, vaspitač i učitelj.

Ministarstvo prosvjete i nauke je napravilo informator o Komisiji za usmjeravanje, koji treba da bude odštampan i dostavljen roditeljima. Formirano

¹⁶⁹⁵ Primjera radi, OŠ Savo Pejanović u Podgorici ima od 7 do 10 djece sa autizmom raspoređene ravnomjerno, po jedno po razredu.

¹⁶⁹⁶ Zakon o obrazovanju i vaspitanju djece sa posebnim potrebama i razgovor sa savjetnikom ministra prosvjete i nauke Tamarom Milić.

¹⁶⁹⁷ Str 23. Studije javne politike: „Od integrativnog do inkluzivnog obrazovanja: u korak sa potrebama“ u izradi Koalicije za društvene promjene (NVO CEMI, CGO i Pedagoški centar) pod finansijskim pokroviteljstvom EU objavljena na web sajtu <http://www.cemi.org.me/me/izdavstvo/studije-i-brifovi/649-Studija-javne-politike-%E2%80%9C9C0d-integrativnog-do-inkluzivnog-pristupa-obrazovanju-u-Crnoj-Gori-u-korak-sa-potrebama%E2%80%9D.html>, 10. februar 2011.

je 18 komisija za usmjeravanje, na lokalnom nivou, koje čini šest ljudi, što je napredak u odnosu na podatak da je u početku bilo samo 5 pilot Komisija. I dalje ih je nedovoljno, i zbog toga ne mogu kvalitetno i efikasno da izvršavaju obaveze iz njihove nadležnosti.

Takođe, nije obezbijeđena dovoljna pokrivenost teritorije Crne Gore, pa zbog toga postojeće Komisije nerijetko čine greške (neblagovremeno otkrivanje smetnje koje bi omogućilo ranu rehabilitaciju, kao i neodgovarajuće kategorisanje je ozbiljan problem). Ove Komisije dostavljaju informacije Ministarstvu prosvjete i nauke, koje ih unosi u internu bazu podataka o učenicima sa posebnim obrazovnim potrebama.¹⁶⁹⁸

Zaključak nevladinih organizacija je da se u praksi uočavaju sljedeći nedostaci: neadekvatna izrada i revizija individualnih razvojno-obrazovnih planova; nefunkcionisanje mobilnih timova (postoje četiri mobilna tima, za Podgoricu, Nikšić, sjever Crne Gore i primorje, zbog čega je trenutno rad mobilnih timova sporadičan, a roditelji nisu upoznati ni sa njihovim postojanjem, ni djelovanjem; slaba koordinacija institucija koje su nadležne za sprovođenje koncepta inkluzivnog obrazovanja; nedovoljno razvijen sistem obrazovanja šticećenika posebnih ustanova, neuključenost velikog broja djece Roma, Aškalija i Egipćana u obrazovni sistem i napuštanje obrazovanja; nedovoljno znanje i informisanost, koji podstiču razvoj stereotipa i predrasuda u okviru različitih grupa (vršnjaci, porodica, škola, sredina, stručni kadar), segregacija djece Roma, Aškalija i Egipćana u predškolskom uzrastu; nedovoljna edukacija i informisanost nastavnog kadra, itd.¹⁶⁹⁹

Evropska komisija je u novembru 2010. zaključila da je u pogledu inkluzivnog obrazovanja ugroženih grupa i djece sa posebnim obrazovnim potrebama neophodno „energičnije sprovoditi“ zakone koji ovu oblast uređuju.¹⁷⁰⁰

Obrazovanje odraslih

Zakon o obrazovanju odraslih (*Sl. list RCG*, 64/02, 49/07), definiše obrazovanje odraslih tokom života i navodi da se odrasli mogu obrazovati i usavršavati, specijalizovati i dopunjavati znanje, vještine i kompetencije prema

¹⁶⁹⁸ Razgovor sa savjetnikom u Ministarstvu prosvjete i sporta Tamarom Milić 24.12.2010. godine

¹⁶⁹⁹ Studija praktične politike „Od integrativnog do inkluzivnog obrazovanja u korak sa potrebama“, u izradi Koalicije za društvene promjene (NVO CEMI, CGO i Pedagoški centar) pod finansijskim pokroviteljstvom EU objavljena na web sajtu <http://www.cemi.org.me/me/izdavstvo/studije-i-brifovi/649-Studija-javne-politike-%E2%80%9COD-integrativnog-do-inkluzivnog-pristupa-obrazovanju-u-Crnoj-Gori-u-korak-sa-potrebama%E2%80%9D.html>, 10.02.2011.

¹⁷⁰⁰ Commission staff working document-Analytical report (Commission opinion on Montenegro application for membership of the European Union). 3.26. Chapter 26: education and culture

djelovima programa formalnog obrazovanja (modulima) i po posebnim programima za sticanje znanja, vještina i kompetencija. Obrazovanje odraslih, koje se realizuje po programima osnovnog obrazovanja i vaspitanja, srednjeg opšteg obrazovanja i stručnog obrazovanja, ostvaruje se u skladu sa ovim zakonom i zakonima koji regulišu te oblasti obrazovanja. Visokoškolsko obrazovanje odraslih ostvaruje se u skladu sa zakonom o visokom obrazovanju.

Materijalni položaj prosvjetnih radnika

Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima predviđeno je da treba „stalno poboljšavati materijalne uslove nastavnog osoblja“ (čl. 13, st. 2, tač. e).

Zarada prosvjetnih radnika u 2010. godini bila je manja za 3,5% od zarade u 2009.¹⁷⁰¹ U posljednje četiri godine zarade zaposlenih u prosvjeti stalno su bile ispod državnog prosjeka. Prosječna plata u prosvjeti (obrazovanju) u 2010. godini bila je 432 eura, dok je prosječna zarada na nacionalnom nivou 2010. bila 479 eura.¹⁷⁰²

Krajem februara 2011, Opštinski odbor sindikata prosvjete Podgorica podsjetio je da je prosječna plata prosvjetnih radnika niža za više od 15% od državnog prosjeka, i podnio inicijativu članovima glavnog odbora sindikata za pokretanje postupka za povećanje zarada.¹⁷⁰³ Ministarstvo finansija je u martu 2011. saopštilo da bi „povećanje zarada zaposlenima u prosvjeti i ostalim radnicima koji primaju plate iz budžeta predstavljalo korak unazad u sprovođenju politike stabilizacije javnih finansija, za koje se dobijaju pohvale od međunarodne zajednice.“¹⁷⁰⁴

Autonomija univerziteta

Član 15, stav 3 PESK obavezuje državu da poštuje slobodu neophodnu za naučno istraživanje i stvaralačku djelatnost.

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava istakao je značaj akademskih sloboda i autonomije ustanova visokog obrazovanja, koja podrazumijeva da članovi akademske zajednice budu slobodni da samostalno ili kolektivno razvijaju i razmjenjuju znanje i ideje, da izraze mišljenje o ustanovi

¹⁷⁰¹ Odgovor ministarstva finansija Sindikatu univerziteta Crne Gore (Unija slobodnih sindikata) od 10. februara 2010. u kome se objašnjava da je ovo smanjenje nastupilo zbog izmjena zakona o porezu na dohodak fizičkih lica i doprinosa za obavezno socijalno osiguranje (arhiva Akcije za ljudska prava).

¹⁷⁰² Zavod za statistiku (MONSTAT) <http://www.monstat.org/userfiles/file/zarade/2011/April%202011%20zarade%20za%20sajt.pdf>.

¹⁷⁰³ „Založite se za povećanje plata“, *Dan*, 26. februar 2011.

¹⁷⁰⁴ „Povećanje plata bilo bi korak unazad“, *Vijesti*, 16. mart 2011.

ili sistemu u kojem rade, da vrše njihove djelatnosti bez diskriminacije ili straha od represije države ili bilo koga drugog.¹⁷⁰⁵

Uživanje akademskih sloboda podrazumijeva i obavezu poštovanja akademске slobode drugih, pravičnu raspravu o suprotstavljenim stavovima i jednak tretman svih, bez diskriminacije po bilo kom zabranjenom osnovu.¹⁷⁰⁶ Autonomija univerziteta je stepen samoupravljanja koji je neophodan za djelotvorno odlučivanje ustanova visokog obrazovanja u pogledu akademskog posla, standarda i uprave. Međutim, samoupravljanje treba da bude usklađeno i sa javnom odgovornošću, posebno u pogledu finansiranja koje obezbjeđuje država.¹⁷⁰⁷

Ustav Crne Gore jemči autonomiju Univerziteta, visokoškolskih i naučnih ustanova (čl. 75). Jemči se i sloboda naučnog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva, sloboda objavljivanja naučnih i umjetničkih djela, naučnih otkrića, tehničkih izuma, a njihovim stvaraocima jemče se moralna i imovinska prava (čl. 76).

Prema Zakonu o visokom obrazovanju (*Sl. list RCG*, 60/2003 i 45/2010), ustanova sama bira akademsko osoblje (čl. 19, tač. 7) i dužna je da garantuje akademskom osoblju slobodu misli, ideja, provjere stečenih znanja, i obezbijedi slobodu organizovanja, udruživanja i zaštitu od diskriminacije po bilo kom osnovu (čl. 23, st. 1).

Organ upravljanja državnim univerzitetom je Upravni odbor, koga čini akademsko i ne-akademsko osoblje, studenti i predstavnici osnivača i javnosti kao spoljni članovi (čl. 46). Spoljnih članova može biti najviše 1/3. Rektora državnog univerziteta, kao organa rukovođenja, bira Upravni odbor, iz reda redovnih profesora univerziteta, na predlog stručnog tijela – Senata, koga čine rektor, prorektori, predstavnici akademskog osoblja i studenata (čl. 49, st. 3; čl. 51, st. 2). Način izbora rektora, ovlašćenja, trajanje mandata i druga pitanja, bliže se uređuju statutom univerziteta (čl. 49, st. 4). Izbor dekana fakulteta takođe se bliže uređuje statutom univerziteta (čl. 50, st. 3). Prema Statutu Univerziteta Crne Gore¹⁷⁰⁸ dekana imenuje Upravni odbor Univerziteta na predlog Vijeća fakulteta, odnosno akademije ili visoke stručne škole, uz prethodno pribavljeno mišljenje rektora, iz reda lica sa akademskim zvanjem na fakultetu ili akademiji ili visokoj stručnoj školi, na period od tri godine, sa mogućnošću još jednog uzastopnog imenovanja (čl. 55, st. 1).

U toku prve polovine 2011. godine, birali su se novi dekan Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore (UCG) i rektor UCG, a postupak i način izbora je doveden u pitanje. U oba slučaja izbor se vršio na osnovu Pravilnika,¹⁷⁰⁹

¹⁷⁰⁵ CESCR, *General Comment No. 13, The Right to Education (Article 13 of the Covenant)*, E/C.12/1999/10 8 December 1999, tačka 38.

¹⁷⁰⁶ Isto, tačka 39.

¹⁷⁰⁷ Isto, tačka 40.

¹⁷⁰⁸ Statut dostupan na: <http://www.ucg.ac.me/zakti/Statut.pdf>

¹⁷⁰⁹ Pravilnik o proceduri i rokovima izbora, postupku prestanka funkcije i razrješenja rektora UCG, od 26. novembra 2010. godine.

koji je usvojio Upravni odbor UCG 26. novembra 2010, a kojim je centralizovana procedura izbora dekana i rektora, kako su tvrdile nevladine organizacije, protivno Statutu Univerziteta (čl. 28) s kojim je Pravilnik blagovremeno morao biti usaglašen. NVO Centar za građansko obrazovanje podnio je zahtjev prosvjetnoj inspekciji da ispita slučaj i najavio pokretanje upravnog spora.¹⁷¹⁰ U međuvremenu je nadležni inspektor onemogućio CGO da preduzme dalje procesne korake, jer je izbjegavao da donese rješenje.¹⁷¹¹

U prvoj polovini 2011. godine ponovo je izabran isti rektor UCG, Predrag Miranović, koji je bio jedini kandidat za tu funkciju. Predlog Vijeća Pravnog fakulteta za izbor profesora Draga Radulovića za novog dekana Upravni odbor UCG prvobitno nije usvojio, zahtijevajući u aprilu 2011. od rektora da se izjasni o tome je li procedura izbora bila u skladu s propisima.¹⁷¹² Naknadno, izbor je potvrđen.¹⁷¹³

Izboru novog dekana Pravnog fakulteta UCG prethodio je niz incidenatnih situacija na tom fakultetu između studenata i dekana Ranka Mujovića, kao i jednog broja profesora i saradnika i dekana.

Protiv dekana Mujovića, podnijeta je anonimna krivična prijava zbog korupcije i zloupotrebe službenog položaja, koju je državno tužilaštvo odbacilo.¹⁷¹⁴ Dekan je zatim tužio zbog klevete novinara Slavka Radulovića i Daily Press, izdavača dnevnih novina Vijesti, koji su objavili tekstove o predmetu anonimne krivične prijave – falsifikovanju ocjena Mujovićeve asistentkinje. Novinara je Osnovni sud u Podgorici u krivičnom postupku oslobodio odgovornosti u februaru 2011, našavši da su sprovedenim dokazima potvrđeni navodi iz tekstova „Bolja ocjena bez potpisa profesora“, „Honorarima su i državi boli oči“ i „Mujović bolje od mene zna da je poradio na uspjehu asistentkinje“.¹⁷¹⁵ Sumnju u nesavjesno postupanje državnog tužilaštva, koje je u ovom slučaju odbacilo krivičnu prijavu protiv Mujovića, pojačava okolnost da je Mujović član Tužilačkog savjeta.¹⁷¹⁶

Za različite vidove nezakonitog postupanja, diskriminaciju, pritiske i ucjene, dekana Mujovića je optužilo šest članova Vijeća Pravnog fakulteta i

¹⁷¹⁰ „Miranović da ne prihvati kandidaturu“, *Dan*, 5. mart 2011; „Uprkos tome što je većinom glasova juče izabran novi dekan na Pravnom fakultetu, bivši Ranko Mujović ne priznaje izbore“, *Vijesti*, 8. mart 2011.

¹⁷¹¹ Razgovor sa Daliborkom Uljarević, izvršnom direktoricom CGO, 1. jun 2011.

¹⁷¹² „Opet traže smjenu dekana“, *Vijesti*, „Profesori ignorišu dekana“, *Dan*, 5. april 2011.

¹⁷¹³ Upravni odbor UCG je na sjednici održanoj 28.04.2011 izabrao novog dekana Pravnog fakulteta Draga Radulovića (Bilten UCG br. 270 od 29. aprila 2011. objavljen na: <http://www.ucg.ac.me>)

¹⁷¹⁴ *Dan*, 6. april 2010, str. 11, *Monitor*, 16. april 2011, str. 24–25.

¹⁷¹⁵ „Čeka se odluka Višeg suda“, *Vijesti*, 21. maj 2011.

¹⁷¹⁶ Pored toga, Dekan Mujović je mentor na magistrskim studijama iz oblasti međunarodnog prava ministru prosvjete i sporta Slavoljubu Stijepoviću, direktoru Uprave policije Veselinu Veljoviću i bivšem visokom funkcioneru Agencije za nacionalnu bezbjednost Zoranu Lazoviću. Mujović je takođe i nekadašnji poslanik vladajuće partije DPS. („Politika i konflikt interesa“, *Dan*, 11. februar 2011.)

dva profesora koji nisu članovi tog tijela, a koji su u decembru 2010. Senatu i Upravnom odboru UCG uputili inicijativu za njegovu smjenu.¹⁷¹⁷ Upravni odbor UCG je tek krajem marta 2011. ocijenio da je Vijeće fakulteta nadležno da odluči o inicijativi, pošto mu je podnese Izborna komisija, koja nije postojala u decembru 2010. Kada je dekan Mujović zakazao sjednicu Vijeća fakulteta na kojoj bi se glasalo o njegovoj smjeni, sjednicu, održanu 12. maja 2011, napustio je sa još sedam profesora, tvrdeći da procedura nije poštovana, pa je tako spriječeno glasanje.¹⁷¹⁸ Mandat dekanu Mujoviću ističe u avgustu 2011. godine, kada će ga zamijeniti novoizabrani dekan, profesor Drago Radulović.

Opšti utisak o ovom slučaju je da su nadležni organi UCG suviše dugo oklijevali da reaguju i blagovremeno doprinesu razriješenju blokade rada Pravnog fakulteta UCG, čije Vijeće tokom punih šest mjeseci u 2010. godini nije odlučivalo. S druge strane, odbacivanje krivične prijave od strane državnog tužilaštva protiv dekana u ovom slučaju takođe nije doprinjelo uspostavljanju povjerenja u nepristrasan rad tog državnog organa.

Donošenjem Zakona o visokom obrazovanju (*Sl. list RCG*, 60/03), započeta je reforma visokog obrazovanja u skladu sa principima Bolonjske deklaracije. U 2010. godini Zakon je izmjenjen i dopunjen da bi se uskladio sa propisima i preporukama Evropske unije.¹⁷¹⁹

Omladinska grupa Centra za građansko obrazovanje objedinila je kritike koje se od studenata različitih fakulteta mogu čuti o primjeni Bolonjske deklaracije. Oni su istakli da je umjesto reformskog procesa koji je trebalo da donese novi kvalitet, došlo do neusklađenosti, nedovoljne informisanosti studenata o novim pravima, selektivne primjene propisa, neopremljenosti fakulteta, nedostatka nastavnog kadra i manjka finansijskih sredstava za adekvatno sprovođenje reforme.¹⁷²⁰

Zakon o visokom obrazovanju dozvoljava osnivanje privatnih ustanova visokog obrazovanja, tako da u 2011. godine u Crnoj Gori pored državnog Univerziteta Crne Gore postoje i dva privatna univerziteta („Mediteran“ i „Univerzitet Donja Gorica“) i, nezavisno od njih, sedam samostalnih privatnih fakulteta.

Izmjene i dopune Zakona o visokom obrazovanju (*Sl. list CG*, 45/10), pored ostalog, bliže definišu finansiranje ustanova visokog obrazovanja. Vla-

¹⁷¹⁷ *Dan*, 28. maj 2011, str. 11 (U inicijativi se, pored ostalog, navodi da je dekan svojim postupanjem „ugrozio osnovne akademske slobode, napao ne samo ugled i dostojanstvo profesora, već i ‘nepodobnim’ profesorima zabranio pristup dekanatu...“).

¹⁷¹⁸ „Sve je to opozicija“, *Vijesti*, 13. maj 2011.

¹⁷¹⁹ Preporuka Savjeta od 24.09.1998. o evropskoj saradnji o osiguranju kvaliteta u visokom obrazovanju 98/561/EC, Preporuka EP i Savjeta od 15.02.2006. o jačanju evropske saradnje u osiguranju kvaliteta u visokom obrazovanju, Odlukom br.1298/2008/EZ EP i Savjeta od 16. decembra 2008.

