

BHRN¹

Regionalni izvještaj o stanju ljudskih prava - Crna Gora

Autori: *Tea Gorjanc Prelević i Aleksandar Saša Zeković*

Izvještaj za 2007.

¹ Balkan Human Rights Network/Balkanska mreža za ljudska prava, <http://balkan-rights.net/v2/>

Sadržaj

I UVOD – POLITIČKA I DRUŠTVENA SITUACIJA U CRNOJ GORI

1. Politička situacija
2. Društvena situacija

II NOVI USTAV CRNE GORE – GARANCIJE LJUDSKIH PRAVA

III POJEDINAČNA PRAVA

1. Pravo na obrazovanje
 - 1.1. Ustavne i zakonske odredbe
 - 1.2. Pravo na obrazovanje u praksi
 - 1.3. Glavni problemi
2. Pristup pravima: Državne ustanove za zaštitu ljudskih prava
 - 2.1. Zaštitnik ljudskih prava
 - 2.1.1. Ustavne i zakonske odredbe
 - 2.1.2. Zaštita u praksi
 - 2.1.3. Glavni problemi
 - 2.2. Pravosuđe u Crnoj Gori – sudstvo i tužilaštvo
 - 2.2.1. Ustavne i zakonske odredbe
 - 2.2.2. Pravosuđe u praksi – sudovi
 - 2.2.3. Tužilaštvo u praksi
 - 2.2.3.1 Istrage ratnih zločina
 - 2.2.3.2 Istrage kršenja ljudskih prava
 - 2.2.4. Glavni problemi
 - 2.3. Ustavni sud
 - 2.4. Policija
 - 2.5. Ostali državni organi
 - 2.5.1. Kancelarija za ravnopravnost polova.
 - 2.5.2. Skupštinski odbori za ravnopravnost polova, ljudska prava, odbranu i bezbjednost
 - 2.5.3. Savjet za građansku kontrolu rada policije.

3. Zabrana diskriminacije. Nefavorizovane, marginalizovane i ugrožene grupe
 - 3.1. Opšte o zabrani diskriminacije.
 - 3.2. Zaštita prava nacionalnih i etničkih manjina
 - 3.3. Romi, Aškalije i Egipćani (RAE)
 - 3.4. Izbijeglice i raseljena lica
 - 3.5. Žene
 - 3.6. Osobe sa invaliditetom
 - 3.7. Seksualne manjine

I Uvod – politička i društvena situacija u Crnoj Gori

Politička situacija

Najvažniji događaji u 2007. godini za Crnu Goru bili su prijem u Savjet Evrope, potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom Unijom (EU) i donošenje Ustava nezavisne države Crne Gore.

Na vlasti je koalicija Demokratske partije socijalista (DPS, predsjednik Milo Đukanović) i Socijaldemokratske partije (SDP, predsjednik Ranko Krivokapić). Predsjednik države, predsjednik Vlade i predsjednik Skupštine predstavnici su vladajuće koalicije koja ima parlamentarnu većinu (41/81).

U pogledu zaštite ljudskih prava posebno zabrinjava klima nekažnjivosti kontroverznih ubistava, torture, prijetnji i fizičkih napada na aktiviste NVO i novinare, što se u ovom izvještaju predstavlja u okviru analize djelotvornosti državnih institucija za zaštitu ljudskih prava. Položaj ugroženih društvenih grupa se donekle popravlja, ali ne zadovoljavajućim tempom.²

Crnu Goru je i 2007. proganjala ratna prošlost, jer se s njom država još uvijek nije odgovarajuće suočila.³ Dodjeljivanje nagrada za mir Svetozeru Maroviću, potpredsjedniku DPS i bivšem predsjedniku državne zajednice SCG i Milu Đukanoviću, predsjedniku DPS i bivšem premijeru Crne Gore,⁴ od strane NVO Internacionalna liga humanista sa sjedištem u Sarajevu,⁵ izazvalo je brojne proteste, zbog toga što su u vrijeme ratova u Hrvatskoj i BiH i sve do 1997. dvojica laureata bili politički saveznici Slobodana Miloševića.⁶

Liberalna partija (LP) dostavila je Predlog zakona o lustraciji („zakon o zaštiti od povreda ljudskih prava“) Skupštini 16. marta, ali se on do kraja godine nije našao na dnevnom redu.

² Vidi poglavlje IV.

³ Detaljnije o procesuiranju ratnih zločina vidi glavu III, *Tužilaštvo u praksi*, ili na www.hraction.org.

⁴ Milo Đukanović nije bio premijer Crne Gore 2007. On je bio premijer 1991-1998, u tri mandata, predsjednik države 1998 - 2002, ponovo premijer od 2002. do oktobra 2006. kada je napustio funkciju do februara 2008. od kada je ponovo na istoj funkciji.

⁵ Generalni sekretar ILH Zdravko Šurlan naknadno je objasnio da Đukanović nije nagrađen za životno djelo i zalaganje za humanizam, kako je najavljivano iz te organizacije, već samo za doprinos mirnom rješavanju državnog pitanja. „Ničeg se ne stidim krivo je zlo vrijeme“, *Vijesti*, 29.5.2007.

⁶ Grupa crnogorskih intelektualaca protestovala je protiv dodeljivanja nagrada i zahtijevala od ostalih laureata da odustanu od prijema nagrada. Profesor Pravnog fakulteta u Sarajevu Zdravko Grebo i predsjednica Udruženja žena žrtava rata iz BiH Bakira Hasečić vratili su priznanja koja im je ILH ranije dodijelila, dok su banjalučki biskup Franjo Komarica i profesor Fakulteta političkih nauka iz Podgorice Milan Popović zbog toga odustali od članstva u ILH. Dolazak u Crnu Goru na svečano uručenje nagrada otkazali su predsjednici Češke, Slovenije, Hrvatske i bivši predsjednik Makedonije, takođe laureati nagrada za mir ILH. Predsjednica ILH javno se usprotivila dodjeli nagrada i optužila rukovodstvo organizacije za malverzacije. Arhiva dnevnih novina *Vijesti* i *Dan*, Podgorica, maj 2007; „Svečanost Internacionalne lige humanista u Bečićima – Neostvoreni mirotnorci“, Branka Plamenac, Monitor, www.monitor.cg.yu.

Međunarodni sud pravde u sporu Bosne i Hercegovine protiv Savezne Republike Jugoslavije (SRJ) utvrdio je da nije nadležan u odnosu na Crnu Goru poslije raspada državne zajednice Srbija i Crna Gora (SiCG).

Iako je u oktobru 2006. Crna Gora potvrdila ratifikaciju Rimskog statuta Međunarodnog krivičnog suda, u aprilu 2007. Ministarstvo inostranih poslova zaključilo je bilateralni sporazum sa Sjedinjenim američkim državama (SAD) o garantovanju imuniteta od nadležnosti ovog Suda za državljane SAD i Crne Gore, što je kritikovala EU.⁷

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Crne Gore EU (SSP), potpisan je u oktobru. Sporazumom je predviđeno uspostavljanje zone slobodne trgovine i jačanje veza EU i Crne Gore kroz uvođenje evropskih standarda, širenje dijaloga i jačanje saradnje. Prvi navedeni cilj Sporazuma je podržavanje napora Crne Gore na jačanju demokratije i vladavine prava, dok su poštovanje ljudskih prava, vladavina prava i saradnja s Haškim tribunalom i Međunarodnim krivičnim sudom navedeni kao osnovni ciljevi unutrašnje i spoljne politike strana ugovornica.⁸

U Izvještaju Evropske komisije o napredovanju Crne Gore iz novembra 2007,⁹ u poglavljima posvećenim demokratiji i vladavini prava, ljudskim i manjinskim pravima, navedeno je da Crnoj Gori predstoji ozbiljna reforma pravosuđa, usvajanje novih zakona posebno u pogledu zabrane i zaštite od diskriminacije, kao i da poštovanje i zaštita ljudskih i manjinskih prava u praksi ne zadovoljava posebno u pogledu prava Roma i raseljenih lica, dječijih prava, sprečavanja i kažnjavanja mučenja, prava na besplatnu pravnu pomoć, sprovođenja Zakona o pristupu informacijama itd.