¹⁷²⁰ „Studenti nijesu slobodni i smjeli“, *Dan*, 4. April 2011.

da uz mišljenje Savjeta za visoko obrazovanje utvrđuje broj studenata i visinu sredstava za finansiranje studenata na studijskim programima od javnog interesa na privatnim ustanovama (čl. 69). S obzirom na to da Vlada imenuje Savjet za visoko obrazovanje, ovakvo rješenje može dovesti do nelojalne konkurencije i favorizovanja Univerziteta Donja Gorica, čiji je osnivač bivši premijer i predsjednik DPS, Milo Đukanović, i na kome je jedan od predavača sadašnji premijer, Igor Lukšić. S druge strane, ako bi se ovo rješenje primjenjivalo tako da pomogne da određeni broj talentovanih studenata može da bira univerzitet, odnosno studijski program, bez obzira na svoje finansijske mogućnosti, ono bi moglo doprinjeti unapređenju kvaliteta obrazovanja i njegovoj pristupačnosti u Crnoj Gori.

Zakonom je predviđeno postojanje studentskog parlamenta kao oblika organizovanja studenata u visokoškolskim ustanovama, koji se osniva u skladu sa Statutom ustanove, koji je autonoman i ovlašćen za zastupanje i zaštitu prava i interesa studenata (čl. 106).

U praksi je bilo pritužbi na regularnost izbora predstavnika studenata u studentskom parlamentu Univerziteta Crne Gore na pojedinim fakultetima tog Univerziteta, pa su na Filozofskom fakultetu, nakon protesta studenata, izbori ponovljeni.¹⁷²¹

Zajednička ocjena nekoliko predstavnika studentskih organizacija je da studenti u Crnoj Gori nisu dovoljno društveno angažovani. Predstavnik studenata Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore Zoran Rakočević izjavio je kako nije siguran da je atmosfera u državi takva da studenti mogu najslobodnije izraziti svoje mišljenje.¹⁷²²

NVO Centar za građansko obrazovanje je nakon analize stanja na univerzitetima u Crnoj Gori pokrenuo inicijativu za osnivanje univerzitetskog ombudsmana, koji bi pratio rad sva tri univerziteta i davao mišljenje o radnjama koje su imale ili bi mogle imati štetne posljedice po prava studenata i akademskog osoblja.¹⁷²³ Ovu inicijativu su podržali i rektor Univerziteta Crne Gore, predstavnici studentskih organizacija i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda.

Studenti Filozofskog fakulteta u Nikšiću početkom aprila 2011. organizovali su štrajk pod parolom Nismo imali 1968, ali imaćemo 2011, zahtijevajući od ministra i premijera da ne plaćaju ogromne školarine, da im se obezbijede popravni kolokvijumi, cijena prevoza u skladu sa njihovim mogućnostima, plaćen pripravnički staž nakon završenih studija i sl.¹⁷²⁴ Izrazili su nezadovoljstvo i zbog reizbora dekana prof. dr. Blagoja Cerovića, koji je treći put imenovan na tu funkciju.

¹⁷²¹ „Batričevića podržalo 680 kolega“, *Dan*, 22. decembar 2011.

¹⁷²² „Studenti nijesu slobodni i smjeli“, *Dan*, 4. april 2011.

¹⁷²³ „Univerziteti da dobiju svog ombudsmana“, *Vijesti*, „Miranović bi da svako ima zaštitnika“, *Dan*, 19. mart 2011. „U Crnoj Gori treba uvesti Studentskog ombudsmana“, objavljeno 18. mart 2011, na web sajtu <http://cgo-cce.org/>

¹⁷²⁴ „Nikšićki studenti izašli na ulice: prošlo je vrijeme ćutanja“, *Vijesti*, 11. april 2011.

Korupcija u obrazovanju

Drugo godišnje Istraživanje javnog mnjenja Centra za građansko obrazovanje (CGO) i Centra za monitoring (CEMI) ukazuje da više od polovine ispitanih građana (54,2%) smatra da je korupcija prisutna u CG u manjoj ili većoj mjeri; 6,7% građana smatra da je korupcija u potpunosti prisutna u obrazovnom sistemu, a gotovo 21,8% da je uglavnom prisutna; od toga na privatnim fakultetima i školama 60,01%, a u državnim institucijama visokog obrazovanja 57,8%. Najmanji broj ispitanika, 22,4%, ukazao je na prisustvo korupcije u osnovnim školama.¹⁷²⁵ Primijećeno je da su privatni fakulteti donekle izgubili povjerenje građana u odnosu na istraživanje iz 2008. godine.

Rektor UCG, Predrag Miranović, saopštio je u martu 2011. da je rektoratu Univerziteta stiglo nekoliko prijava korupcije, u kojima se jedan profesor optužuje da naplaćuje ispite, a drugi da prodaje knjigu, koju je štampao Univerzitet.¹⁷²⁶ On je rekao da je u 2010. godini primio „nekoliko usmenih dojava da jedan profesor naplaćuje ispite, ali da te prijave nijesu bile ‘iz prve ruke’“.¹⁷²⁷ Naknadno je saopštio da je protiv jednog profesora zbog toga podnio krivičnu prijavu.¹⁷²⁸

CGO je zahtijevao pristup informacijama o javnim nabavkama na UCG, o ugovorima koje je Univerzitet zaključio u vrijednosti preko 10.000,00 € i 100.000,00 €, o zaradama i honorarima profesora i prihodima od samofinansirajućih studenata. CGO nije dobio nijedan ugovor, vrlo malo fakulteta je dalo informacije o zaradama i honorarima profesora, a većina je dostavila podatke o prihodima od samofinansirajućih studenata.¹⁷²⁹

Od 27. novembra 2007. traje proces dobijanja 23 komercijalna ugovora koja je UCG sklopio sa trećim licima. I pored presuda Upravnog suda u korist prava na pristup ugovorima, i rješenja Ministarstva prosvjete, UCG nije dostavio tražene ugovore.

CGO je ukazivao i na zabrinjavajuću pojavu plagijata putem kupoprodaje seminarskih, diplomskih i drugih radova, koja se čak javno reklamira, dok nije poznato da je zbog toga bilo ko na bilo koji način bio sankcionisan do 1. juna 2011.¹⁷³⁰

¹⁷²⁵ Borba protiv korupcije u obrazovanju: kako napraviti korak naprijed? Crna Gora: Istraživanje objavljeno u izvještaj za 2009.godinu-Podgorica: Centar za monitoring (CEMI)-Centar za građansko obrazovanje objavljen u februaru 2010 godine na web sajtu <http://www.cemi.org.me/me/programi/borba-protiv-korupcije/499.html>

¹⁷²⁶ „Profesori uzimaju mito za ispite“, *Dan* (agencija MINA), 16. mart 2011.

¹⁷²⁷ Isto.

¹⁷²⁸ Emisija „Načisto“, *TV Vijesti*, 17. mart 2011.

¹⁷²⁹ Razgovor sa Daliborkom Uljarević, izvršnom direktoricom CGO, 10. jun 2011.

¹⁷³⁰ Isto. Vidi saopštenje za javnost CGO od 15. januara 2010, www.cgo-cce.org „Ako nemaš znanje džaba ti zvanje“

Pravo na učešće u kulturnom životu, na korišćenje naučnih dostignuća, na zaštitu moralnih i materijalnih interesa koji proističu iz autorskog djela i sloboda istraživanja i stvaralaštva

Član 15 PESK:

1. Države članice ovog pakta priznaju svakom prava:
 - a) da učestvuje u kulturnom životu;
 - b) da se koristi dostignućima nauke i njihovom primjenom;
 - c) da uživa zaštitu moralnih i materijalnih interesa koji proističu iz svake naučne, književne ili umjetničke proizvodnje čiji je on autor.
2. Mjere koje države članice ovog pakta budu preduzele u cilju obezbjeđenja punog korišćenja ovog prava moraju da obuhvataju mjere koje su potrebne za obezbjeđenje očuvanja, razvitka i širenja nauke i kulture.
3. Države članice ovog pakta se obavezuju da poštuju slobodu neophodnu za naučno istraživanje i stvaralačku djelatnost.
4. Države članice ovog pakta priznaju koristi koje treba da budu rezultati jačanja i razvitka međunarodne saradnje i veza na polju nauke i kulture.

Opšte

Države članice PESK dužne su da garantuju svima, a ne samo svojim građanima, prava na učešće u kulturnom životu, na korišćenje naučnih dostignuća, na zaštitu prava autora, kao i slobodu istraživanja i stvaralaštva.

Pravo na učešće u kulturnom životu ima karakter slobode.¹⁷³¹ Kulturni život podrazumijeva način života, jezik, usmena predanja i pisanu književnost, muziku, neverbalnu komunikaciju, religiju ili sistem vjerovanja, ceremonije, igre, metode proizvodnje ili tehnologije, prirodni ambijent i onaj koji

¹⁷³¹ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 21, 2009 (*General Comment No. 21 (2009) Right of everyone to take part in cultural life E/C.12/GC/21*).

je proizveo čovjek, hranu, odjeću, umjetnost i običaje kroz koje pojedinci, grupe i zajednice izražavaju svoju čovječnost i značenje koje daju svome postojanju, izgrađujući svoj pogled na svijet koji predstavlja njihov odgovor na spoljašnje sile koje utiču na njihove živote.¹⁷³²

Država ima obavezu da se uzdrži od ometanja prava na uživanje i izražavanje kulturnog identiteta, ali i da obezbijedi uslove za uživanje tog prava, preduzimajući mjere da očuva kulturna dobra na njenoj teritoriji, kao i kulturno nasljeđe manjina.¹⁷³³ Uživanje ove slobode povezano je i sa slobodom naučnog istraživanja i drugog stvaralaštva, međunarodnom saradnjom i povezivanjem u oblasti nauke i kulture, što se sve predviđa ovim članom Pakta.

PESK ističe posebno pravo autora na zaštitu moralnih i materijalnih prava koja proističu iz njegovog djela kao neotuđivo ljudsko pravo, i obavezuje državu ugovornicu da zakonima obezbijedi djelotvornu zaštitu autorskih prava svim licima u njihovoj nadležnosti, bez diskriminacije.¹⁷³⁴ Imovinski aspekt prava autora štiti i član 1 Protokola 1 EKPS kao pravo na imovinu.

Stav 2 člana 15 PESK zahtijeva od država da kontinuirano ulažu u nauku i kulturu i nastoje da svima, bez diskriminacije, i po imovinskom statusu, obezbijede uživanje prava predviđenih u stavu 1.

Ustav jemči slobodu naučnog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva u načelu, kao i slobodu objavljivanja naučnih i umjetničkih djela, naučnih otkrića i tehničkih izuma, a njihovim stvaraocima moralna i imovinska prava (čl. 76). Pored toga, Ustav propisuje i obavezu države da podstiče i pomaže razvoj prosvjete, nauke, kulture, umjetnosti, kao i da štiti naučne, kulturne, umjetničke i istorijske vrijednosti (čl. 77).

Zakoni o kulturi i zaštiti kulturnih dobara

Zakon o kulturi (*Sl. list CG*, 49/08), iz 2008. godine, prvi je takav zakon u Crnoj Gori. Zakonom je kultura proglašena za djelatnost od javnog interesa, utvrđen je javni interes u kulturi, uređene ustanove kulture, status i prava umjetnika, finansiranje u kulturi, predviđeno donošenje Nacionalnog programa razvoja kulture itd. Zakon je kritikovan zbog centralističkih rješenja koja uspostavljaju nadležnost ministarstva za imenovanje članova Nacionalnog savjeta za kulturu, kao i imenovanje i izbor organa upravljanja u javnim ustanovama kulture.¹⁷³⁵ Na osnovu Zakona, Vlada je u martu 2011. usvojila Nacional-

¹⁷³² *Ibid.*

¹⁷³³ *Ibid.*

¹⁷³⁴ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava, Opšti komentar br. 17, 2005 (*General Comment No. 17 (2005): The right of everyone to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he or she is the author E/C.12/GC/17*).

¹⁷³⁵ „Pogubno za kulturu – saopštenje Liberalne partije“, *Vijesti*, 6.2.2009; „Zakon o kulturi uvodi prinudnu upravu – saopštenje IO Sindikata Narodnog muzeja Crne Gore“, *Vijesti*,

ni program razvoja kulture za period od 2011 – 2016,¹⁷³⁶ strateški dokument kojim se utvrđuju dugoročni ciljevi i prioriteti razvoja kulture (čl. 7).

Njegova svrha je „jačanje normativne i institucionalne infrastrukture, ravnomjeran razvoj kulture, jačanje kadrovskih kapaciteta, stabilni izvori prihoda, valorizacija i revalorizacija kulturnih dobara i osiguranje efikasne primjene integralne zaštite kulturne baštine, popularizacija i prezentacija kulturnih sadržaja, kao i razvijanje i unapređenje međunarodne saradnje u oblasti kulture“.¹⁷³⁷

Zakon o zaštiti kulturnih dobara, donijet u julu 2010. (*Sl. list CG*, 49/2010), uređuje vrste i kategorije kulturnih dobara, načine uspostavljanja zaštite, režim i mjere zaštite, prava i obaveze vlasnika i držalaca kulturnih dobara i druga pitanja od značaja za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara (čl. 1). Zakon predviđa i registraciju svih spomenika kulture, kako nepokretne, tako i pokretne kulturne baštine.

Zakon o autorskim i srodnim pravima donijet je 2004. godine u državnoj zajednici Srbija i Crna Gora i još uvijek se primjenjuje u Crnoj Gori.¹⁷³⁸ Ovaj zakon ne reguliše precizno koje se sve institucije bave oblašću intelektualne svojine, ni koja je njihova djelatnost, naročito u pogledu postupka koji primjenjuju u slučaju povrede prava. Značajan broj odredbi nije usklađen sa standardima Evropske unije. U izvještaju Evropske komisije stoji da „postojeća legislativa o autorskim i srodnim pravima u Crnoj Gori sadrži mnoge praznine i nekompatibilnosti sa standardima EU“,¹⁷³⁹ ali i da se očekuje da se do kraja 2010. usvoji novi zakon kojim će zaštita biti unaprijeđena. U oktobru 2010. godine Ministarstvo ekonomije je predložilo nacrt novog zakona o autorskim i srodnim pravima. Do zaključenja ovog izvještaja na kraju juna 2011. Predlog zakona o autorskim i srodnim pravima bio je još uvijek u skupštinskoj proceduri.

Od 1. januara 2006. u Crnoj Gori se primjenjuje i Zakon o primjeni propisa kojima se uređuje zaštita prava intelektualne svojine (*Sl. list CG* br. 45/05), kojim je regulisan postupak i mjere koje bi trebalo da preduzimaju državni organi u slučaju povrede prava intelektualne svojine proizvodnjom, prometom ili korišćenjem određene robe.

Primjena ovog Zakona u praksi nije dovela do ozbiljnijeg suzbijanja piraterije koja je vidljiva na svakom koraku, posebno u vidu opstanka brojnih video klubova koji izdaju piratska izdanja. Svjetska banka je u svom izvještaju

29.07.2008.

¹⁷³⁶ Dostupan na www.mku.gov.me/biblioteka/strategije

¹⁷³⁷ Prema riječima Dragice Milić, pomoćnice ministra kulture, „Kultura ište novca više“, *Dan*, 17.07.2010.

¹⁷³⁸ Zakon o autorskim i srodnim pravima, *Sl. list CG*, 61/2004.

¹⁷³⁹ Analitički izvještaj EK, Poglavlje 7, 3.7: Pravo intelektualne svojine, 9.11.2010. (*ANALYTICAL REPORT accompanying the Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union*, Brussels, 9 November 2010 SEC(2010) 1334).

primjetila da je „prodaja optičkih diskova (DVD, CD, software), kao i robe sa falsifikovanim žigom, naročito odjeće i obuće, jako rasprostranjena“.¹⁷⁴⁰ Evropska komisija je konstatovala da ni ovaj Zakon u bitnom dijelu nije usklađen sa pravom Evropske unije, i zaključila da bi Crna Gora mogla da preuzme obaveze članstva u EU u periodu od narednih pet godina pod uslovom da preduzme „značajne i održive dalje napore da obezbijedi primjenu zakona posebno u oblasti zaštite intelektualne svojine“.¹⁷⁴¹

Zaštita autorskih prava

U Crnoj Gori postoji Agencija za zaštitu autorskih prava muzičara PAM, koja na teritoriji Crne Gore štiti autorska prava kompozitora, aranžera i tekstopisaca iz čitavog svijeta. Prema riječima pomoćnika direktora Momčila Zekovića, većina crnogorskih autora muzike koji su pod okriljem organizacije PAM CG zadovoljni su načinom na koji se štite njihova autorska prava i načinom isplate po osnovu emitovanja njihovih djela.¹⁷⁴² Tome u prilog ne ide činjenica da se njihova muzika i dalje prodaje na piratskim CD-ima, da sve televizijske i radio stanice ne plaćaju redovno premije za emitovanje numera na svojim frekvencijama, kao ni to da ova organizacija nema softver koji bi automatski bilježio sve što se emituje, pa se može samo vjerovati na riječ 'košuljicama' dostavljenim iz televizija i riječima urednika.

U 2010. godini Agencija za radio-difuziju nastavila je da upozorava operatere da su obavezni da zaključe ugovore o regulisanju međusobnih prava sa emiterima i vlasnicima autorskih prava programskih sadržaja prije početka pružanja usluga distribucije radio i/ili televizijskih programa. Upozorili su da će „preduzimati energičnije mjere u cilju sprječavanja neovlašćene distribucije radio i tv programa, uključujući i oduzimanje dozvola“.¹⁷⁴³

Ulaganja u nauku i kulturu

Ustav i član 15 PESK obavezuju državu da preduzima mjere za podsticanje stvaralaštva, odnosno očuvanja, razvitka i širenja nauke i kulture.

Zakon o kulturi (čl. 93) predviđa obavezu za državu da za kulturu najmanje godišnje izdvaja 2,5 odsto budžeta države, a ako je BDP veći od 8 odsto, onda najmanje 3 odsto. Međutim, upozoreno je da je već 2009. godine, u prvoj godini posle stupanja Zakona na snagu, budžet za kulturu iznosio

¹⁷⁴⁰ Izvještaj Svjetske banke 'Doing business', novembar 2010.

¹⁷⁴¹ Analitički izvještaj EK, Poglavlje 7, 3.7: Pravo intelektualne svojine, 9.11.2010.

¹⁷⁴² „Muzički tuk na luk“, *Dan*, 26.01.2010.

¹⁷⁴³ TV IN, Impuls, 23.02.2010.