Poslije potpisivanja SSP, Evropski parlament je u decembru usvojio rezoluciju o Crnoj Gori, u kojoj je, između ostalog, naglašeno da korupcija i dalje predstavlja ozbiljan problem.¹⁰

Crna Gora je primljena u članstvo Savjeta Evrope u maju, pošto se obavezala da će ispuniti zahtjeve ove organizacije u pogledu ustavne reforme, ratifikacije konvencija SE, reforme domaćih zakona i djelotvorne zaštite ljudskih prava.¹¹ Ustav Crne Gore je usvojen u oktobru dvotrećinskom većinom, pošto su stranke vladajuće koalicije postigle dogovor sa dijelom opozicije.

⁷ *Ibid.*

⁸ Član 1, st. 2, tač. a i čl. 2 Sporazuma.

⁹ *Montenegro Progress Report 2007*, Commission of the European Communities, Brussels, 6.11.2007.

¹⁰ European Parliament resolution of 13 December 2007 on the conclusion of the Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Montenegro, of the other part

¹¹ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Opinion No. 261 (2007) *Accession of the Republic of Montenegro to the Council of Europe*.

Prema istraživanju javnog mnjenja najveće povjerenje crnogorske javnosti 2007. uživala je Vanja Čalović, direktorka NVO Mreža za afirmaciju nevladinog sektora (MANS), koja se isticala naporima u borbi protiv korupcije.¹²

Društvena situacija

Prema podacima državnog Zavoda za statistiku, Crna Gora je 1.1.2007. imala 625.000 stanovnika. Žena u Crnoj Gori ima oko 10.000 više nego muškaraca. Najviše građana je crnogorske nacionalnosti (43.16%), a zatim srpske (31.99%), bošnjačke (7.77%), albanske (5.03%), muslimanske (3.97%), hrvatske (1.1%), romske (0.42%), dok je nacionalno neopredjeljenih (4.34%), prema popisu iz 2003.

Prosječna zarada bez poreza i doprinosa u decembru 2007. iznosila je 376 €, a prosječna penzija 165.6 €. ¹³ Stopa nezaposlenosti koja je na početku 2007. iznosila 14.8% (mart), do kraja godine je smanjena na 11.92%. ¹⁴ Oko 22 hiljade crnogorskih radnika 2007. bilo je socijalno ugroženo, 6 hiljada neredovno ili nikako nije primalo platu, 12 hiljada nije imalo povezan radni staž, a 4 hiljade je čekalo na isplatu otpremnina. ¹⁵

Prema podacima Ministarstva zdravlja, rada i socijalnog staranja 11% stanovništva živi u potpunom siromaštvu. Romi, interno raseljena lica i donekle seosko stanovništvo žive u izuzetnom siromaštvu i van društvenih tokova. Petina populacije je ekonomski ugrožena i nalazi se u zoni pojačanog rizika od siromaštva. Vlada je usvojila Strategiju razvoja i smanjivanja siromaštva 2003, u vrijeme kada je procenjeno da je 12.2% stanovništva potpuno siromašno, a trećina ekonomski ugrožena.

Iako se Crna Gora još 1991. proglasila ekološkom državom, aktivisti NVO i međunarodne organizacije iskazuju zabrinutost zbog uništavanja životne sredine, posebno u nacionalnim parkovima i priobalnom pojasu. ¹⁶ NVO su posebno kritikovale odlaganje usvajanja Nacionalne strategije održivog razvoja i primjene strateških zakona o procjeni uticaja na životnu sredinu, nesprovođenje postojećih zakona, Vladin Predlog Prostornog plana i strategije razvoja planinskog turizma, energetike i saobraćaja, i Master plan razvoja turizma. ¹⁷

II Novi Ustav Crne Gore – garancije ljudskih prava

¹² "Političko javno mnjenje Crne Gore", Centar za demokratiju i ljudska prava (CEDEM), februar 2008.

¹³ Za plate podaci Zavoda za statistiku Crne Gore MONSTAT – Mjesečni statistički pregled br. 1, 2008; za iznos penzije Saopštenje Republičkog Fonda PiO od 19.11.2007.