14 miliona eura, ili nešto manje od 1% državnog budžeta.¹⁷⁴⁴ Za 2010. godinu je predviđeno je još manje, oko 11 miliona ili 1,7 % budžeta,¹⁷⁴⁵ a za 2011. oko 7.5 miliona ili 1,2% budžeta.¹⁷⁴⁶

U odgovorima na upitnik Evropske komisije navedeno je da je za naučno istraživanje 2009. godine izdvojeno ukupno 0,4 odsto BDP-a, od čega je država za tu namjenu dala 0,1 odsto, a privreda 0,3 procenta.¹⁷⁴⁷ Zanimljiv je i podatak Zavoda za statistiku, da je u Crnoj Gori, 2008. godine, od ukupno 186166 zaposlenih, bilo svega 176 istraživača.¹⁷⁴⁸

Čini se da Crna Gora ne ulaže dovoljno u razvoj nauke, te da se, kad su u pitanju investicije, radi o minornim sredstvima (procjenjena na 0.13% BDP u 2007),¹⁷⁴⁹ procentualno daleko ispod prosjeka u Evropi i daleko ispod cilja koji bi trebalo da tokom narednih deset do petnaest godina, dostignu sve članice EU. Problem Crne Gore počinje od neadekvatne infrastrukture za kvalitetan naučno-istraživački rad, što dalje inicira „odliv mozgova“, koji Crnu Goru od devedestih godina prati u kontinuitetu, jer mladi talenti sa svojim znanjem odlaze tamo gdje im se obezbjeđuju odgovarajući uslovi za istraživački rad.

U julu 2008. godine, Vlada je usvojila Strategiju naučno-istraživačke djelatnosti 2008–2016, s Akcionim planom, u kojoj su povećanje saradnje sa EU i reforma nacionalne istraživačke zajednice utvrđeni kao glavni prioriteti u cilju integracije u Evropski istraživački prostor. Akcioni plan uključuje i mapu puta za povećanje investicija u oblasti nauke i istraživanja, i to od strane i javnog i privatnog sektora, sa ciljem da se obezbijedi investiranje 1,4% BDP-a Crne Gore u istraživačku djelatnost.¹⁷⁵⁰ NVO Centar za građansko obrazovanje kritikovala je činjenicu da je 2010. godine za nauku u Crnoj Gori izdvojeno svega 0.26% BDP-a, dok je evropski standard 3% BDP.¹⁷⁵¹

¹⁷⁴⁴ „Pogubno za kulturu – saopštenje Liberalne partije“, *Vijesti*, 6.2.2009.

¹⁷⁴⁵ Zakon o budžetu Crne Gore za 2010 (*Sl. list CG*, 87/2009).

¹⁷⁴⁶ Zakon o budžetu Crne Gore za 2011. godinu (*Sl. list CG*, 78/2010).

¹⁷⁴⁷ „Više novca za nauku“, *Vijesti*, 09.04.2010.

¹⁷⁴⁸ *Ibid.*

¹⁷⁴⁹ Podatak iz Analitičkog izvještaja EK, op.cit, str. 107.

¹⁷⁵⁰ Analitički izvještaj EK, Poglavlje 25: Nauka i istraživanje, novembar 2010.

¹⁷⁵¹ „Više para za nauku, manje za administraciju“, *Dan*, 25.12.2010.

Suđenja za ratne zločine u Crnoj Gori

Pravna regulativa

Crnu Goru obavezuju sve konvencije međunarodnog humanitarnog prava koje su obavezivale i SFRJ i SRJ, kao i državnu zajednicu Srbija i Crna Gora.¹⁷⁵² Ovo međunarodno pravo bilo je i prije izbijanja oružanih sukoba na teritoriji bivše Jugoslavije u znatnoj mjeri unijeto u zakone SFRJ i SRJ u vidu krivičnih djela ratni zločin protiv civilnog stanovništva, ratni zločin protiv ratnih zarobljenika itd.

U cilju potpunog ispunjavanja obaveza iz ratifikovanih konvencija, Krivični zakonik (KZ) Crne Gore dopunjen je 2003. godine¹⁷⁵³ krivičnim djelima Zločin protiv čovječnosti (čl. 427) i Nepreduzimanje mjera za sprječavanje vršenja krivičnih djela protiv čovječnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom (čl. 440). Ovim posljednjim djelom komandna odgovornost je predviđena kao posebno krivično djelo. Imajući u vidu da su oba djela bila zabranjena i za vrijeme oružanih sukoba devedesetih godina na osnovu ratifikovanih međunarodnih ugovora, primjenjuje se izuzetak od pravila *nulla crimen sine lege*, *nulla poena sine lege*, predviđen u članu 15, stav 2 PGP i članu 7, stav 2 EKPS¹⁷⁵⁴, pa je tako Viši sud u Bijelom Polju 2010. godine sudio po optužnici za zločin protiv čovječnosti u slučaju Bukovica (detaljnije u nastavku). Međutim, po osnovu komandne odgovornosti, zbog nesprječavanja i/ili nekažnjavanja za izvršene zločine do sada još niko nije optužen u Crnoj Gori.¹⁷⁵⁵

¹⁷⁵² „Međunarodno-pravni osnov kažnjavanja počinilaca ratnih zločina na teritoriji bivše Jugoslavije, koji najvećim dijelom nalazimo u ženevskim konvencijama o zaštiti žrtava rata (1949) i Dopunskim protokolima I i II (1977) uz ove konvencije, potrebno je upotpuniti odredbama Konvencije o suzbijanju i sprečavanju zločina genocida (1948), Međunarodne konvencije protiv uzimanja talaca (1979), Haške konvencije o zaštiti kulturnih dobara u slučaju oružanog sukoba (1954), imajući u vidu karakter i vrste počinjenih zločina. Sve pomenute konvencije ratifikovane su od strane bivše SFRJ“ (Izveštaj Komisiji eksperta ustanovljenoj na osnovu Rezolucije Saveta bezbjednosti 780 (1992), Savezna Vlada Savezne Republike Jugoslavije, ZU/SG-780/92/DOC-1/S, Beograd, 1992), dostupno na: <http://www.slobodan-milosevic.org/documents/reports/Serbian/1-IZV.htm>.

¹⁷⁵³ *Sl. list RCG*, 70/2003

¹⁷⁵⁴ „Kažnjavanje samo na osnovu zakona (čl. 7)

1. Niko se ne može smatrati krivim za krivično djelo izvršeno činjenjem ili nečinjenjem koje, u vreme kada je izvršeno, nije predstavljalo krivično djelo po unutrašnjem ili međunarodnom pravu. Isto tako, ne može se izreći stroža kazna od one koja je bila propisana u vreme kada je krivično djelo izvršeno.

2. Ovaj član ne utiče na suđenje i kažnjavanje nekog lica za činjenje ili nečinjenje koje se u vrijeme izvršenja smatralo krivičnim djelom prema opštim pravnim načelima koja priznaju civilizovani narodi.“

¹⁷⁵⁵ O institutu komandne odgovornosti u međunarodnom pravu i krivičnom pravu SFRJ i SRJ vidi detaljnije: „Komandna odgovornost – ka jasnim odgovorima i preciznim

Dopunom čl. 370 KZ (Izazivanje rasne, nacionalne i vjerske mržnje) u aprilu 2010. godine predviđena je kazna zatvora od šest mjeseci do pet godina i za javno odobravanje, negiranje ili značajno umanjeње težine krivičnih djela genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina učinjenih protiv grupe ili člana grupe koja je određena na osnovu rase, boje kože, religije, porijekla, državne ili nacionalne pripadnosti, na način koji može dovesti do nasilja ili izazvati mržnju prema grupi lica ili članu takve grupe, ukoliko su ta krivična djela utvrđena pravosnažnom presudom suda u Crnoj Gori ili međunarodnog krivičnog suda.

U Vrhovnom državnom tužilaštvu obrazovano je 2008. godine Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, kojim rukovodi Specijalni tužilac.¹⁷⁵⁶ Specijalni tužilac (Đurđina Nina Ivanović) ima pet zamjenika.¹⁷⁵⁷ Za svoj rad i rad Odjeljenja Specijalni tužilac odgovara Vrhovnom državnom tužiocu.¹⁷⁵⁸

Pri višim sudovima u Podgorici i Bijelom Polju, takođe od 2008, postoje Specijalizovana odjeljenja za suđenja za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, u kojima radi ukupno osam specijalizovanih sudija i troje istražnih sudija.¹⁷⁵⁹ I Specijalni tužilac i zamjenici, kao i sudije u specijalizovanim odjeljenjima stimulisani su specijalnim dodacima na osnovnu mjesečnu zaradu.¹⁷⁶⁰

Opšti pregled suđenja za ratne zločine

U Crnoj Gori su u 2010. i početkom 2011. godine u toku bila četiri suđenja za ratne zločine: 1) protiv ratnih zarobljenika i civila u logoru Morinj 1991. godine; 2) protiv civilnog stanovništva – izbjeglica iz Bosne i Hercegovine, tzv. „Deportacija izbjeglica“ iz maja 1992. godine; 3) protiv civilnog stanovništva u predjelu Bukovice 1992. i 1993. godine, i 4) protiv civilnog stanovništva, izbjeglica sa Kosova, u Kaluđerskom laz u 1999. godine.¹⁷⁶¹

stavovima“, Siniša Važić, sudija, Pravda u tranziciji, <http://www.pravdautranziciji.com/pages/article.php?pf=1&id=1477>; „Komandna odgovornost i savremeno pravo“, Iavor Rangelov i Jovan Nicić, Fond za humanitarno pravo, 2004 (<http://www.b92.net/feedback/misljenja/fhp/komandna.php>); „Justice at Risk: War Crimes Trials in Bosnia and Herzegovina, Croatia and Serbia and Montenegro“, Human Rights Watch, Vol. 16, No. 7, October 2004, str. 24.

¹⁷⁵⁶ Član 66, Zakon o državnom tužilaštvu (*Sl. list RCG*, 69/2003, *Sl. list CG*, 40/2008).

¹⁷⁵⁷ Zvanična internet stranica državnog tužilaštva Crne Gore (na dan 12. jun 2011): <http://www.tuzilastvogc.co.me/tuzilacka%20organizacija/drzavni%20tuzioci.htm>

¹⁷⁵⁸ Član 70, Zakon o državnom tužilaštvu (*Sl. list RCG*, 69/2003, *Sl. list CG*, 40/2008).

¹⁷⁵⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (*Sl. list CG*, 22/08); Odgovori Vlade na Upitnik Evropske komisije, 23 Pravosuđe i osnovna prava, 10. novembar 2009, str. 56 i 118.

¹⁷⁶⁰ Odgovori Vlade na Upitnik EK, 23 Pravosuđe i osnovna prava, 10. novembar 2009, str. 117.

¹⁷⁶¹ U Izvještaju Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore o radu Državnog tužilaštva za 2010. godinu vrhovna državna tužiteljka Ranka Čarapić objavljuje da za Krivična djela protiv

Karakteristično za sve ove predmete je to što su optuženi neposredni izvršioци krivičnih djela, dok su naredbodavci, po pravilu, ostali van optužnica. Takođe, državno tužilaštvo ne primjenjuje institut komandne odgovornosti koji podrazumijeva oblik odgovornosti pretpostavljenih koji su znali ili morali znati za zločin, a ništa nisu učinili da ga spriječe ili kazne (izvršenje krivičnog djela nečinjenjem).¹⁷⁶²

Državno tužilaštvo Crne Gore na svom sajtu ne objavljuje optužnice za ratne zločine.¹⁷⁶³ Viši sud u Podgorici objavio je na svom sajtu prvostepenu presudu u slučaju „Deportacija izbjeglica“,¹⁷⁶⁴ ali ne i presudu u slučaju „Morinј“. Viši sud u Bijelom Polju do juna 2011. nije objavio prvostepenu presudu u slučaju „Bukovica“.

Za razliku od uobičajene prakse državnih tužilaca da predlažu određivanje pritvora prilikom podnošenja zahtjeva za sprovođenje istrage i za mnogo manje ozbiljna krivična djela nego što su ratni zločini, u svim procesima za ratne zločine tužilaštvo je predložilo određivanje pritvora, zbog ozbiljnosti djela i visine zapriječene kazne, tek uz podizanje optužnice, dakle, pošto su istrage okončane. To je dovelo do toga da se gotovo polovini optuženih za deportaciju, kao i prvooptuženom u slučaju Kaluđerski laz i jednom od optuženih u slučaju Morinј, sudilo u odsustvu.

U slučaju Bukovica, optuženi su bili u pritvoru oko osam mjeseci, u slučaju Morinј, ukupno 21 mjesec, u slučaju Deportacija četvorica uhapšenih u Crnoj Gori bila su pritvorena 27 mjeseci, dok su četvorica naknadno uhapšenih u Beogradu u ekstradicionom pritvoru provela oko četiri mjeseca. U slučaju Kaluđerski laz, pritvor je trajao najduže, čak 34 mjeseca, i to osam mjeseci prije početka suđenja.

U 2010. godini i do kraja maja 2011. godine donijete su tri prvostepene presude, od kojih jedna osuđujuća, u predmetu Morinј, i dvije oslobađajuće za sve optužene u predmetima „Bukovica“ i „Deportacija izbjeglica“. Glavni pretres u predmetu „Kaluđerski laz“ još uvijek je trajao u junu 2011.

Do juna 2011. godine u Crnoj Gori nije bio pokrenut krivični postupak protiv bilo kog lica zbog ratnih zločina izvršenih prilikom opsade Dubrov-

čovječnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom nije podnijeta ni jedna krivična prijava. Od ranije su bile podignute optužnice protiv 23 lica zbog ovog krivičnog djela: prvostepene oslobađajuće presude je dobilo 6 lica i sve su ukinute po žalbi, dok su postupci po optužnicama protiv 17 lica bili u toku tokom 2010. (<http://www.tuzilastvogc.co.me/Izvjestaj%20za%202010.%20godinu.pdf>).

¹⁷⁶² Detaljnije o ovom institutu u međunarodnom humanitarnom pravu i krivičnim zakonima SFRJ i SRJ, vidjeti gore, fusnotu 7.

¹⁷⁶³ U Izvještaju Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore o radu Državnog tužilaštva za 2010. godinu, poglavlje „Javnost rada“ državna tužiteljka izvještava da se o radu Tužilaštva (uključujući i o radu Specijalnog tužioca – Odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina) javnost informiše davanjem saopštenja, njenim učestvovanjem u TV emisijama, te za 2010. kroz jedan novinski intervju i jednu press konferenciju (<http://www.tuzilastvogc.co.me/Izvjestaj%20za%202010.%20godinu.pdf>).

¹⁷⁶⁴ Ks.br.3/09:http://www.visisudpg.gov.me/LinkClick.aspx?fileticket=uvaX_HzrIlo%3d&tabid=86

nika (od 1. oktobra 1991. do kraja juna 1992.)¹⁷⁶⁵ iako su državni zvaničnici prihvatili odgovornost za štetu od organizovane pljačke u kojoj su crnogorski državljani učestvovali na teritoriji Republike Hrvatske.¹⁷⁶⁶ Za ratne zločine izvršene prilikom napada na Dubrovnik osuđeni su pred Haškim tribunalom samo bivši general Jugoslovenske narodne armije (JNA), Pavle Strugar¹⁷⁶⁷, i njemu podređeni komandant Miodrag Jokić.¹⁷⁶⁸ Pred Haškim tribunalom je optužen i penzionisani admiral Milan Zec, ali je 2002. oslobođen optužbi¹⁷⁶⁹, dok je, takođe optuženi kapetan I klase JNA Vladimir Kovačević – Rambo 2004. odlukom Haškog suda privremeno pušten na slobodu zbog liječenja.¹⁷⁷⁰

¹⁷⁶⁵ Dana 29. decembra 2009, Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore je saopštilo da osim predmeta u vezi logora Morinj, nije formiran drugi predmet koji tretira događaje na dubrovačkom području u toku 1991. i 1992. godine, jer tužilaštvu do tog datuma nisu bile podnijete krivične prijave protiv crnogorskih državljana (Odgovor na zahtjev za pristup informacijama, arhiva Akcije za ljudska prava).

¹⁷⁶⁶ Ministar poljoprivrede Republike Crne Gore, Milutin Simović, 2005. godine je izjavio da će na osnovu potpisanog dokumenta Crna Gora opštini Konavle uplatiti 375.000 eura kao nadoknadu za 268 muznih krava i izvestan broj teladi i junaca koje su odvedene sa farme u Grudi ratne 1991. godine. Predsjednici Hrvatske i Crne Gore potvrdili su i da traju pregovori o imovini dubrovačkog aerodroma koja je za vreme rata opljačkana i odneta na tivatski aerodrom. Prema podacima hrvatskih državnih organa tokom rata od 1991. – 1992. godine u dejstvima JNA i crnogorskih rezervista samo na užem području Dubrovnika uništeno je, oštećeno ili ukradeno 336 većih i manjih plovila („Niko nije kriv“, *Monitor*, 20. avgust 2010.).

¹⁷⁶⁷ Pavle Strugar, bivši general JNA i glavnokomandujući u napadu na Dubrovnik (zapovjednik 2. operativne grupe JNA), nastanjen u Crnoj Gori, predao se Haškom tribunalu u oktobru 2001. Strugar je 31. januara 2005. proglašen krivim na osnovu krivične odgovornosti nadređenog za 2 od 6 tačaka optužnice za kršenje pravila i običaja ratovanja sankcionisanih Ženevskom konvencijom iz 1949. i Dopunskim protokolima iz 1977. godine kao i običajnim pravom, a kažnjivim po članovima Statuta Međunarodnog suda, i to zbog napada na civile, uništavanja ili hotimičnog nanošenja štete ustanovama namenjenim religiji, dobrotvornim svrhama, obrazovanju, umjetnosti i nauci, istorijskim spomenicima i umjetničkim i naučnim djelima. U prvostepenom postupku osuđen je na 8 godina zatvora. U postupku po žalbi, 17. jula 2008, na osnovu djelimično usvojene žalbe Tužilaštva, Strugar je pravosnažno osuđen na sedam i po godina zatvora, na umanjenu kaznu od prvobitne zbog njegovog narušenog zdravlja. Iz zatvora je oslobođen 20. februara 2009, zbog godina starosti i narušenog zdravlja, nakon što je odslužio više od dvije trećine kazne. (Predmet „Dubrovnik“ br. IT-01-42, „Tužilac protiv Pavla Strugara“: <http://www.un.org/icty/bhs/cases/strugar/judgements/050131/str-tj050131b.pdf>).

¹⁷⁶⁸ Miodrag Jokić, komandant 9. vojnog-pomorskog sektora JNA i podređeni Pavlu Strugaru, na osnovu sporazuma sa tužilaštvom Haškog tribunala, 27. avgusta 2003, izjasnio se krivim za kršenje pravila i običaja ratovanja po osnovu 6 tačaka optužnice, za ubistvo, okrutno postupanje, napade na civile, pustošenje, protivpravne napade na civilne objekte, uništavanje ili hotimično nanošenje štete civilnim ustanovama. Osuđen je na 7 godina zatvora 18. marta 2004. godine, a presuda je potvrđena 30. avgusta 2005. Kaznu je izdržavao u Danskoj dok 3. septembra 2008. nije prijevremeno oslobođen posle izdržane dvije trećine zatvorske kazne (http://www.icty.org/x/cases/miodrag_jokic/acjug/bcs/050830.pdf).