¹⁴ Prema podacima Zavoda za zapošljavanje Crne Gore

¹⁵ Prema podacima Saveza sindikata CG (CG Ekonomist, *Prijeti li Crnoj Gori socijalni udar*, februar 2008)

¹⁶ [World Bank Outlines Cooperation with Montenegro, Approves Environmentally Sound Tourism Investment](http://www.portofentry.com/site/root/resources/industry_news/4764.html), 14 June 2007, http://www.portofentry.com/site/root/resources/industry_news/4764.html; Rezolucija Evropskog parlamenta o Crnoj Gori, dec. 2007; NVO Most, MANS, Green Home itd.

¹⁷ Za sve navedeno korišćena arhiva dnevne štampe za 2007. i arhiva NVO Most.

Jedan od uslova za prijem Crne Gore u Savjet Evrope bilo je i prihvatanje obaveze od strane crnogorskih vlasti da se u novi Ustav uključi sedam minimalnih principa¹⁸:

- 1) građanski karakter države koja podrazumijeva jednakost svih građana, a ne konstitutivnih naroda;
- 2) nezavisnost sudstva koja isključuje ulogu političkih institucija u postupku imenovanja i razrješenja sudija i tužilaca;
- 3) izbjegavanje konflikta interesa u pogledu zastupanja države u imovinsko-pravnim predmetima od strane državnog tužioca;
- 4) djelotvorna ustavna zaštita ljudskih prava, direktna primjena ljudskih i manjinskih prava, najmanje isti nivo zaštite ljudskih i manjinskih prava kao što je bio predviđen Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima SCG;
- 5) apsolutna zabrana smrtne kazne;
- 6) obezbjeđenje retroaktivne primjene Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i pripadajućih Protokola te Konvencije;
- 7) status oružanih snaga, snaga bezbjednosti obavještajnih službi u Crnoj Gori i način njihove parlamentarne kontrole, kao i da funkciju glavnokomandujućeg vrši civilno lice.

Crna Gora je primljena u Savjet Evrope u maju, a Ustav je usvojen u oktobru i dobio je prelaznu ocjenu Venecijanske komisije (VK) Savjeta Evrope¹⁹, iako drugi i četvrti minimalni princip u Ustavu nijesu dosledno primjenjeni.

Tekst Ustava predstavlja mjeru kompromisa političara i njihovog poznavanja ljudskih prava. Garancije ljudskih prava u Ustavu Crne Gore na nižem su nivou od ranijeg, koji je obezbijevala Povelja o ljudskim i manjinskim pravima državne zajednice SiCG. U Ustavu nedostaju: pravo na *habeas corpus* (na žalbu sudu za ispitivanje zakonitosti lišenja slobode i puštanje na slobodu ako je zatvaranje nezakonito), zabrana zatvaranja zbog neispunjenja ugovorne obaveze, zabrana nečovječnog i ponižavajućeg kažnjavanja, izričita garancija prava na život, potpune garancije prava na odbranu i pravičnog suđenja u skladu s Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, garancija uhapšenom licu da se u roku od 48h mora izvesti pred sud, pravo na *djelotvorni* pravni lijek zbog kršenja ljudskih prava, s pravom na uklanjanje posljedica takvog kršenja, dok je, u nesaglasju s međunarodnim standardom slobode izražavanja i odredbama domaćeg Zakona o obligacionim odnosima, *garantovano* pravo na naknadu štete zbog objavljivanja netačne informacije.

Neopravdano je ograničena neposredna primjena međunarodnih standarda ljudskih prava, jer će se ratifikovani međunarodni ugovori i opšte prihvaćena načela međunarodnog prava primjenjivati neposredno samo „kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva“. Primat međunarodnih standarda je obezbijeđen samo u odnosu na „zakonodavstvo“, a ne i „pravo“, što uključuje Ustav i podzakonske akte, tako da se očekuju nesporazumi oko obaveznosti primjene međunarodnih standarda u praksi

¹⁸ Council of Europe, Parliamentary Assembly, Opinion No. 261 (2007) Accession of the Republic of Montenegro to the Council of Europe

¹⁹ Potpuni naziv ove komisije je Evropska komisija za demokratiju putem prava (*European Commission for Democracy Through Law*)

crnogorskih sudova i drugih državnih organa. Ovo pogotovo jer iz teksta Ustava izostaje i izričita preporuka da se ratifikovani međunarodni ugovori o ljudskim pravima primjenjuju u skladu sa praksom međunarodnih tijela nadležnih za njihovo tumačenje, koja je takođe postojala u Povelji o ljudskim pravima bivše državne zajednice.

Ustav garantuje značajna posebna prava zaštite identiteta i zabrane asimilacije „pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica“, ali ne kaže ko se smatra manjinskim narodom, odnosno manjinom u Crnoj Gori.²⁰

NVO su kritikovale i uklanjanje iz Ustava ranije postojećeg prava 6.000 građana na neposredno podnošenje zakonodavne inicijative Skupštini, tako što je uvedeno ograničenje da građani ovakvu inicijativu mogu ostvariti samo ako obezbijede jednog poslanika da to za njih učini, što je obesmišljava. Ustav ne sadrži ni pravo na abortus, iako su i poslanice i mnogi poslanici podržali inicijativu Ženske mreže NVO da se ženama Ustavom ovo pravo izričito garantuje.

Ustav ne pruža zadovoljavajuće garancije nezavisnosti sudstva i tužilaštva (detaljnije vidi glava III, Pravosuđe).

III Pojedinačna prava

1. Pravo na obrazovanje

Ustavne i zakonske odredbe. Ustav garantuje pravo na školovanje pod jednakim uslovima, pravo na besplatno osnovno školovanje i autonomiju univerziteta. Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju predviđa pravo jednakog pristupa obrazovanju bez obzira na nacionalnu pripadnost, rasu, pol, jezik, vjeru, socijalno porijeklo ili drugo lično svojstvo, kao i pravo na izučavanje maternjeg jezika manjina, njihove istorije i kulture.²¹ Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju propisuje obavezno osnovno devetogodišnje obrazovanje sve djece od 6 do 15 godina, kao i kazne za roditelje koji ne upišu dijete u školu ili ne obezbijede da dijete pohađa nastavu.²² Predviđeni ciljevi obrazovanja i vaspitanja su stvaranje mogućnosti za svestrani razvoj ličnosti, razvijanje kritičkog i samostalnog mišljenja, svijesti, potrebe i sposobnosti za očuvanje i unaprijeđenje ljudskih prava, pravne države, prirodne i društvene sredine, multietičnosti i različitosti, razvijanje svijesti o državnoj pripadnosti Crnoj Gori, njenoj kulturi, tradiciji i istoriji.²³ Ciljevi osnovnog obrazovanja su i poštovanje nacionalnih vrijednosti istorije i kulture, uvažavanje kulturnih i ostalih osobnosti drugih naroda, vaspitavanje za međusobnu toleranciju i razvijanje sposobnosti za život u demokratskom društvu.²⁴ Obrazovanje u javnim ustavnovima je svjetovnog karaktera, a religijsko i političko djelovanje je

²⁰ U Preambuli stoji da su pripadnici i naroda i nacionalnih manjina koji žive u Crnoj Gori: „Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati i drugi“.

²¹ Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju, *Sl. list RCG*, br. 64/02, 49/07, čl. 9 i 11.

²² Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, *Sl. list RCG*, br. 64/02, 49/07, čl. 4 i 81.

²³ Isto, čl. 2; Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, *Sl. list RCG*, br. 64/02, 49/07, čl. 2.

²⁴ Čl. 2, Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju.

zabranjeno.²⁵ Obrazovne javne ustanove, koje se u cjelini finansiraju iz budžeta, ne mogu tražiti od učenika ili polaznika participaciju za pokriće troškova obrazovanja.²⁶

U sredinama u kojima većinu ili značajan dio stanovništva čine pripadnici manjina, nastava se izvodi i na njihovom jeziku uz obavezno učenje službenog jezika. Škola je dužna da učeniku koji prati nastavu na nematernjem jeziku, pruži odgovarajuću pomoć u učenju jezika na kojem se nastava izvodi.²⁷ Država subvencionira udžbenike s malim tiražom i udžbenike za obrazovanje manjina.²⁸ Pripadnici manjine imaju pravo na školovanje na svom jeziku i na odgovarajuću zastupljenost svog jezika u opštem i stručnom obrazovanju, u zavisnosti od broja učenika i finansijskih mogućnosti države, i to kroz posebne škole ili odjeljenja u redovnim školama.²⁹ Ove godine je usvojen Zakon o vrijednovanju i priznavanju obrazovnih isprava koji bi trebalo da doprinese rješavanju problema sa kojima su se ranije suočavali posebno pripadnici manjina koji su visokoškolske kvalifikacije stekli u nekoj od zemalja regiona.³⁰