¹⁷⁶⁹ „Milan Zec oslobođen optužbi“, B92, 26. jul 2002. (<http://www.b92.net>)

¹⁷⁷⁰ Specijalni sud u Beogradu je decembra 2007. odbacio optužbu protiv Vladimira Kovačevića za ratni zločin protiv civilnog stanovništva Dubrovnika, sa obrazloženjem da okrivljeni, zbog teške bolesti, nije u stanju da prati suđenje („Sud u Beogradu odbacio optužnicu protiv Ramba“, *Radio Slobodna Evropa*, 5.12.2007, <http://www.slobodnaevropa.org/content/article/765255.html>).

U javnosti se često postavlja pitanje komandne odgovornosti Momira Bulatovića, bivšeg (decembar 1990 – decembar 1992) predsjednika Predsjedništva Crne Gore, koji je imao zakonom predviđenu nadležnost za donošenje odluke o upotrebi Teritorijalne odbrane Crne Gore – najmasovnije komponente 2. operativne grupe JNA sastavljene od mobilisanih crnogorskih rezervista u napadu na Dubrovnik. Postavlja se pitanje eventualne krivične odgovornosti i nekih službenika crnogorske policije koji su učestvovali u operacijama na dubrovačkom ratištu.¹⁷⁷¹

Županijsko državno odvjetništvo iz Dubrovnika podiglo je krajem 2009. godine optužnicu protiv 10 oficira bivše Jugoslovenske narodne armije (JNA)¹⁷⁷² koji se terete, kako su prenijeli mediji, da tokom agresije JNA na područje Dubrovnika 1991. i 1992. godine nijesu pokušali da spriječe ponašanje podređenih jedinica protivno Ženevskim konvencijama: granatiranje naseljenih mjesta; ubijanje civila (116), zatvaranje, zlostavljanje i tjeranje civila u bijeg; rušenje civilnih, kulturnih, vjerskih i privrednih objekata, pljačkanje i paljenje.¹⁷⁷³ Ako se ispostavi da je trojici od optuženih, Strugaru, Jokiću i Zecu, za ova djela već suđeno pred Haškim tribunalom, novo suđenje ovim licima za ista djela bilo bi kršenje načela ne bis in idem. Od optuženih su u Crnoj Gori Pavle Strugar i Radovan Komar. Kako sporazum o izručenju vlastitih državljana zaključen između Crne Gore i Hrvatske 1. oktobra 2010. ne obuhvata i okrivljene za ratne zločine¹⁷⁷⁴ (za razliku od sporazuma o

¹⁷⁷¹ Dokumentarni film „Attack on Dubrovnik: Rat za mir“, autora Koče Pavlovića, produkcijska kuća Obala, 2004. godina. U filmu je prikazana izjava iz oktobra 1991. za TV Milisava Markovića, pomoćnika ministra unutrašnjih poslova Vlade Crne Gore za Službu javne bezbjednosti o oružanim akcijama crnogorske policije na dubrovačkom ratištu. Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) se nalazio u sastavu Vlade premijera Mila Đukanovića. Snage MUP-a Crne Gore na dubrovačkom ratištu su mobilisane na osnovu *Naredbe predsjednika Predsjedništva Momira Bulatovića str. pov. br. 01–14 od 1. oktobra 1991. o mobilizaciji Posebne jedinice milicije u jačini ojačane pješadijske čete, Titograd.*

¹⁷⁷² Generala Jevrema Cokića (do 5.10.1992. komandanta 2. operativne grupe JNA), generala Mileta Ružinovskog (7–12. 10.1991. komandanta 2. operativne grupe JNA), generala Pavla Strugara (od 13.10.1991. komandanta 2. operativne grupe JNA), vicedamirala Miodruga Jokića (komandanta 9. vojno-pomorskog sektora JNA), kapetana bojnog broda/mornaričkog pukovnika Milana Zeca (načelnika štaba 9. vojno-pomorskog sektora JNA), generala Branka Stankovića (komandanta 2. taktičke grupe iz sastava 2. operativne grupe JNA), pukovnika Obrada Vičića (komandanta 472. motorizovane brigade JNA) i pukovnika Radovana Komara (načelnika štaba 472. motorizovane brigade JNA). Dvojica drugih JNA oficira, kapetan I klase Vladimir Kovačević (komandant 3. bataljona 472. brigade JNA) i poručnik bojnog broda/mornarički kapetan Zoran Gvozdenović (zapovjednik topovnjače 403 Ratne mornarice JNA), takođe se okrivljuju optužnicom br. 46/09 zbog izdavanja neposrednih naredbi za granatiranje „istorijskog jezgra Starog grada Dubrovnika, koje je kao cjelina pod zaštitom UNESCO-a od 1979. godine i predstavlja spomenik nulte kategorije“, zatim za granatiranje naseljenih mjesta „gađajući Cavtat, Župu Dubrovačku, Zaton, Trsteno, hotele Croatia, Belvedere, Plakir, Tirena i Minčeta“, kojom prilikom je „ubijeno više civila“.

¹⁷⁷³ „Dubrovačke optužnice“, *Monitor*, 7. maj 2010.

¹⁷⁷⁴ Zakon o potvrđivanju Ugovora između Crne Gore i Republike Hrvatske o izručenju (*Sl. list CG – Međunarodni ugovori*, br. 1/2011). Grupa crnogorskih i hrvatskih nevladinih

izručenju sa Srbijom)¹⁷⁷⁵, Strugaru i Komaru bi za ova djela eventualno moglo biti suđeno samo u Crnoj Gori.¹⁷⁷⁶

Iako je opšte poznato da su „vikend ratnici“ iz Crne Gore, posebno iz Nikšića, učestvovali u pljački civilnih objekata i drugim ratnim zločinima na području Foče i drugih mjesta u istočnoj Bosni i Hercegovini u blizini granice sa Crnom Gorom 1992–1993. godine,¹⁷⁷⁷ do maja 2011. godine, niko za te zločine u Crnoj Gori nije procesuiran.¹⁷⁷⁸

Predmet „Morinj“

U logoru Morinj (prema formulaciji optužnice – Sabirnom centru Morinj) koji je, u blizini Kotora, formiran od strane Jugoslovenske narodne armije (JNA) u periodu od oktobra 1991. do avgusta 1992, bilo je zatvoreno i mučeno više od 160 Hrvata, pretežno civila, koji su dovođeni sa dubrovačkog ratišta. Dvije osobe su umrle u ovom logoru.¹⁷⁷⁹

Krajem marta 2007. godine, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske (DORH) dostavilo je Vrhovnom državnom tužiocu Crne Gore dokazni materijal protiv deseterice državljana Crne Gore, osumnjičenih da su počinili ratne zločine protiv civila i ratnih zarobljenika u Morinju u periodu od 3. oktobra 1991. do 2. jula 1992. godine.¹⁷⁸⁰

Viša državna tužiteljka, Ranka Čarapić, podnijela je 7. jula 2007. Višem sudu u Podgorici zahtjev za sprovođenje istrage protiv šest osoba zbog osnovane

organizacija za ljudska prava zahtijevala je 15.09.2010. da sporazum između Crne Gore i Hrvatske obuhvati i okrivljene za ratne zločine (vidi: [http://www.hraction.org/?p=394](http://www.hrraction.org/?p=394)).

¹⁷⁷⁵ Zakon o potvrđivanju Ugovora između Crne Gore i Republike Srbije o izručenju, (*Sl. list CG – Međunarodni ugovori*, br. 04/09, br. 4/2011 – Ugovor između Crne Gore i Republike Srbije o izmjenama i dopunama Ugovora između Crne Gore i Republike Srbije o izručenju zaključen je u Beogradu, 30. oktobra 2010.).

¹⁷⁷⁶ Posljednje u javnosti dostupne vijesti o postupku su one iz maja 2010. godine, kada je objavljeno da je tužilaštvo u Dubrovniku za sve optužene predložilo mjere pritvora i raspisivanje potjernica, a Županijski sud postavio optuženicima advokate po službenoj dužnosti i uputio im optužnice sa poukom o pravu na prigovor. Dosad su stigla četiri prigovora protiv optužnice koje su podnijeli advokati, jedan prigovor je podnio optuženik lično („Dubrovačke optužnice“, *Monitor*, 7. maj 2010).

¹⁷⁷⁷ Primjera radi, posljednji put je te zločine pomenuo pomoćnik ministra ljudskih prava, Sabahudin Delić, u emisiji Prizma, TV Vijesti, 25. maja 2011. godine.

¹⁷⁷⁸ Predsjednica udruženja „Žene žrtve rata“ iz BiH, Bakira Hasečić, 11. marta 2008. uputila je otvoreno pismo predsjedniku Skupštine Crne Gore Ranku Krivokapiću, u kojem je iskazala spremnost da „delegacija silovanih žena i muškaraca, logoraša, zlostavljanih i premlaćivanih građana i porodica ubijenih svjedoči u Skupštini Crne Gore o postupcima i radnjama crnogorskih rezervista i vrlo konkretno o pojedinim imenima tj. počiniteljima i saznanjima gdje su pojedini od njih kriju u Crnoj Gori“ (vidi „Zvanična Crna Gora mora da se izvini“, *Republika*, 12. mart 2008). Na ovo pismo javnosti nije poznato da je predsjednik Skupštine odgovorio, a tužilaštvo preduzelo bilo kakve radnje tim povodom.

¹⁷⁷⁹ Jedan zarobljenik je umro od srčanog udara, a drugi je izvršio samoubistvo („U Morinju niko nije ubijen“, *Dan*, 2. mart 2007).

¹⁷⁸⁰ „Pod sumnjom deset državljana Crne Gore“, *Vijesti*, 29.3.2007.

sumnje da su počinili krivično djelo Ratni zločin protiv civilnog stanovništva i Ratni zločin protiv ratnih zarobljenika u sabirnom centru Morinj.¹⁷⁸¹ Čarapić je te godine izjavila da spisak osumnjičenih nije konačan, da je od preostala četiri lica za koja je DORH uputio dokazni materijal jedno lice umrlo, a da se za tri lica nije moglo ocijeniti da u odnosu na njih postoji osnovana sumnja.¹⁷⁸²

Optužnica je podignuta 15. avgusta 2008. protiv šestorice bivših pripadnika rezervnog sastava JNA: Mlađena Govedarice, načelnika službe bezbjednosti Komande pozadinske mornaričke baze i islednika, Zlatka Tarlea, islednika, Iva Gojnića, rezervnog oficira zaduženog za administrativne i intendantske poslove, Špira Lučića, vojnog policajca, Iva Menzalina, kuvara, i Bora Gligića, stražara.¹⁷⁸³ Optuženima je tada određen pritvor, osim Ivu Menzalinu, koji se nalazio u bjekstvu, i kome je suđeno u odsustvu.

Kao nadređene vojne starješine, tj. odgovorni za sabirni centar Morinj u JNA, u tom periodu navođeni su: komandant Ratne mornarice JNA, admiral Mile Kandić; komandanti 9. vojno-pomorskog sektora (9. VPS) mornarički pukovnik Krsto Đurović (poginuo 5. oktobra 1991) i njegov nasljednik viceadmiral Miodrag Jokić; načelnik štaba 9. VPS-a mornarički pukovnik Milan Zec; zapovjednik 2. operativne grupe general-potpukovnik Pavle Strugar; načelnici Uprave bezbjednosti Saveznog sekretarijata za naorodnu odbranu – JNA koji su bili na funkciji u vrijeme postojanja logora: generali Marko Negovanović, Aleksandar Vasiljević i Neđeljko Bošković; kao rukovodilac specijalne kontraobavještajne grupe za ispitivanje u Morinju navodio se oficir vojne bezbjednosti Mirsad Krluč.¹⁷⁸⁴ Viša državna tužiteljka Ranka Čarapić, saopštila je da tužilaštvo nije imalo dokaze protiv osoba koje su bile u komandnim strukturama.¹⁷⁸⁵ Zec, Jokić i Strugar su optuženi, a Jokić i Strugar i osuđeni za ratne zločine izvršene za vrijeme opsade Dubrovnika pred Haškim tribunalom, ali ta optužnica nije obuhvatila i dešavanja u Morinju.

Suđenje je počelo 12. marta 2010. godine pred Višim sudom u Podgorici. Ukupno je saslušano 58 svjedoka. Radomir Goranović iz Nikšića, pukovnik JNA u penziji, koji se pred sudom pojavio samo kao svjedok, izjavio je da je u Morinju ispitao čak 49 zarobljenika, i da je to bio „sigurno jedan od najbližih

¹⁷⁸¹ „Morinj mori šestorku“, *Dan*, 08.07.2007. „Osumnjičeni za zločin u Morinju“ *Vijesti*, 08.07.2007.

¹⁷⁸² „Spisak za Morinj nije konačan“, *Dan*, 16.11.2007.

¹⁷⁸³ „Podignuta optužnica za Morinj“, *Pobjeda*, 16.08.2008.

¹⁷⁸⁴ „Ko je osnovao „Morinj“?“, *Monitor*, 20.03.2009, „Daleko je pravda“, *Monitor*, 28.05.2010.

¹⁷⁸⁵ „Medenica: Ne štedimo ljude bliske vlasti“, *Vijesti*, 16.11.2007. Na drugoj strani, crnogorsko tužilaštvo nije se bavilo pitanjem kako je u JNA i po kojem pravnom osnovu uopšte formiran logor u Morinju i zašto su crnogorske vlasti tolerisale njegovo postojanje? „Ratno stanje, po Ustavu i zakonima SFRJ, 1991. nikada nije bilo proglašeno, niti je Hrvatskoj, od strane SFRJ ili Crne Gore, službeno objavljen rat. Hrvatski zarobljenici Morinja su počev od 3. oktobra 1991. i dalje bili građani SFRJ. Na teritoriji Crne Gore su, u to vrijeme, postojali zakoniti sudovi, tužilaštvo, zatvor i pritvorske jedinice. JNA je, shodno tadašnjim pravnom uređenju, imala ovlašćenja da nad ratom zahvaćenim teritorijama sprovodi propise vojske i zakone države, ali Morinj kod Kotora, nije bio 'ratom zahvaćena teritorija'“ („Ko je osnovao „Morinj“?“, *Monitor*, 20.03.2009).

logora na prostorima bivše Jugoslavije“.¹⁷⁸⁶ Oštećeni, bivši logoraši, u iskazima koji su se uglavnom podudarali, opisivali su fizička i psihička zlostavljanja kojima su bili izloženi. Naveli su imena još trojice koji su ih zlostavljali, a koji nisu obuhvaćeni optužnicom.¹⁷⁸⁷

Presuda je izrečena 15. maja 2010. godine. Viši sud u Podgorici proglasio je krivim i osudio za krivično djelo Ratni zločin protiv ratnih zarobljenika, Mlađena Govedaricu na dvije godine zatvora, Zlatka Tarlea na godinu i po, Iva Gojnića na dvije i po godine, Špira Lučića na tri i po godine, Bora Gligića na tri godine, a Iva Menzalina na četiri godine zatvora. Okrivljenima je ukinut pritvor. Vijeće Višeg suda u Podgorici potvrdilo je 28. maja 2010. ovu odluku.¹⁷⁸⁸ Menzalinu, koji je bio u bjekstvu, sud je odredio pritvor koji se računa od dana kada je naknadno uhapšen.¹⁷⁸⁹

U obrazloženju presude, sudija Milenka Žižić naglasila je da je specifičnost ovog krivičnog postupka u tome što su njegov predmet događaji od prije 18 godina, a iskazi svjedoka žrtava jedan od glavnih dokaznih sredstava. „Nemoguće je očekivati od svjedoka da poslije 18 godina o svim osobama koje su im nanijele patnje, kojih je očigledno bilo mnogo, i kojih znatan broj nije sudski procesuiran, govore na potpuno saglasan način. Po ocjeni suda, upravo bi identičnost njihovih iskaza ukazivala da su se dogovarali, a to nije slučaj. Protok vremena od događaja i prisustvo strašnim scenama koje su se iz dana u dan ponavljale, svakako izaziva snažne emocionalne reakcije kod njih, što sve jasno dovodi do nemogućnosti da se ispriča ista priča sa istim detaljima. Očekivati da u trenucima paničnog straha i udaranja svjedoci upamte visinu onoga ko ih je tukao zaista je nemoguće poslije 18 godina. Neke od onih koji su im nanosili zlo prepoznali su po boji glasa...“.¹⁷⁹⁰

Advokati odbrane su iskazali nezadovoljstvo presudom rekavši da je ona unaprijed određena, politička, da predstavlja farsu za Evropsku uniju. Advokat Goran Rodić kazao je da su kazne kompromis sa pokrivanjem pritvora, dok je advokat Vesna Gačević-Rogova rekla da ni jedan dokaz ne stoji na strani presude.¹⁷⁹¹

Presuda je u Dubrovniku dočekan s ogorčenjem, jer su optuženi osuđeni na niske kazne, „kao da im se sudilo za neke saobraćajne prekršaje, a ne za zločine počinjene u odbrani SFRJ“.¹⁷⁹² Oštećeni su presudu doživjeli kao sramotno izrugivanje ratnim zarobljenicima i civilima koje su šestorica bivših pripadnika JNA svakodnevno batinala, maltretirala i ponižavala.¹⁷⁹³ Akcija za

¹⁷⁸⁶ „Stužice im se od tužbe“, *Dan*, 9.07.2007.

¹⁷⁸⁷ „U logor sa samo 16 godina“, *Pobjeda*, 1.07.2009; „'Mađar' udarao pendrecima“, *Dan*, 27. jun 2009; „Uslovi u logoru bili užasni“, *Dan*, 25. jun 2009.

¹⁷⁸⁸ „Osuđeni ostaju na slobodi“, *Dan*, 29.05.2010.

¹⁷⁸⁹ „Šestorici 16 i po godina zatvora“, *Vijesti*, 16. maj 2010; „Menzalin se predao“, *Vijesti*, 4. mart 2011.

¹⁷⁹⁰ „Šestorici 16 i po godina zatvora“, *Vijesti*, 16. maj 2010.

¹⁷⁹¹ „Kazna unaprijed određena“, *Dan*, 16. maj 2010.

¹⁷⁹² „U Crnoj Gori ratni zločin je kao saobraćajni prekršaj“, *Vijesti*, 17. maj 2010.

¹⁷⁹³ Isto.

ljudska prava je postavila pitanje zbog čega još uvijek nijesu optuženi svi koje su zatvorenici označili da su učestvovali u njihovom sistematskom zlostavljanju, kao ni oni koji su bili nadređeni neposrednim izvršiocima i kao takvi bili dužni da spriječe i kazne njihove zločine.¹⁷⁹⁴

Apelacioni sud je u decembru 2010. godine ukinuo prvostepenu presudu zbog niza propusta, u pogledu pravnih pitanja i utvrđivanja činjeničnog stanja, i postupak vratio na ponovno suđenje.¹⁷⁹⁵ Utvrđeno je da je presuda nezakonito zasnovana na neovjerenim kopijama zapisnika sa iskazima svjedoka datim u istrazi pred hrvatskim sudom, kao i na neovjerenim kopijama medicinske dokumentacije oštećenih, pa je naloženo da se svi ovi dokumenti izuzmu iz spisa predmeta u ponovljenom postupku.¹⁷⁹⁶ Sud je okrivljene osudio samo za Ratni zločin protiv ratnih zarobljenika, a ne i za Ratni zločin protiv civilnog stanovništva, kako se zahtijevalo optužnicom, jer je smatrao da je odlučujuće to što su okrivljeni sve oštećene smatrali ratnim zarobljenicima. Državni tužilac je propustio da uloži žalbu i po tom osnovu, pa se u ponovljenom suđenju optuženima sudi samo za zločin protiv ratnih zarobljenika.¹⁷⁹⁷ Ponovljeno suđenje počelo je 12. aprila 2011. godine. Okrivljeni se brane sa slobode¹⁷⁹⁸, dok je Ivo Menzalin u pritvoru od hapšenja 2. marta 2011.¹⁷⁹⁹

Predmet „Bukovica“

Bukovica je planinsko područje koje se nalazi na sjeveru Crne Gore u opštini Pljevlja, uz granicu sa Bosnom i Hercegovinom i obuhvata 37 sela, koja su do 1993. godine bila naseljena pretežno muslimanskim stanovništvom. Za vreme oružanog sukoba u BiH, na teritoriji Bukovice je boravio veliki broj rezervista Vojske Jugoslavije, pripadnika paravojnih formacija i policije Crne Gore. Uz izgovor da traže nelegalno oružje, oni su vršili mučenje, prerese, pljačke, maltretirali i zlostavljali bukovičke Bošnjake. Prema podacima Udruženja prognanih Bukovčana u periodu 1992–1995. godine u tom kraju ubijeno je šest osoba, dvije su izvršile samoubistvo od posledica torture, 11 je oteto, a 70-tak podvrgnuto fizičkoj torturi. Zapaljeno je najmanje osam kuća, džamija u selu Planjsko, dok je 90 porodica, sa oko 270 članova, protjerano i uglavnom sva domaćinstva opljačkana. Međutim, do sada je procesuiran i kažnjen samo jedan slučaj ubistva, a ostala za koja Udruženje tvrdi da su se dogodila nisu pomenuta u optužnici.¹⁸⁰⁰

¹⁷⁹⁴ Saopštenje dostupno na linku: <http://www.hraction.org/?p=350>.

¹⁷⁹⁵ „Ukinuta presuda za Morinj“, *Vijesti*, 7.12.2010, „Ukinuta presuda za Morinj“, *Dan*, 7.12.2010. „Tužilac zaboravio zločine protiv civila“, *Vijesti*, 9. decembar 2010.

¹⁷⁹⁶ „Tužilac zaboravio zločine protiv civila“, *Vijesti*, 9. decembar 2010.

¹⁷⁹⁷ Isto.

¹⁷⁹⁸ „Novo suđenje za Morinj 12. aprila“, *Vijesti*, 11. mart 2011.

¹⁷⁹⁹ „Menzalin se predao“, *Vijesti*, 4. mart 2011; „Menzalin se sam predao“, *Dan*, 4. mart 2011.

¹⁸⁰⁰ „Golubović: postupak je vrsta trgovine“, *Vijesti*, 26.4.2010. „Ruganje javnosti“, *Monitor*, 30.4.2010.

Preko graničnog područja opštine Pljevlja, snage Vojske Jugoslavije su najmanje u periodu jun 1992 – februar 1994. dostavljale municiju i gorivo za Vojsku Republike Srpske uz znanje i/ili odobrenje Vrhovnog savjeta odbrane Savezne Republike Jugoslavije (SRJ), vrhovne komande čiji su članovi bili: predsjednici SRJ, Srbije i Crne Gore.¹⁸⁰¹

Svjedočanstva o progonu muslimanskog stanovništva Bukovice Fond za humanitarno pravo iz Beograda dokumentovao je i objavio 2003. godine.¹⁸⁰²

Zahtjev za pokretanje istrage povodom krivičnih djela počinjenih u Bukovici, Viši državni tužilac podnio je tek 11. decembra 2007. godine Višem sudu u Bijelom Polju. Istraga je odmah nakon otvaranja proglašena službenom tajnom.¹⁸⁰³ Istragom je obuhvaćeno sedam lica bivših pripadnika rezervnog sastava policije i rezervnog sastava Vojske Jugoslavije. Osumnjičenima je stavljeno na teret da su izvršili krivično djelo Zločin protiv čovječnosti (čl. 427 KZ u vezi sa čl. 7, st. 2 EKPS).¹⁸⁰⁴

U istrazi je ispitano više od 40 lica, koji su izjave dali u svojstvu svjedoka ili oštećenih.¹⁸⁰⁵ Tužilac nije zahtijevao određivanje pritvora osumnjičenima dok je trajala istraga.

Iako je zakonom predviđeno da poziv za svjedočenje mora biti dostavljen bar 8 dana ranije, svjedoci su pozivani dan uoči saslušanja iako većina svjedoka živi u BiH, a neki su čak i privođeni na saslušanje iako je za privođenje usled neodazivanja na poziv suda potrebna potvrda da je poziv na koji se svjedok nije odazvao prethodno uredno uručen.¹⁸⁰⁶

Do zastoja u istrazi došlo je zbog teškoća u obezbjeđivanju svjedočenja lica koja žive u BiH. Saslušanje svjedoka iz BiH počelo je tek 2009. godine.¹⁸⁰⁷

Istraga je konačno završena 26. marta 2010, a optužnica za Ratni zločin protiv čovječnosti podignuta 21. aprila 2010. protiv braće Radmila i Radiše Đukovića, Slobodana Cvetkovića, Milorada Brkovića i Đorđija Gogića, pripadnika rezervnog sastava Vojske Jugoslavije, odnosno Slaviše Svrkote i Radomana Šubarića pripadnika rezervnog sastava Ministarstva unutrašnjih poslova Crne Gore.¹⁸⁰⁸ Predstavnici Bošnjačke stranke, nevladinog sektora i udruženja žrtava ocijenili su da optužnicom nijesu obuhvaćeni nalogodavci, dok su predstavnici nekih političkih partija i novinari primjetili da je optužnica podignuta pred održavanje lokalnih izbora u jednom broju crnogorskih opština među kojima

¹⁸⁰¹ O tome vidjeti zapisnike (stenografske bilješke) sa sjednice 5. sjednice VSO od 7.08.1992. i 18. sjednice VSO od 07.02.1994. (na adresi: http://www.sense-agency.com/naslovna/tribunal_%28mksj%29.58.html).

¹⁸⁰² Bukovica, priredila Biljana Mitrović, Fond za humanitarno pravo, Beograd, 2003: <http://www.hlc-rdc.org/uploads/editor/Bukovica-srpski.pdf>

¹⁸⁰³ Nansen dialogue centre, Watchdog, Izvještaj IV, 25. novembar 2008.

¹⁸⁰⁴ „Tužilaštvo tereti sedam osoba“, *Vijesti*, 12. decembar 2008. Za pravnu kvalifikaciju djela vidi obrazloženje u uvodnom dijelu *Pravna regulativa* („Počelo suđenje za Bukovicu“, 30. jun 2010, <http://www.visisudbp.gov.me>).

¹⁸⁰⁵ Podaci Fonda za humanitarno pravo iz Beograda, 23. mart 2008.

¹⁸⁰⁶ Isto.

¹⁸⁰⁷ Nansen dialogue centre, Watchdog, Izvještaj IV, 25. novembar 2008.

¹⁸⁰⁸ „Zastrašivali Muslimane da bi selili iz Bukovice“, *Vijesti*, 22. april 2010.

je bila i opština Pljevlja.¹⁸⁰⁹ Viši sud u Bijelom Polju je 22. aprila 2010. godine odredio pritvor optuženima.¹⁸¹⁰ Suđenje je počelo 28. juna 2010. godine.

Kako je Specijalni tužilac za organizovani kriminal, korupciju i ratne zločine Đurđina Ivanović obrazložila u optužnici, u kojoj čak ni prezimena pojedinih optuženih nisu pravilno navedena, oni se sumnjiče da su „vršili sistematsko zlostavljanje muslimanskog življa u Bukovici, prisiljavajući ih na taj način da napuštaju svoje domove“.¹⁸¹¹ Optuženi se terete da su zlostavljali muslimansko življe prouzrokujući im teške patnje, ugrožavajući im zdravlje i tjelesni integritet, primjenjujući mjere zastrašivanja, stvarali psihozu za prisudno iseljavanje iz sela koja gravitiraju Bukovici, usljed čega je i došlo do iseljavanja muslimanskog stanovništva.¹⁸¹²

Na suđenju od 26. oktobra 2010. pojavio se u svojstvu svjedoka oštećeni Osman Tahirbegović koji je kao najveće krivce za ovaj zločin optužio Milovana Sokovića i Baneta Borovića, koji nisu obuhvaćeni optužnicom.¹⁸¹³

Posebno interesovanje je vladalo za svjedočenje direktora Uprave policije Crne Gore Veselina Veljovića, koji je u vrijeme obuhvaćeno optužnicom bio komandir Stanice milicije u Pljevljima i po nekim svjedočenjima predvodio pretrase kuća u Bukovici.¹⁸¹⁴ O tome je svjedočio i Jakub Durgut, koji u svojoj knjizi „Bukovica“ citira svjedoka koji je tvrdio da mu je Veljović prijetio kidanjem ušiju.¹⁸¹⁵ Optuženi rezervni policajac Slaviša Svrkota je na sudu kazao da je u pretresu tri kuće na području Bukovice „bilo skoro 100 njegovih kolega, koje su predvodili Veselin Veljović i Vuk Bošković“.¹⁸¹⁶

Veljović se kao svjedok pojavio na glavnom pretresu 7. decembra 2010. i izjavio da tokom ratnih dešavanja u reonu Bukovice nije počinjen ratni zločin, da je sve rađeno po pravilima službe. Kazao je da poznaje policajce Svrkotu i Šubarića i da za sve vrijeme dešavanja na tom području nije dobio nijednu prijedbu na njihov rad.¹⁸¹⁷

¹⁸⁰⁹ „Optuženi za Bukovicu u pritvoru“, *Vijesti* 23. april 2010.

¹⁸¹⁰ „Optuženi za Bukovicu u pritvoru“, *Vijesti*, 23.04.2010.

¹⁸¹¹ „Sumnjivi samo optuženi“, *Vijesti*, 27. april 2010.

¹⁸¹² „Svi negirali krivicu“, *Dan*, 20. septembar 2010.

¹⁸¹³ „Svrkota nije činio zlo“, *Dan*, 27.10.2010, „Građane maltretirali rezervisti“, *Vijesti*, 27.10.2010.

¹⁸¹⁴ Veselin Veljović je direktor Uprave policije od 2005. godine. Karijeru je počeo kao oficir JNA, a u crnogorskoj policiji je od oktobra 1992, kada je imenovan na dužnost komandira Stanice milicije u Pljevljima. Od decembra 1995. do oktobra 2005. bio je zapovjednik Specijalne antiterorističke jedinice MUP RCG (službena biografija na adresi: <http://www.upravapolicije.com/navigacija.php?IDSP=43>).

¹⁸¹⁵ „Durgut: Držao sam oružje iz straha“, *Vijesti*, 22.09.2010. „Žrtve ne krive optužene“, *Dan*, 22.09.2010.

¹⁸¹⁶ „Negirali da se u Bukovici desio zločin“, *Dan*, 29.06.2010. Vuk Bošković bio je krajem 1990-ih pomoćnik ministra Unutrašnjih poslova Vlade Crne Gore za Službu javne bezbjednosti a 2002–2011. savjetnik Predsjednika Crne Gore za nacionalnu bezbjednost. Razriješen je početkom 2011. „zbog prelaska na novu dužnost“ („Razriješen Vuk Bošković“, *Dan*, 11.01.2011).

¹⁸¹⁷ „Veljović: U Bukovici nije počinjen zločin“, *Dan*, 8.12.2010; „U Bijelom Polju u Višem sudu saslušan je direktor crnogorske policije Veselin Veljović“, *Vijesti*, 07.12.2010.

Završnim riječima 25. decembra 2010. okončan je glavni pretres u ovom predmetu. Zamjenik specijalnog tužioca ostao je pri navodima optužnice i zatražio da se optuženi oglase krivima i kazne po zakonu, sa čime se saglasio i punomoćnik oštećenih. Branioci optuženih su tražili da se njihovi klijenti oslobode odgovornosti, da im se odmah ukine pritvor, jer po njima nema dokaza da su izvršili krivično djelo za koje se terete. Advokati odbrane su istakli da su optuženi kao pripadnici vojske i policije postupali po pravilima službe i nema nikakvog dokaza da su maltretirali i zlostavljali pripadnike muslimanskog naroda, već da su ih štitili od paravojnih formacija, doprinoseći da se sačuva javni red i mir na tom području i tjelesni integritet građana i njihovih materijalnih dobara.¹⁸¹⁸

Viši sud u Bijelom Polju donio je oslobađajuću presudu zbog nedostatka dokaza, i ukinuo pritvor optuženima 31. decembra 2010. godine.¹⁸¹⁹ Sudija Đešević, predsjednik vijeća, objasnio je da na osnovu izvedenih dokaza, predloženih optužnicom i saslušanjem oštećenih i drugih svjedoka, nema dokaza koji bi potkrijepili tezu da su okrivljeni svojim radnjama izvršili Zločin protiv čovječnosti.¹⁸²⁰ U obrazloženju presude je rečeno da i oštećeni u svojim iskazima nisu podržali navode optužnice, dok su neki svjedočili i različito od iskaza datih u istrazi.¹⁸²¹

Predsjednik Udruženja prognanih Bukovičana, Jakub Durgut, povodom oslobađajuće presude izjavio je da presuda za Bukovicu znači „državno, institucionalno zataškavanje zločina“, da njegovo svjedočenje nije uvaženo, jer nije nabavio papir od onoga ko ga je tukao da ga je tukao.¹⁸²² Međutim, on je istakao i da je presuda bla očekivana jer je proces počeo poslije 18 godina „kad većina svjedoka nije među živima“, kao i da optuženi „nisu mogli biti odgovorni za ukupna dešavanja na području Bukovice, već moguće za pojedinačne slučajeve“.¹⁸²³ Predstavnik NVO „Behar“ iz Pljevalja, Rifat Vesković, presudu je nazvao sramnom, tvrdeći da su hapšenja optuženih bila u funkciji predizbornih kalkulacija, da je sud bazirao svoju presudu na izjavi koju je dao tadašnji komandir policije u Pljevljima, Veselin Veljović, a da je objavljivanje presude nekoliko sati prije novogodišnjih praznika bilo sračunato kako bi se izbjegla medijska pažnja.¹⁸²⁴ Boris Raonić, programski direktor Inicijative mladih za ljudska prava i jedan od autora dokumentarnog filma o Bukovici,

¹⁸¹⁸ „Presuda 31. decembra“, *Vijesti*, 26.12.2010; „Presuda u petak“, *Dan*, 26.12.2010.

¹⁸¹⁹ Presuda do 1. juna 2011. nije bila objavljena na internet stranici Višeg suda u Bijelom Polju.

¹⁸²⁰ „Za Bukovicu nema dokaza“, *Vijesti*, 3.01.2011; „Sloboda za sve“, *Dan*, 3.01.2011.

¹⁸²¹ „Svrkota nije činio zlo“, *Dan*, 29.10.2010; „Samo sudu nepoznato što svi godinama znaju“, *Vijesti*, 4. januar 2011; „Za Bukovicu nema dokaza“, *Vijesti*, 3. januar 2011, „Dželiti oslobođeni – žrtve Bošnjaci poniženi“, Bošnjaci net: <http://www.bosnjaci.net/prilog.php?pid=40119>.

¹⁸²² „Sjeme novog zločina“, *Monitor*, 14.01.2011.

¹⁸²³ „Sudu nepoznato što svi godinama znaju“, *Vijesti*, 4. januar 2011.

¹⁸²⁴ „Kolateralna šteta“, *Vijesti*, 03.01.2001.

rekao je da su i istraga i optužnica urađeni veoma traljavo, da nisu obuhvatili komandnu liniju odgovornosti, a da suđenje nije bilo problematično.¹⁸²⁵

Prvostepena presuda je ukinuta u junu 2011. iz proceduralnih razloga i predmet vraćen na ponovno suđenje.

Presude za naknadu štete

Prva pravosnažna presuda za naknadu štete u korist nekog stanovnika Bukovice donijeta je u septembru 2008. godine, kada je Osnovni sud u Podgorici dodijelio Mušanu Bunguru 8.133 eura kao naknadu za uništenu kuću-brvnaru. Bungur je postupak pokrenuo više od deceniju ranije. Država Crna Gora, kao izvršni dužnik, isplatila je Bunguru navedenu cifru sa kamatom u toku 2009. godine.¹⁸²⁶ U martu 2010. godine Osnovni sud u Podgorici presudio je da je Crna Gora dužna da plati Šabanu Rizvanoviću raseljenom Bukovčaninu, koji godinama živi u Sarajevu i njegovoj supruzi Arifi Rizvanović po 10.000 eura zbog fizičkih i duševnih bolova koje su pretrpjeli tokom 1992. godine od pripadnika Vojske Jugoslavije u Bukovici.¹⁸²⁷ Viši sud je prvostepenu presudu u slučaju Rizvanović ukinuo i predmet vratio na ponovno suđenje.¹⁸²⁸ Pored Rizvanovića kojima je dosuđeno 20 000 eura zbog mučenja i pretrpljenog straha, Osnovni sud u Podgorici je u aprilu 2010. dosudio i 15 00 eura Zlatiji Stovrag, čiji je muž Himzo 1992. godine iz straha od pripadnika policije izvršio samoubistvo vješanjem.¹⁸²⁹ Ni ova presuda nije postala pravosnažna jer je Viši sud ukinuo prvostepenu presudu i predmet vratio na ponovno suđenje. Isti slučaj je i sa predmetom Osmana Ramovića. U aprilu 2010. su Bungur Zlatija, Alema i Amela tužili Ministarstvo odbrane, unutrašnjih poslova i Upravu policije tražeći po 20.000 eura zbog pretrpljenih duševnih bolova i protivpravnog odvođenja i boravka u zarobljeništvu, i to je jedna od ukupno dvadesetak tužbi koje su podnijele žrtve ili članovi njihovih porodica.¹⁸³⁰

Predmet „Deportacija“

U maju i junu 1992. godine, najmanje 66 izbjeglica muslimana¹⁸³¹ iz Bosne i Hercegovine nezakonito je uhapšeno na teritoriji Crne Gore, a zatim

¹⁸²⁵ „Jakub Durgut: Presuda za Bukovicu nije iznenađenje“, www.portalanalitika.me, 11. januar 2011.

¹⁸²⁶ Isto.

¹⁸²⁷ „Samo sudu nepoznato što svi godinama znaju“, *Vijesti*, 4.01.2011.

¹⁸²⁸ Informacija dobijena od advokata porodice Rizvanović,

¹⁸²⁹ „Čuvali su mir, nijesu prepadali“, *Dan*, 14.05.2010.

¹⁸³⁰ „Ko je komandovao?“, *Vijesti*, 09.04.2010.