U procesu stabilizacije i pridruživanja EU predviđa se saradnja na podizanju nivoa opšteg i stručnog obrazovanja, u politici prema mladima i njihovom zapošljavanju kao i u pogledu pristupa svim nivoima obrazovanja i obuke u Crnoj Gori bez diskriminacije u pogledu pola, rase, etničkog porijekla, religijskog opredjeljenja itd.³¹

U osnovnim i srednjim školama izučava se predmet „Maternji jezik i književnost“ koji je u stvari zajedničko ime programa za srpski, crnogorski, bosanski i hrvatski jezik i književnost. Očekuje se da učenici i njihovi roditelji u praksi sami odlučuju o nazivu predmeta u konkretnom slučaju. Nastava je jedinstvena i izvodi je isti predmetni nastavnik.

Zakon o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim potrebama³² predviđa obrazovanje djece i mladih sa posebnim potrebama zajedno sa ostalom djecom u vrtićima i školama uz obezbjeđenje dodatnih uslova, pomagala i stručne pomoći (inkluzivno obrazovanje), ili u okviru posebnih grupa u vrtićima i školama, ili u posebnim ustanovama, a na osnovu individualnog obrazovnog programa koji se donosi u saradnji s roditeljem. Usmjeravanje djece vrši Komisija za usmjeravanje djece sa posebnim potrebama, organ lokalne uprave nadležan za prosvjetu.

²⁵ Čl. 5 i 6, Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju.

²⁶ Čl. 137, Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju.

²⁷ Čl. 11, Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju.

²⁸ Isto, čl. 136.

²⁹ Odjeljenje s nastavom na jeziku i pismu manjine može se osnivati i za manji broj učenika od broja utvrđenog za rad te ustanove, koji ne može biti manji od 50% broja učenika predviđenih zakonom (čl. 14 Zakona o manjinskim slobodama i pravima, čl. 23 Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju).

³⁰ Crnogorski državljani koji su diplomirali na univerzitetima u Albaniji i BiH žalili su se na raniji proces nostrifikacije diploma. „Postoje li akademski građani drugog reda“, dnevnik „Danas“, 11.02.2004, strana 8.

³¹ Čl. 102. SSP između Evropskih zajednica i njihovih članica i Crne Gore.

³² *Službeni list RCG* br. 80/04, od 29.12.2004.

Crna Gora je donijela zakon i niz drugih propisa iz oblasti obrazovanja odraslih, čime su institucionalno i sistemski uvažene specifičnosti obrazovanja odraslih.³³ Vlada je usvojila „Program elementarnog funkcionalnog opismenjavanja stanovništva“ (PEFO) koji se suštinski i praktično najviše odnosi na romsku etničku grupu i ključni je mehanizam socijalne inkluzije.³⁴

Pravo na obrazovanje u praksi. Postojeći raspored školske mreže obezbjeđuje građanima jednaku dostupnost u sticanju obrazovanja i vaspitanja i po ovom pitanju nije bilo posebnih prigovora predstavnika manjina.³⁵ Obrazovanje na albanskom jeziku je dobro organizovano i implementira se kako u osnovnom i srednjem, a djelimično i u visokom obrazovanju.³⁶ Uglavnom su obezbijeđeni domaći udžbenici na albanskom jeziku dok je za jedan broj predmeta odobren uvoz udžbenika sa Kosova i Albanije. Predškolsko vaspitanje i obrazovanje na albanskom jeziku obezbijeđeno je samo u Podgorici i Ulcinju. Od 2007. u Ulcinju djeluje privatna gimnazija na albanskom jeziku „Drita“ koja ima licencu za rad i izvodi oficijelni obrazovni program usvojen od strane Savjeta za opšte obrazovanje.