¹⁸³¹ Pred sudom u Crnoj Gori ukupno je tuženo po osnovu deportacije 52 osobe. Ostali deportovani do ovog broja navedeni su na spisku ministra Nikole Pejakovića u Odgovoru na poslaničko pitanje iz 1993. godine, odnosno u izjavi preživjelih, koji su pred Osnovnim sudom u Podgorici pomenuli i lica koja nisu na spisku. Novinar Šeki Radončić, istraživač ovog zločina, na osnovu svog istraživanja pominje broj od 105 izbjeglica

isporučeno pripadnicima njima neprijateljske vojske bosanskih Srba u BiH, koji su ih većinom likvidirali. Samo dvanaestoro je uspjelo da preživi izručenje u koncentracione logore. Pored muslimana, istovremeno je uhapšeno i 33 izbjeglica srpske nacionalnosti¹⁸³², koji su vraćeni u Republiku Srpsku radi mobilizacije. Za razliku od izbjeglica muslimana, deportovane srpske izbjeglice nijesu tretirane kao taoci, niti je poznato da je bilo ko od njih smrtno stradao od neposrednih posljedica deportacije.¹⁸³³

Najveći broj izbjeglica lišenih slobode doveden je u Centar bezbjednosti Herceg-Novi, koji je služio kao sabirni centar, odakle su organizovano 25. i 27. maja autobusima transportovani u koncentracioni logor KPD Foča,¹⁸³⁴ odnosno na neutvrđenu lokaciju u istočnoj BiH (Republici Srpskoj). Svi muslimani deportovani 27. maja 1992. ubijeni su vjerovatno istog dana ili narednog i bačeni u Drinu¹⁸³⁵, a posmrtni ostaci svih tih žrtava još uvijek nijesu pronađeni. Ostale muslimanske izbjeglice hapšene su u Baru, Podgorici ili u području blizu granice sa BiH takođe krajem maja 1992. godine i deportovani pojedinačno u logor u Foču ili agentima bosanskih Srba, poslije čega im se gubi svaki trag.

Od decembra 2004. godine, 196 članova porodica većine stradalih deportovanih muslimana i nekolicine onih koji su preživjeli koncentracione logore u Republici Srpskoj, vodili su 42 parnična postupka za naknadu štete protiv države Crne Gore i MUP-a. Za to vrijeme, donijeto je 27 prvostepenih presuda Osnovnog suda u Podgorici u korist žrtava, od kojih je u nekima izričito utvrđeno da je šteta nanijeta od posljedica ratnog zločina koji ne zastarijeva, pa samim tim ne zastarijeva ni zahtjev za naknadu štete nastale od posljedica zločina.¹⁸³⁶ Nakon četvorogodišnjeg negiranja činjeničnog i pravnog osnova, u decembru 2008. godine, Vlada Crne Gore je donijela odluku o sudskom poravnanju i isplatila oštećenima ukupnu odštetu od 4,13 miliona eura i to po: 30.000 eura djeci stradalih, 25.000 eura roditeljima i suprugama i 10.000 braći i sestrama, te 8.000 eura za mjesec dana zatočeništva onima koji su preživjeli koncentracione logore.¹⁸³⁷

muslimana („Kobna sloboda – deportacija bosanskih izbjeglica iz Crne Gore“, Šeki Radončić, Fond za humanitarno pravo, Beograd, 2005, str. 145).

¹⁸³² Ovaj broj osoba navodi se u Odgovoru na poslaničko pitanje ministra Nikole Pejakovića iz 1993. godine i isti broj se navodi i u optužnici.

¹⁸³³ Tako i Šeki Radončić u knjizi „Kobna sloboda – deportacija bosanskih izbjeglica iz Crne Gore“, Fond za humanitarno pravo, Beograd, 2005, str. 145.

¹⁸³⁴ Ovu činjenicu, pored Osnovnog suda u Podgorici, pravosnažno je utvrdio i Haški tribunal u presudi u predmetu br. IT-97-25-T, Tužilac protiv Milorada Krnojelca.

¹⁸³⁵ Zaključak poslije obdukcije tijela onih koji su pronađeni u junu 1992. i zakopani na groblju u Sremskoj Mitrovici, gdje je tijela nanijela rijeka Sava (vidjeti „Kobna Sloboda“, op. cit, str. 92).

¹⁸³⁶ Naknadno je donijeto još 8 prvostepenih presuda u kojima su djelimično usvojeni tužbeni zahtjevi oštećenih, u jednom slučaju su odbijeni tužbeni zahtjevi (zbog nepostojanja zajednice života), a dva postupka su još uvijek u toku (izvor: pravni zastupnici tužilaca, Advokatska kancelarija Prelević).

¹⁸³⁷ Detaljnije vidjeti u saopštenju advokatske kancelarije koja je zastupala žrtve na: http://www.prelevic.com/Documents/Saopstenje_zajavnost_deportacija_251208.pdf.

Državno tužilaštvo

Iako su i državni organi i javnost od početka bili upoznati sa ovom policijskom akcijom koja je 1992. sprovedena „uz saglasnost nadležnog tužilaštva“,¹⁸³⁸ državno tužilaštvo nije iniciralo krivičnu istragu sve do 19. oktobra 2005. godine, kada je podniet Zahtjev za sprovođenje istrage protiv petorice bivših službenika MUP nižeg ranga zbog izvršenja Ratnog zločina protiv civilnog stanovništva. Javnost je saznala za ovaj Zahtjev tako što ga je državni tužilac u parnici istakao kao argument u prilog svog zahtjeva za prekid postupka koji su pokrenule porodice žrtava deportacije za naknadu štete protiv države.¹⁸³⁹

Iako državni tužioci u Crnoj Gori uz zahtjev za sprovođenje istrage uobičajeno za okrivljene zahtijevaju određivanje pritvora zbog mogućeg uticaja na svjedoke i dokaze ili opasnosti od bjekstva i za mnogo manje ozbiljna djela, u ovom slučaju tužilac je predložio određivanje pritvora tek pošto je istraga završena, uz optužnicu, i to samo zbog težine djela i visine zapriječene kazne.

U istrazi, koja je otvorena tek u februaru 2006. godine i u kojoj u prvih šest mjeseci nije preduzeta nijedna radnja, kasnije je saslušano više desetina svjedoka. Istraga je prvobitno okončana 26. juna 2008, a zatim nastavljena 3. novembra 2008, proširenjem spiska osumnjičenih na još trojicu: bivšeg šefa Službe državne bezbjednosti Boška Bojovića; bivšeg zamjenika šefa Službe državne bezbjednosti Radoja Radunovića i funkcionera ulcinjskog Centra bezbjednosti Sretena Glendžu.

U istrazi su svjedočili Momir Bulatović, bivši predsjednik Predsjedništva Republike Crne Gore, Milo Đukanović, predsjednik crnogorske Vlade i Svetozar Marović, koji je u vrijeme deportacije bio član Predsjedništva Crne Gore.¹⁸⁴⁰ U istrazi, u Beogradu, iskaz je dao i Nikola Pejaković, koji je u vrijeme deportacije bio zamjenik ministra unutrašnjih poslova, pok. Pavla Bulatovića, a potom i sam ministar. Svi su rekli da u vrijeme hapšenja izbjeglica nijesu znali za tu državnu akciju.

Vrhovno državno tužilaštvo Crne Gore, Odjeljenje za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, zamjenica Specijalnog tužioca Lidija Vukčević, predala je u januaru 2009. godine Višem sudu u

¹⁸³⁸ Odgovor na poslaničko pitanje, kabinet Ministra unutrašnjih poslova RCG Nikole Pejakovića, br. 278/2 od 8.4.1993. Skenirani dokument dostupan na: <http://www.prelevic.com/Documents/Odgovor%20na%20poslanicko%20pitanje.doc>

¹⁸³⁹ U to vrijeme, državno tužilaštvo je zastupalo državu u svim imovinskoopravnim postupcima. Tako je u očiglednom sukobu interesa, u jednom postupku isti organ branio državu od žrtava, dok je u drugom postupku, krivičnom, trebalo da istjeruje pravdu (za žrtve) i insistira na odgovornosti (svih) državnih službenika i zvaničnika za ovaj zločin. Kasnije je Savjet Evrope uslovio Crnu Goru da reformiše ovakav system i obezbijedi da se državni tužioci isključivo bave gonjenjem u krivičnom postupku.

¹⁸⁴⁰ Advokat jednog od optuženih, Branimir Lutovac, izjavio je da je iskaz Đukanovića i Marovića 'monolog, jer im istražni sudija nije postavio ni jedno pitanje', „*Đukanović i Marović neće svjedočiti*“, *Vijesti*, 9.2.2011.

Podgorici optužnicu¹⁸⁴¹ sa predlogom za određivanje pritvora protiv devetorice bivših i sadašnjih pripadnika MUP-a: Bojović Boška – pomoćnika ministra Unutrašnjih poslova RCG za Službu državne bezbjednosti (SDB); Marković Milisava – pomoćnika ministra Unutrašnjih poslova RCG za Službu javne bezbjednosti; Radunović Radoja, načelnika Sektora za poslove SDB-a u Herceg-Novom; Bakrač Duška – operativnog radnika Sektora za poslove SDB-a u Herceg Novom; Stojović Božidara – rukovodioca Sektora za poslove SDB-a u Ulcinju; Ivanović Milorada – načelnika Centra bezbjednosti Herceg Novi; Šljivančanin Milorada – komandira Stanice milicije u Herceg Novom; Bujić Branka – načelnika Centra bezbjednosti Bar i Glendža Sretena – načelnika Odjeljenja bezbjednosti Ulcinj.

Oni se terete da su u maju 1992. godine u Podgorici, Herceg Novom, Baru i Ulcinju, kršeći pravila međunarodnog prava za vrijeme i u vezi oružanog sukoba na teritoriji BiH propisana IV Ženevskom konvencijom o zaštiti građanskih lica za vrijeme rata i dopunskim Protokolom II, članom 5 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, izmijenjene u skladu sa Protokolom br. 11 (sic!),¹⁸⁴² vršili nezakonito preseljavanje civilnog stanovništva – državljana BiH, muslimanske i srpske nacionalnosti koja su imala status izbjeglice u skladu sa Konvencijom o statusu izbjeglica i Protokolom o statusu izbjeglica. Optuženi se terete da su izvršili Ratni zločin protiv civilnog stanovništva, tako što su protivpravno lišili slobode 79 lica, državljana BiH, i predali ih radnicima SUP Sokolac, SUP i KPD Foča i SUP Srebrenica, izvršavajući naredbu ministra Unutrašnjih poslova RCG, sada pok. Pavla Bulatovića, da se postupi po zahtjevima MUP-a Republike Srpske (u to vrijeme službeni naziv je bio Srpska Republika BiH), te da se lica koja su došla sa teritorije BiH u Crnu Goru liše slobode i vrate u BiH.

U javnosti su više puta postavljena pitanja zbog čega tužilaštvo nikoga od nadređenih državnih funkcionera nije obuhvatilo optužnicom, niti je bilo ko od njih, osim Momira Bulatovića, u optužnici predložen kao svjedok. U vrijeme deportacija, predsjednik Republike Crne Gore bio je Momir Bulatović, predsjednik Vlade bio je Milo Đukanović, potpredsjednik Vlade za unutrašnju politiku, direktno nadležan za kontrolu rada MUP-a bio je Zoran Žižić, a zamjenik ministra unutrašnjih poslova pok. Pavla Bulatovića, Nikola Pejaković.

Takođe, optužnicom nije predviđen ni kao svjedok tadašnji vrhovni državni tužilac Vladimir Šušović¹⁸⁴³, iako se u dokumentu MUP-a iz 1993.

¹⁸⁴¹ KTS broj 17/08, od 19.01.2009.

¹⁸⁴² Ova Konvencija 1992. godine nije obavezivala SRJ, a Crnu Goru obavezuje od kraja 2003. godine, kada je ratifikovana, odnosno od 3. marta 2004, kada su ratifikacioni instrumenti predati Savjetu Evrope.

¹⁸⁴³ Vladimir Šušović je aktuelni član Tužilačkog savjeta, gdje predlaže izbor tužilaca i odlučuje o njihovoj disciplinskoj odgovornosti i predlogu za razrješenje, pa „kadrovska sudbina tužiteljke Vukčević (postupajuće u slučaju deportacija – prim.a.), nolens-volens, zavisi i od glasa Šušović“ („Medenica tuži, Medenica sud“, Vladimir Jovanović, *Monitor*, 25. 02. 2011.

godine navodi da je akcija hapšenja i deportacije izbjeglica izvedena „uz saglasnost nadležnog tužilaštva“.¹⁸⁴⁴ I u završnoj riječi na suđenju, uprkos ovom dokazu iz 1993, tužiteljka Vukčević je ocijenila kako nije tačna tvrdnja Momira Bulatovića da se policija za vrijeme deportacija stalno konsultovala sa vrhovnim državnim tužiocem.¹⁸⁴⁵

Tužilaštvo je u optužnici među ostalim dokazima navelo i a) Odgovor na poslaničko pitanje ministra unutrašnjih poslova Nikole Pejakovića iz 1993. godine, u kome se navodi da su organi unutrašnjih poslova uhapsili i predali MUP-u Republike Srpske izbjeglice posebno klasifikovane prema nacionalnosti, muslimanskoj i srpskoj,¹⁸⁴⁶ kao i b) pismo Danijeli Stupar, koje je kao odgovor na njen upit predsjedniku Vlade Milu Đukanoviću potpisao takođe ministar unutrašnjih poslova Nikola Pejaković, a u kome se potvrđuje da je njen suprug Alenko Titorić deportovan iz Crne Gore u Srpsku Republiku BiH „da bi ušao u sastav grupe muslimana za razmjenu za zarobljene srpske teritorijalce“.¹⁸⁴⁷ Međutim, i pored ovog i drugih dokaza da se radilo o zloupotrebi civila – izbjeglica u svojstvu talaca, u cilju pomoći ratnim naporima njima neprijateljske zaraćene strane, u optužnici je bez osnova kao radnja izvršenja navedeno samo „nezakonito preseljenje“. Takođe, na osnovu činjeničnog opisa i dokaza na kojima se zasniva i sama optužnica, kao i ostalih dokaza izvedenih na suđenju, očigledno je da su izbjeglice bile i „protivzakonito zatvarane“, a da je jedan dio izbjeglica Muslimana „protivzakonito odveden u koncentracioni logor“ što su sve radnje izvršenja ovog ratnog zločina. Međutim, kako sud nije vezan pravnom kvalifikacijom, već činjeničnim opisom djela,¹⁸⁴⁸ ovaj propust specijalnog tužioca nije morao da spriječi sud da sam sve to pravilno kvalifikuje.

Pred sam kraj suđenja, tužiteljka Vukčević je u optužnici izmijenila karakter sukoba u BiH – tretirala ga je kao unutrašnji, a ne međunarodni¹⁸⁴⁹,

¹⁸⁴⁴ Odgovor na poslaničko pitanje, kabinet Ministra unutrašnjih poslova RCG Nikole Pejakovića, br. 278/2, od 8.4.1993. Skenirani dokument dostupan na: <http://www.prelevic.com/Documents/Odgovor%20na%20poslanicko%20pitanje.doc>;

¹⁸⁴⁵ „Za tužioca krivica nesporno dokazana“, *Pobjeda*, 23. februar 2011; „Medenica tuži, Medenica sudi“, *Monitor*, 25. februar 2011; „Država je kriva“, *Dan*, 13.11.2010.

¹⁸⁴⁶ Odgovor na poslaničko pitanje, Kabinet Ministra unutrašnjih poslova RCG, 8.04.1993, br. 278/2, 8.04.1993, str. 2., <http://www.prelevic.com/Documents/Odgovor%20na%20poslanicko%20pitanje.doc>;

¹⁸⁴⁷ Skeniran original pisma: <http://www.prelevic.com/Documents/Pismo-D.-Stupar-Titoric.jpg>

¹⁸⁴⁸ Čl. 369 ZKPCG: „(1) Presuda se može odnositi samo na lice koje je optuženo i samo na djelo koje je predmet optužbe sadržane u podignutoj, odnosno na glavnom pretresu izmijenjenoj optužnici. (2) Sud nije vezan za predloge tužioca u pogledu pravne ocjene djela.“

¹⁸⁴⁹ Tužiteljka Vukčević u izmijenjenoj optužnici tvrdi da su kršena pravila „Međunarodnog prava za vrijeme i u vezi oružanog sukoba koji nije imao karakter međunarodnog sukoba na teritoriji Bosne i Hercegovine“ (Ks.br.3/09, <http://www.visisudpg.gov.me>). U vrijeme deportacija, SRJ (Srbija i Crna Gora) i Bosna i Hercegovina su bile dvije odvojene države. „Države članice Evropske zajednice (sadašnje EU) su priznale nezavisnost BiH 6. aprila, SAD 7. aprila (1992). Punopravna članica Ujedinjenih nacija BiH je postala 19. maja 1992. U međuvremenu, 27. aprila 1992, proglašena je od Srbije i Crne Gore nova država – Savezna Republika Jugoslavija. Savjet bezbjednosti UN Rezolucijom 752 je 15. maja 1992.

i smanjila broj oštećenih, dok je pravna kvalifikacija krivičnog djela ostala ista.¹⁸⁵⁰ Izmjena pravne kvalifikacije sukoba u optužnici takođe nije vezivala sud da zaključi suprotno.

Viši sud u Podgorici

Suđenje je počelo 26. novembra 2009. godine u Višem sudu u Podgorici, pred sudijom Milenom Žižić i dvojicom porotnika.¹⁸⁵¹

U odsustvu se sudilo Dušku Bakraču, Bošku Bojoviću, Miloradu Ivanoviću, Milisavu Markoviću i Radoju Radunoviću, koji su bili u bjekstvu, u Srbiji. Nakon potpisivanja Sporazuma o ekstradiciji između Crne Gore i Srbije 29. oktobra 2010. godine, sud u Beogradu odredio je Miloradu Ivanoviću, Bošku Bojoviću, Radoju Radunoviću i Milisavu Mići Markoviću ekstradicioni pritvor do godinu dana, dok Duško Bakrač nije uhapšen.¹⁸⁵² Pritvor je ukinut svim optuženima po donošenju prvostepene oslobađajuće presude.

Na suđenju je svjedočio veliki broj svjedoka, među kojima i preživjeli oštećeni, rodbina stradalih i pripadnici MUP-a Crne Gore.

Nikola Pejaković, tada zamjenik ministra unutrašnjih poslova, naknadno je ipak bio pozvan da svjedoči, ali se nije pojavio zbog bolesti. Posle svjedočenja Momira Bulatovića sam je zahtijevao da dođe pred sud, ali sudija više nije smatrala da je potrebno da ga sasluša. Sudija je odbila i predloge odbrane da svjedoče Milo Đukanović, Zoran Žižić i Vladimir Šušović, kao i Svetozar Marović i Milica Pejanović – Đurišić, koji su u vrijeme deportacija bili članovi Predsjedništva Crne Gore, na čijem je čelu bio Bulatović.¹⁸⁵³

Okrivljeni su izjavili da nisu krivi,¹⁸⁵⁴ da su samo izvršavali naređenja, postupajući po naredbi iz telegrama br. 14–101 od 23. maja 1992. godine, kojim je traženo da se postupi u skladu sa zahtjevom MUP-a Republike Srpske da se sva lica sa područja BiH, starosti od 18–65 godina, privedu radi preuzimanja i vraćanja u BiH.

Odbrana okrivljenih je smatrala da za ovo krivično djelo treba da odgovaraju nalogodavci, a ne izvršioци.

od SRJ, takođe i Hrvatske, zatražio da „preduzmu brze akcije“ kako bi se „ispoštovao teritorijalni integritet BiH (...) SRJ nije ispoštovala zahtjev Savjeta bezbjednosti UN iz Rezolucije 752, pa je 30. maja donesena nova, Rezolucija 757, kojom su SRJ uvedene ekonomske, kulturne i sportske sankcije. Rezolucije Savjeta bezbjednosti su dokument iz međunarodnog prava, u kojima piše da je 1992. u BiH bilo „međunarodnog sukoba“ i da su iz crnogorske vlasti aktivno učestvovali u njemu“, „Medenica truži, Medenica sudi“, *Monitor*, 25.02.2011.

¹⁸⁵⁰ „Čeka se optužnica“, *Dan*, 1.03.2011, „Ozbiljnost optužnice pod znakom pitanja“, *Dan*, 23.02.2011.

¹⁸⁵¹ „Šljivančanin: Ne očekujem oprost“, *Pobjeda*, 27.11.2009.

¹⁸⁵² „Uhapšeni za deportaciju u pritvoru do godinu“, *Vijesti*, 17.12.2010.

¹⁸⁵³ „Medenica tuži, Medenica sudi“, *Monitor*, 25. februar 2011.

¹⁸⁵⁴ „SDB radi bez pisanog traga“, *Vijesti*, 4.12.2010; „Žao im je žrtava, ali tvrde da nijesu odgovorni“, *Vijesti*, 27.11.2009; „Šljivančanin: Ne očekujem oprost“, *Pobjeda*, 27.11.2009.

Momir Bulatović, tadašnji predsjednik Crne Gore, zahtijevao je da Viši sud od nadležnih institucija zatraži njegovo oslobođenje od dužnosti čuvanja službene tajne kako bi mogao iznijeti ključne dokaze koji se tiču ovog postupka.¹⁸⁵⁵ Obzirom da Bulatović nije precizirao o kojoj vrsti dokumentacije se radi, pa stoga nije bilo moguće utvrditi koji državni organ treba da ga oslobodi dužnosti čuvanja službene tajne, Bulatovića je oslobodila pomenute obaveze Skupština Crne Gore,¹⁸⁵⁶ ali i Vlada Crne Gore u odnosu na dokumentaciju za koju je Vlada nadležna.¹⁸⁵⁷

Bulatović je svjedočio 12. novembra 2010. godine, i izjavio da deportacija nije bila izdvojena akcija, već redovno postupanje policije. Predao je sudu desetak dokumenata, među kojima i originalnu depešu kojom se naređuje da se uhapsi 161 osoba iz BiH, za koje je postojao podatak da mogu biti potencijalni teroristi.¹⁸⁵⁸ On je rekao da je „izručenje izbjeglica bilo državna greška, a ne pojedinačna“ i potvrdio da su policija i vrhovni državni tužilac Šušović u to vrijeme kontaktirali „non-stop“.¹⁸⁵⁹

Postupak u ovom predmetu završen je 2. marta 2011. godine završnim riječima optuženih, koji su rekli da nisu krivi i da su samo žrtve u ovom postupku.¹⁸⁶⁰ Optuženi su istakli i to da su hapsili po naredbi tužilaštva, a ne po sopstvenom nahođenju.¹⁸⁶¹

Presuda je izrečena 29. marta 2011. godine. Sva devetorica optuženih oslobođeni su odgovornosti jer, kako je izrečeno u obrazloženju, optuženi nisu mogli da počinu Ratni zločin protiv civilnog stanovništva zbog toga što sukob u BiH nije bio međunarodnog karaktera.¹⁸⁶² Povodom oslobađajuće presude uslijedile su brojne javne kritike predstavnika pojedinih političkih partija i nevladinih organizacija.¹⁸⁶³

Presuda¹⁸⁶⁴ je kontradiktorna, a njena pravna kvalifikacija konfuzna i neutemeljena u izvorima ili relevantnim tumačenjima međunarodnog prava. Primjera radi, stav na strani 72, gdje sud utvrđuje da se u BiH radilo „o oru-

¹⁸⁵⁵ Vijesti; „Momir Bulatović: Pitao sam Mila o čemu se radi“; 27.09.2010.; *Vijesti*; „Na potezu Skupština ili Vlada“; 28.09.2010.; *Dan*; „Državna tajna odložila svjedočenje“; 28.09.2010.;

¹⁸⁵⁶ „Momir oslobođen nepostojeće tajne“, *Dan*; 15.10.2010.; „Bulatović oslobođen čuvanja tajne iz Nadležnosti Skupštine“, *Dan*, 15.10.2010.; „Sud da dostavi precizan zahtjev“, *Dan*, 12.10.2010.;

¹⁸⁵⁷ „Momir može da svjedoči“, *Dan*, 05.11.2010.; „I Vlada oslobodila Momira čuvanja tajne“; *Vijesti*, 05.11.2010.;

¹⁸⁵⁸ „Deportacije bile državni posao i državna greška“, *Vijesti*, 13.11.2010.; „Deportacija su bile greška države“, *Pobjeda*, 13.11.2010.; „Država je kriva“, *Dan*, 13.11.2010.

¹⁸⁵⁹ Isto.

¹⁸⁶⁰ „Optuženi tvrde da su oni nevine žrtve“, *Pobjeda*, 2.03.2011.

¹⁸⁶¹ „Hapšenja po naredbi tužilaštva“, *Dan*, 2.03.2011.

¹⁸⁶² „Oslobođeni zbog nedostatka dokaza“, *Pobjeda*, 30.03.2011., „Oslobođeni optuženi za deportaciju izbjeglica“, *Vijesti*, 30.03.2011.

¹⁸⁶³ „Ponovljeni zločin onih koji su zagovarali rat za mir“, *Vijesti*, 30.03.2011.

¹⁸⁶⁴ Presuda Ks.br.3/09, dostupna na internet stranici Višeg suda u Podgorici: <http://www.visisudpg.gov.me>.

žanom sukobu između pripadnika naroda koji su živjeli na njenoj teritoriji Srba, Hrvata i Muslimana, zbog čega ovaj sukob nema karakter međunarodnog oružanog sukoba," u suprotnosti je s onim na strani 90: „Za period posle 19. maja 1992. godine, kada su se snage SRJ povukle kao takve sa teritorije BiH, oružane snage Republike Srpske djelovale su pod opštom kontrolom i za račun SRJ, a koje činjenice su utvrđene i presudama Međunarodnog suda, iz kojih činjenica proizlazi da je i SRJ bila u oružanom sukobu sa Vladinim snagama BiH, a ovo nasuprot stavu odbrane.“ Naime, ako su oružane snage RS „djelovale pod opštom kontrolom i za račun SRJ, sukob u BiH je samim tim bio međunarodni, iako je sud na kraju zaključio suprotno.

Na nekoliko mjesta u presudi pogrešno je primjenjeno međunarodno pravo. Na primjer, netačno je navedeno da član 17 Dopunskog protokola uz Ženevske konvencije od 12. avgusta 1949. godine o zaštiti žrtava nemeđunarodnih oružanih sukoba (Protokol II) ne zabranjuje deportaciju van državnih granica – stav 2 tog člana upravo se odnosi na takvu situaciju.¹⁸⁶⁵ Takođe, netačno se navodi da „kod izvršioca [prinudnog premještanja i deportacije] mora da postoji namjera... da se premještanje vrši na diskriminatornim osnovama“. U stvari, u međunarodnom pravu, uključujući praksu Haškog tribunala, nema zahtjeva da dijela budu preduzeta sa diskriminatornom namjerom kako bi bila kažnjiva,¹⁸⁶⁶ itd.

Međutim, od svega je najproblematičniji zaključak na kome je utemeljena oslobađajuća presuda – da optuženi svojim nezakonitim postupanjem, koje je utvrđeno da su izvršili, nisu učinili ratni zločin jer nisu pripadali oružanim formacijama, niti su bili u službi neke od strana u sukobu.¹⁸⁶⁷ Iako je utvrđeno da su optuženi pripadnici MUP-a i DB-a nezakonito hapsili izbjeglice i izručivali ih agentima Republike Srpske da u svojstvu talaca služe za

¹⁸⁶⁵ Vidi stranu 92 presude: „SRJ je stvorena 27.04.1992. godine dakle oštećeni su vraćeni na teritoriju druge države te prema tome odredbe člana 17 II Dopunskog protokola, koje kršenje odredbe međunarodnog prava se optuženim stavlja na teret, ne mogu se odnositi na preseljenje preko važećih državnih granica (što je slučaj sa deportacijom) već na premještanje unutar važećih državnih granica (što je slučaj sa prisilnim premještanjem).“ Ono što se ovdje gubi iz vida je da se stav 2 člana 17 Protokola II upravo odnosi na prinudno premještanje preko državne granice (vidi komentar ove odredbe Međunarodnog komiteta Crvenog krsta: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/COM/475-760023?OpenDocument>).

¹⁸⁶⁶ „Ništa u inače nesumnjivo teškom karakteru krivičnih djela koja spadaju u član 3 Statuta, niti u Statutu uopšte, ne navodi na zaključak da su ta krivična djela kažnjiva samo ako su počinjena sa diskriminatornom namjerom.“ Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju, *Tužilac protiv Zlatka Aleksovskog*, Presuda Žalbenog veća, 24. mart 2000, para. 20.

¹⁸⁶⁷ „Djelatnost optuženih, kao i sama naredba sa stanovišta Međunarodnog prava bila je nezakonita, ali s obzirom da nije dokazano da su optuženi kao pripadnici MUP-a pripadali djelu oružanih snaga SRJ niti pak da su bili u službi bilo koje od strana u sukobu i time bili aktivni učesnici u oružanom sukobu, u kom slučaju bi za njih bila obavezujuća pravila Međunarodnog prava, to samim tim njihova djelatnost ne može se posmatrati i ocjenjivati u smislu izvršenja radnji predviđenih čl. 142. KZ SRJ koju vrše kršenjem pravila Međunarodnog prava, jer za tako nešto ne postoji određeno svojstvo – pripadništvo oružanim snagama ili pripadništvo službi neke od strana u sukobu“ (strana 94 presude Ks.br. 3/09).

razmjenu ratnih zarobljenika, sud je našao da to ne znači da su djelovali „u službi strane u sukobu“, jer tadašnja Savezna Republika Jugoslavija, u čijem je sastavu bila Crna Gora, nije proglasila ratno stanje.¹⁸⁶⁸ Na ovaj način, sudsko vijeće je pokazalo temeljno nerazumijevanje suštine međunarodnog humanitarnog prava, a to je zaštita žrtava oružanih sukoba, a ne zaštita država. Kada bi neobjavljivanje ratnog stanja moglo da zaštiti državu i njene agente od odgovornosti za zločine izvršene u ili u vezi sa ratnim sukobom, države ratno stanje nikada ne bi ni proglašavale.

Akcija za ljudska prava smatra da je nesumnjivo u ovom slučaju izvršen ratni zločin protiv civilnog stanovništva u vezi sa oružanim sukobom u BiH, a da je moguće da na teritoriji Crne Gore bude izvršen ratni zločin protiv civila u vezi sa sukobom u BiH utvrđeno je presudom Vrhovnog suda Republike Crne Gore u slučaju ubistva porodice Klapuh koja je iz BiH izbjegla u Crnu Goru, na čijoj su teritoriji i ubijeni u julu 1992. godine.¹⁸⁶⁹

Žalbe protiv ove presude uložili su u junu 2011. godine državni tužilac, i, posebno, oštećene Sejda Krdžalija i Hikmeta Prelo, majke Sanina Krdžalije (21) i Amera Prela (18), koji su stradali od neposrednih posljedica izručenja iz CB Herceg-Novi vojnim vlastima Republike Srpske.

Ostaje da se vidi da li će Viši sud odlučiti da se postupak ponovi i da li će u ponovljenom postupku Specijalni tužilac izvršiti neophodne izmjene i dopune optužnice, imajući u vidu i činjenično stanje utvrđeno prvostepenom presudom.

Predmet „Kaluderski laz“

Kaluderski laz je selo koje se nalazi u Crnoj Gori na području rožajske opštine prema Kosovu. Za vrijeme NATO intervencije prema Saveznoj Republici Jugoslaviji, 1999. godine, do koje je došlo zbog eskalacije kršenja ljudskih prava, pravila ratovanja i ugrožavanja civila na Kosovu, na teritoriji Kaluderskog laza i okolnih sela, gdje nije bilo sukoba, pripadnici Vojske Jugoslavije ubili su 21 civila albanske nacionalnosti, koji su prešli granicu sa ratom zahvaćenog Kosova u Crnu Goru.¹⁸⁷⁰ U javnosti je ovaj zločin nazvan „Kaluderski Laz“, iako je to samo jedno od sela u kojima su zločini izvršeni. Do danas su procesuirana ubistva osamnaest civila, od kojih je šestoro ubijeno u Kaluderskom laz, a ostali na drugim lokacijama. Četiri žrtve tog zločina, tužilac nije uvrstio u žrtve, prema optužnici na osnovu koje je u toku suđenje pred Višim sudom u Bijelom Polju.¹⁸⁷¹

¹⁸⁶⁸ Pritom nije ni razmatrana mogućnost da očigledna podrška crnogorskih državnih službenika vojnom naporu službenika Republike Srpske ne znači da su crnogorski službenici bili „u službi“ bosanskih Srba, kao nesumnjive strane u sukobu u BiH.

¹⁸⁶⁹ Riječ je o presudi Kž. br. 141/94. Saopštenje na sajtu HRA: <http://www.hraction.org/?p=736>

¹⁸⁷⁰ „Šta kriju vojni arhivi“, *Monitor*, 16. februar 2007; isto, informacija advokata oštećenih Velije Murića.

¹⁸⁷¹ Informacija advokata oštećenih, Velije Murića, predsjednika Crnogorskog komiteta pravnika za zaštitu ljudskih prava.

Postupajući po krivičnoj prijavi Crnogorskog komiteta pravnika za zaštitu ljudskih prava (CKP), podnijetoj u junu 2005. godine, nakon osamnaest mjeseci, Viši državni tužilac iz Bijelog Polja podnio je istražnom sudiji Višeg suda u Bijelom Polju zahtjev za sprovođenje istrage protiv 12 lica zbog krivičnog djela Ratni zločin protiv civilnog stanovništva u selu Kaluđerski laz i okolnim mjestima izvršen u periodu od sredine aprila do početka juna 1999. godine.¹⁸⁷²

Istraga je otvorena početkom marta 2007. godine protiv aktivnog oficira Vojske Jugoslavije Predraga Strugara, iz Beograda, sa prebivalištem u Podgorici, i desetorice pripadnika rezervnog sastava Podgoričkog korpusa Vojske Jugoslavije sa područja beranske opštine.¹⁸⁷³ Istraga je nepotrebno trajala predugo. Prilikom podnošenja Zahtjeva za sprovođenje istrage, bilo je očigledno da su Zahtjevom obuhvaćena četvorica za koja nije bilo osnova da se procesuiraju za tako težak zločin, pa je kasnije tužilac i odustao od krivičnog gonjenja u odnosu na njih.¹⁸⁷⁴ Podnosilac prijave, advokat Velija Murić, predsjednik CKP i zastupnik oštećenih, nastojao je da aktivno učestvuje u istrazi nudeći i obezbjeđujući dokaze, pri čemu tvrdi da je bilo očigledno odsustvo volje za djelotvornom istragom i kod državnog tužioca i istražnog sudije. Zbog toga Murić tvrdi da tužilac optužnicom nije obuhvatio sve izvršioci zločina. Tužilac takođe nije predložio određivanje pritvora u istrazi za osumnjičene, već je pritvor, neuobičajeno, predložio tek nakon optuženja, kada je i određen. Posledice toga su dugo držanje optuženih u pritvoru, od optuženja u avgustu 2008, bjekstvo glavnog optuženog, Predraga Strugara i praktično vođenje istrage na maratonskom pretresu (suđenju), koje nije bilo okončano ni do kraja maja 2011.

Optuženom Predragu Strugaru, sinu generala Pavla Strugara, koji je osuđen u Haškom tribunalu zbog opsade Dubrovnika, zločin u Kaluđerskom Lazu stavlja se na teret po komandnoj odgovornosti, jer je u to vrijeme jedini bio aktivni oficir Vojske Jugoslavije, dok se preostalih sedam pripadnika rezervnog sastava Podgoričkog korpusa nekadašnje Vojske Jugoslavije terete kao izvršioci.¹⁸⁷⁵ Teritorija na kojoj su se zločini desili je komandno pokrivena u to vrijeme od strane Druge armije Vojske Jugoslavije, na čijem je čelu bio Milorad Obradović. Komandna odgovornost preko njega išla ka komandantu Podgoričkog korpusa Savu Obradoviću, sve do osumnjičenog komandanta bataljona Predraga Strugara, u čijoj je zoni djelovanja bio i Kaluđerski laz.¹⁸⁷⁶ Milorad Obradović i Savo Obradović u istrazi se spominju jedino kao svjedoci, iako su bili nadređeni Strugaru. Do danas se nije stiglo do njihovog svjedočkog iskaza, jer Viši Sud u Bijelom Polju tvrdi da nije u mogućnosti da sazna adrese ove dvojice visokih oficira VJ zato što im je prebivalište u Republici Srbiji.¹⁸⁷⁷

¹⁸⁷² „Stojanka preuzima slučajeve ratnih zločina“, *Dan*, 23.05.2007.

¹⁸⁷³ Momčila Barjaktarovića, Petra Labudovića, Aca Kneževića, Branislava Radnića, Ranka Radnića, Veselina Čukića, Veska Lončara, Zorana Kneževića, Bora Novakovića, Mira Bojovića i Radomira Đuraškovića.

¹⁸⁷⁴ Ranka Radnića, Veselina Čukića, Veska Lončara i Zorana Kneževića.

¹⁸⁷⁵ „Šta kriju vojni arhivi“, *Monitor*, 16. februar 2007.

¹⁸⁷⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷⁷ Podaci Seada Sadikovića, novinara i autora više tekstova o ratnim zločinima u Crnoj Gori, 14. marta 2008, i Velije Murića, advokata oštećenih u maju 2011.

Uviđaj u Kaludjerskom Lazu, kao nadležni su vršili vojni organi koji su po sopstvenom priznanju izašli na lice mjesta sa danom zakašnjenja, dok pripadnicima Ministarstva unutrašnjih poslova RCG pristup nije bio dozvoljen, po svjedočenju tadašnjeg načelnika odeljenja bezbjednosti Šemsa Dedeića¹⁸⁷⁸. Zahit Camić, predsjednik Osnovnog suda u Rožajama, sa svojim kolegama Milosavom Zekićem i Rafetom Suljevićem, obavio je uviđaj u deset slučajeva ubistava u području rožajske opštine na granici prema Kosovu. Njegov prvi pristup mjestu zločina vojska je dozvolila tek tri dana nakon zločina u Kaluđerskom laz, kada su pokraj puta prema Gornjem Bukelju naišli na leš ubijenog Selima Keljmendija iz Čuške kod Peći.

Advokat oštećenih tvrdi da je šest leševa ubijenih civila u Kaluđerskom Laz, sutra dan odnijeto u Andrijevicu (Crna Gora) radi obdukcije, a da su nakon toga vojnim vozilom odnijeti u mjesto Novo Selo kod Peći gdje su bez odjeće sahranjeni u grupnu grobnicu. Kasnije nakon prestanka rata na Kosovu i dolaska UNMIK-a, leševi su ekshumirani.

Bivši vojni tužilac, Miroslav Samardžić, neposredno nakon incidenta u Kaluđerskom laz, odustao je od krivičnog gonjenja pripadnika Vojske Jugoslavije osumnjičenih da su počinili zločin protiv civila i predmet arhivirao.¹⁸⁷⁹ Mada je zbog takvog postupanja postojao nesumnjiv osnov za krivično gonjenje tadašnjeg vojnog tužioca, za to nije postojalo potrebne volje ni na jednom nivou u Crnoj Gori i Srbiji.

Suđenje je počelo 19. marta 2009. godine.¹⁸⁸⁰ Na dosadašnjim pretresima saslušano je više od deset svjedoka i niko nije mogao da kaže ništa bliže o slučaju u Kaluđerskom Laz. Svi su tvrdili da optužene nisu vidjeli i da skoro ništa ne znaju.¹⁸⁸¹ Teza odbrane je da se zločin isključi ako oštećeni nijesu vidjeli optužene kada se zločin dogodio. Izvršioc zločina su na kolonu civila pucali iz rova sa ruba šume, udaljeni od žrtava više od sto metara, bili su uniformisani i slični jedan drugome, a bez mogućnosti da ih žrtve odnosno preživljeli iz kolone zapaze po detaljima važnim za njihovo prepoznavanje, a brojni zločini su se dogodili i bez svjedoka. U svemu tome zanemaruje se činjenica da je isključivo tadašnja vojska na tom terenu kontrolisala sva događanja, i da je jedino ona mogla izvršiti te zločine.

U ovom predmetu na kraju maja 2011. još uvijek je bilo u toku izvođenje dokaza i saslušanje svjedoka.

Parnični postupci za naknadu štete

Do danas su porodice žrtava protiv Crne Gore podnijele 12 tužbi za naknadu neimovinske štete Osnovnom sudu u Podgorici. U tužbama je Vojska označena kao izvršilac zločina, a MUP RCG kao državna institucija koja je

¹⁸⁷⁸ „Šta kriju vojni arhivi“, *Monitor*, 16. februar 2007.

¹⁸⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁸⁰ „Strugaru poziv upućen u Srbiju“, *Vijesti*, 03.02.2009; „Strugaru poziv upućen u Srbiju“, *Vijesti*, 4.02.2009.

¹⁸⁸¹ „Optužene niko nije vidio“, *Dan*, 01.09.2009.

bila odgovorna za zaštitu ljudi i imovine. U decembru 2009. godine donijeta je prva prvostepena presuda na osnovu koje je Crna Gora obavezana da Hadžiji Ahmetiju iz Novog Sela kod Peći isplati 15 hiljada eura (od traženih 45.000) na ime duševnih bolova, kao žrtvi ratnog zločina izvršenog u aprilu 1999. godine, u blizini Rožaja.¹⁸⁸² Ova prvostepena presuda je kasnije ukinuta, i u ponovnom prvostepenom postupku Hadži Ahmetiju dosuđen je iznos od 12.000 eura. To je do sada jedina pravosnažna presuda. Advokat oštećenih, Velija Murić je saopštio da su ostala suđenja po tužbama za naknadu štete u toku.¹⁸⁸³ Za ova suđenja je karakteristično što se ona direktno ne vezuju za ubijanje žrtava od strane pripadnika vojske, već se njihovo ubijanje svodi na vanredne događaje za koje je odgovorna Crna Gora kao pravni sledbenik SRJ. Takva teza je korisna za žrtve, jer oštećeni nemaju potrebe da dokazuju činjenice iz samog događaja, ali je i nerealna jer sakriva činjenicu da su pripadnici vojske bezrazložno ubijali nevine građane države kojoj su i sami pripadali.

Poseban slučaj u vezi intervencije NATO 1999. – Murino

Prilikom NATO bombardovanja Savezne Republike Jugoslavije, 30. aprila 1999, bombardovano je i Murino, varošica blizu Plava, na sjeveroistoku Crne Gore. Tom prilikom je poginulo šestoro civila, od kojih su troje bili djeca, a bilo je i osmoro ranjenih.¹⁸⁸⁴

U Osnovnom sudu u Podgorici, 8. maja 2009, počelo je suđenje na osnovu četiri tužbe za naknadu nematerijalne štete zbog duševnih bolova porodica iz Murina čiji su članovi poginuli prilikom bombardovanja.¹⁸⁸⁵ Naknadno je podnijeta još jedna tužba.¹⁸⁸⁶ Prema prvoj prvostepenoj presudi, iz septembra 2010, Crna Gora je obavezana da plati 69.000 eura odštete kao i troškove suđenja porodici poginulog M. K.¹⁸⁸⁷ Prema drugoj prvostepenoj presudi iz novembra 2010, Crna Gora je obavezana da porodici Vuletić isplati 82.000 eura.¹⁸⁸⁸ Jedna tužba je odbijena usled nedostatka dokaza prvostepenom presudom.¹⁸⁸⁹ Nijedna presuda nije postala pravosnažna.

¹⁸⁸² „Ahmetiju 15 hiljada eura za duševne bolove“, *Vijesti*, 07.12.2009.

¹⁸⁸³ Razgovor sa advokatom Murićem obavljen 28. maja 2011.

¹⁸⁸⁴ Informacija portala In4S: <http://in4s.net/stari/crna-gora/58-cg/6510-in4s-poeo-kampanju-ne-u-nato>.

¹⁸⁸⁵ „Porodice poginulih u NATO napadu tuže Crnu Goru“, Radio Slobodna Evropa, 5. maj 2009.: <http://www.slobodnaevropa.org/content/article/1622034.html>

¹⁸⁸⁶ Informacija advokata tužilaca, Velije Murića, maj 2011.

¹⁸⁸⁷ „Crna Gora mora obešteti porodice žrtava NATO udara“, Radio Slobodna Evropa, 16. septembar 2010: <http://www.slobodnaevropa.org/content/article/2159720.html>.

¹⁸⁸⁸ „Porodici iz Murina 82 hiljade“, *Dan*, 25. novembar 2010.

¹⁸⁸⁹ Informacija advokata tužilaca, Velije Murića, maj 2011.

Najvažniji ugovori o ljudskim pravima koji obavezuju Crnu Goru

- Dodatni protokol uz Konvenciju o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka, u vezi sa nadzornim organima i prekograničnim protokom podataka, *Sl. list CG (Međunarodni ugovori)*, 6/2009.
- Dodatni protokol uz Krivičnopravnu konvenciju o korupciji, *Sl. list CG*, 11/2007.
- Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu učešća u poslovima lokalnih vlasti, *Sl. list CG (Međunarodni ugovori)*, 8/2010.
- Dopunska Konvencija o ukidanju ropstva, trgovine robljem i ustanova i prakse sličnih ropstvu, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 7/1958.
- Dodatni protokol uz Konvenciju o računarskom kriminalu koji se odnosi na kažnjavanje akata rasizma i ksenofobije učinjenih putem računarskih sistema, *Sl. list CG*, 4/2009.
- Drugi fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 4/2001.
- Evropska konvencija o ekstradiciji s dodatnim protokolima, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 10/2001.
- Evropska konvencija o međunarodnom važenju krivičnih presuda, sa dodacima, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 18/2005.
- Evropska konvencija o priznanju i izvršenju odluka o staranju o deci i o ponovnom uspostavljanju odnosa staranja, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 1/2002.
- Evropska konvencija o sprječavanju mučenja i nečovječnih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 9/2003.
- Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 9/2003.
- Evropska konvencija o neprimjenjivosti zastare na zločine protiv čovječnosti i ratne zločine, *Sl. list CG (Međunarodni ugovori)*, 11/2010.
- Evropska konvencija o državljanstvu, *Sl. list CG (Međunarodni ugovori)*, 2/2010.
- Evropska konvencija o suzbijanju terorizma, *Sl. list CG (Međunarodni ugovori)*, 2/2010.
- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, *Sl. list CG (Međunarodni ugovori)*, 5/2008.

- Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 18/2005.
- Evropska konvencija o ostvarivanju dječjih prava, *Sl. list CG (Međunarodni ugovori)*, 8/2010.
- Fakultativni protokol uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 4/2001.
- Fakultativni protokol o učešću djece u oružanim sukobima uz Konvenciju o pravima djeteta, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/2002.
- Fakultativni protokol o prodaji djece, dječjoj prostituciji i dječjoj pornografiji uz Konvenciju o pravima djeteta, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/2002.
- Građanskopravna konvencija o korupciji, *Sl. list CG*, 1/2008.
- Kjoto protokol uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih nacija o promjeni klime, *Sl. glasnik RCG*, 17/2007.
- Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, *Sl. list CG*, 3/2009.
- Konvencija Savjeta Evrope o izbjegavanju apatridnosti u vezi sa sukcesijom država, *Sl. list CG (Međunarodni ugovori)*, 2/2010.
- Konvencija o državljanstvu udate žene, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 7/1958.
- Konvencija MOR br. 3 o zapošljavanju žena prije i posle porođaja, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/1927.
- Konvencija MOR br. 11 o pravima udruživanja i koaliranja poljoprivrednih radnika, *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 44–XVI/1930.
- Konvencija MOR br. 14 o nedjeljnom odmoru u industrijskim preduzećima, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/1927.
- Konvencija MOR br. 16 o obaveznom ljekarskom pregledu djece i mladića prije zaposlenja na brodovima, *Narodne novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/1927.
- Konvencija MOR br. 17 o obeštećivanju nesrećnih slučajeva pri radu, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/1927.
- Konvencija MOR br. 18 o obeštećivanju usled profesionalnih oboljenja, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/1927.
- Konvencija MOR br. 19 o jednakom tretmanu stranih i domaćih radnika u pogledu obeštećenja nesrećnih slučajeva pri radu, *Sl. novine Kraljevine SHS*, 95–XXII/1927.
- Konvencija MOR br. 29 o prinudnom radu, *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, 297/1932.
- Konvencija MOR br. 45 o zapošljavanju žena na podzemnim radovima u rudnicima svih kategorija, *Sl. vesnik Prezidijuma Skupštine FNRJ*, 12/1952.

- Konvencija MOR br. 81 o inspekciji rada u industriji i trgovini, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 5/1956.
- Konvencija MOR br. 87 o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 8/1958.
- Konvencija MOR br. 89 o noćnom radu žena u industriji (revidirana), *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 12/1956.
- Konvencija MOR br. 90 o noćnom radu djece u industriji (revidirana), *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 12/1956.
- Konvencija MOR br. 91 o plaćenom odmoru pomoraca (revidirana), *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/1967.
- Konvencija MOR br. 98 o primjeni principa prava organizovanja i kolektivnog pregovaranja, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 11/1958.
- Konvencija MOR br. 100 o jednakom nagrađivanju muške i ženske radne snage za rad jednake vrednosti, *Sl. list FNRJ (Međunarodni ugovori)*, 11/1952.
- Konvencija MOR br. 103 o zaštiti materinstva (revidirana), *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 9/1955.
- Konvencija MOR br. 105 koja se odnosi na ukidanje prinudnog rada, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 13/2002.
- Konvencija MOR br. 106 o nedeljnom odmoru u trgovini i biroima, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 12/1958.
- Konvencija MOR br. 109 o platama, radnom vremenu i brojnom stanju posade (revidirana), *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 10/1965.
- Konvencija MOR br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 3/1961.
- Konvencija MOR br. 121 o davanjima za slučaj nesreće na poslu i profesionalnih oboljenja, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 27/1970.
- Konvencija MOR br. 122 o politici zapošljavanja, *Sl. list SFRJ*, 34/1971.
- Konvencija MOR br. 129 o inspekciji rada u poljoprivredi, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 22/1975.
- Konvencija MOR br. 131 o utvrđivanju minimalnih plata, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/1982.
- Konvencija MOR br. 132 o plaćenom godišnjem odmoru (revidirana), *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 52/1973.
- Konvencija MOR br. 135 o radničkim predstavnicima, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/1982.
- Konvencija MOR br. 138 o minimalnoj starosti za zasnivanje radnog odnosa, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/1982.
- Konvencija MOR br. 140 o plaćenom odsustvu za obrazovne svrhe, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/1982.

- Konvencija MOR br. 144 o tripartitnim konsultacijama (standardima rada), *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 1/2005.
- Konvencija MOR br. 155 o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti i radnoj sredini, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/1987.
- Konvencija MOR br. 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama), *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/1987.
- Konvencija MOR br. 161 o službi medicine rada, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 14/1989.
- Konvencija MOR br. 167 o bezbjednosti i zdravlju u građevinarstvu, *Sl. list FNRJ*, 16/1947, 18/1947 i 36/1950.
- Konvencija MOR br. 182 o najgorim oblicima dječjeg rada, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 2/2003.
- Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 183 o zaštiti materinstva, *Sl. list CG (Međunarodni ugovori)*, 1/2011.
- Konvencija o nezastarijevanju ratnih zločina i zločina protiv čovječnosti, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 50/1970.
- Konvencija o policijskoj saradnji u Jugoistočnoj Evropi, *Sl. list CG*, 1/2008.
- Konvencija o političkim pravima žena, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 7/1954.
- Konvencija o pranju, traženju i zaplijeni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 7/2002 i 18/2005.
- Konvencija o pravima djeteta, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 15/90 i *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 4/1996 i 2/1997.
- Konvencija o pravnom položaju lica bez državljanstva i završni akt konferencije Ujedinjenih nacija o pravnom položaju lica bez državljanstva, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 9/1959 i *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 2/1964.
- Konvencija o pravu mora, *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 1/1986.
- Konvencija o pristanku na brak, minimalnoj starosti za sklapanje braka i o registraciji brakova, *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 13/1964.
- Konvencija protiv mučenja i drugih surovih neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 9/1991.
- Konvencija protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 6/2001.
- Konvencija o ropstvu, *Sl. novine Kraljevine Jugoslavije*, god. XI–1929, br. 234.
- Konvencija Savjeta Evrope o zaštiti djece od seksualnog iskorišćavanja i seksualnog zlostavljanja, *Sl. list CG (Međunarodni ugovori)*, 12/2010.
- Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida, *Sl. vesnik Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ*, 2/1950.
- Konvencija o statusu izbjeglica, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 7/1960.

- Konvencija o suzbijanju trgovine odraslim ženama, *Sl. list FNRJ*, 41/1950.
- Konvencija o suzbijanju i ukidanju trgovine licima i eksploataciji drugih, *Sl. list FNRJ*, 2/1951.
- Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 11/1981.
- Konvencija o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 1/1992 i *Sl. list SCG*, 11/2005.
- Konvencija o zaštiti ljudskih prava u dostojanstvu ljudskog bića u pogledu biologije i medicine i Konvencija o ljudskim pravima i biomedicine sa dodatnim protokolom uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskoga bića u pogledu primjene biologije i medicine o zabrani kloniranja ljudskog bića i Dodatnim protokolom uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i dostojanstva ljudskoga bića u pogledu primjene biologije i medicine, u vezi sa presađivanjem organa i tkiva ljudskoga bića, *Sl. list CG (Međunarodni ugovori)*, 7/2009.
- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 12/05.
- Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima lica sa invaliditetom sa Opcionim protokolom, *Sl. list CG (Međunarodni ugovori)*, 2/2009.
- Konvencija UNESCO protiv diskriminacije u pogledu obrazovanja, *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 4/64.
- Konvencija Savjeta Evrope o borbi protiv trgovine ljudima, *Sl. list CG (Međunarodni ugovori)*, 4/2008.
- Konvencija Savjeta Evrope o pranju, traženju, zapleni i oduzimanju prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma, *Sl. list CG (Međunarodni ugovori)*, 5/2008.
- Konvencija za zaštitu svih lica od prisilnog nestanka, *Sl. list Crne Gore (Međunarodni ugovori)*, 8/2011.
- Krivičnopravna konvencija o korupciji, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 18/2005.
- Međunarodna konvencija o suzbijanju i kažnjavanju zločina aparthejda, *Sl. list SFRJ*, 14/1975.
- Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, *Sl. list SFRJ (Međunarodni ugovori)*, 6/1967.
- Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, *Sl. list SFRJ*, 7/1971.
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, *Sl. list SFRJ*, 7/1971.
- Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 6/1998.

- Opcioni protokol uz Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 13/2002.
- Opcioni protokol uz Konvenciju protiv mučenja i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni i postupaka, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 16/2005.
- Protokol br. 14 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojim se mijenja kontrolni sistem Konvencije, *Sl. list SCG (Međunarodni ugovori)*, 5/2005 i 7/2005.
- Protokol iz 1953. kojim se mijenja Konvencija o ropstvu iz 1926, *Sl. list FNRJ (Dodatak)*, 6/1955.
- Protokol kojim se mijenja Konvencija za suzbijanje trgovine ženama i decom i Konvencija o suzbijanju trgovine odraslim ženama, *Sl. list FNRJ*, 41/1950.
- Protokol za prevenciju, suzbijanje i kažnjavanje trgovine ljudskim bićima, naročito ženama i djecom, koji dopunjava Konvenciju protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovor)*, 6/2001.
- Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i vazduhom, koji predstavlja dopunu Konvencije protiv transnacionalnog organizovanog kriminala, *Sl. list SRJ*, 6/2001.
- Protokol o statusu izbjeglica, *Sl. list SFRJ (Dodatak)*, 15/1967.
- Izmijenjena Evropska socijalna povelja (*Zakon o potvrđivanju izmijenjene Evropske socijalne povelje*, *Sl. list CG (Međunarodni ugovori)*, 6/2009.
- Sporazum između Republike Crne Gore i Evropske zajednice o olakšanom postupku izdavanja viza, *Sl. list CG*, 7/2007.
- Sporazum između Republike Crne Gore i Evropske zajednice o readmisiji (vraćanje i prihvatanje) lica koja su bez dozvole boravka, *Sl. list CG*, 7/2007.
- Statut Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju, *Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 5/2001.

CIP – Каталогизација у публикацији
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње
ISBN 978-9940-9072-7-3
COBISS.CG-ID 18655504



ISBN 978-9940-9072-7-3