Međutim, obrazovanje na maternjem jeziku ostalim pripadnicima manjina nije još uvijek obezbijeđeno. Vlasti se pravdaju da je jezik kojim govore Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Muslimani i Hrvati u Crnoj Gori dio jedinstvenog jezičkog sistema i da ne postoji opravdana potreba za njihovo izdavanje iz jedinstvenog obrazovnog sistema koji se realizuje kroz koncept zajedničkih predmetnih programa.³⁷ Pojedina manjinska udruženja, poput Hrvatskog građanskog društva, uz pomoć matične države organizovali su alternativnu nastavu iz maternjeg jezika i istorije.³⁸

Iako je romski od strane Vlade prepoznat kao poseban manjinski jezik, nastava ni na ovom jeziku još uvijek nije organizovana, što se obrazlaže nedostatkom potrebnog nastavnog kadra i udžbenika, kao i činjenicom da romski jezik nije standardizovan. S druge strane, iako problem postoji već godinama, država nije kreirala bilo kakve posebne mjere kako bi doprinijela formiranju kadrovskih potencijala i prevazilaženju problema standardizacije. Obrazovanje Roma u srednjim školama i na Univerzitetu podstiče lokalna NVO Fondacija za stipendiranje Roma – Institut socijalne inkluzije, čiji se programi stipendija i podrške finansiraju uglavnom od stranih donatora. Ipak, Vlada podržava upisivanje Roma u srednje škole i fakultete kroz princip afirmativne akcije.

³³ Zakon o obrazovanju odraslih (*Sl. list* CG, br. 64/02 i 49/07); Strategija obrazovanja odraslih od 30.03.2006, Plan obrazovanja odraslih 2006-2010. usvojen 13.04.2006, Akcioni planovi obrazovanja odraslih po opštinama za svaku godinu posebno i dr.

³⁴ Usvojen je 2005. godine.

³⁵ Ipak u praksi se često postavlja pitanje kapaciteta postojeće školske mreže posebno u kontekstu zahtjeva za inkluziju romskih učenika u šira odjeljenja i dostupnosti tih škola u svijetlu troškova prijevoza.

³⁶ U osnovnom obrazovanju nastava na albanskom jeziku izvodi se u opštinama Ulcinj, Bar, Podgorica, Plav i Rožaje. Prema posljednjim zvaničnim podacima ovu nastavu je pohađalo oko 4,7% učenika ukupne osnovnoškolske populacije. Nastava na albanskom jeziku u srednjim školama organizovana je u opštinama Ulcinj, Podgorica i Plav i nju pohađa oko 3,4% učenika ukupne populacije srednjeg obrazovanja u Crnoj Gori; Prvi državni izvještaj o primjeni Okvirne konvencije, Podgorica, 2007, strana 57.

³⁷ Prvi državni izvještaj o primjeni Okvirne konvencije, Podgorica, 2007, strana 56.

³⁸ Crna Gora još uvijek nije pristupila zaključivanju bilateralnih i drugih sporazuma kojima bi se regulisalo pitanje priznavanja kvalifikacija, stipendija, školovanja, udžbenika i dr.

Razvijanju kulture ljudskih prava značajno bi trebalo da doprinese uvođenje prije dvije godine predmeta «Građansko vaspitanje», u osnovne škole, kao obaveznog, a u srednje škole kao fakultativnog predmeta.³⁹

Prema popisu iz 2003. nepismeno je bilo 2.35% stanovništva Crne Gore starijeg od 10 godina. Od 2006. Vlada primjenjuje pomenuti Plan obrazovanja odraslih, koji uključuje i opismenjavanje, a kroz koji je do kraja 2007. prošlo oko 1000 polaznika.

Glavni problemi. Neupisivanje djece u škole ili rano napuštanje škole izuzetno je prisutno u slučaju romske zajednice. Procjene su da oko 50% romske djece nije uključeno u školski sistem, dok istraživanja relevantnih NVO govore da oko 80% romske djece napuste školu u periodu od I do III razreda.⁴⁰ Nije poznato da je neki roditelj kažnjen zbog toga. U praksi je izražen i problem pristupa udžbenicima, koji posebno pogađa romsku zajednicu.⁴¹

Primjena Zakona o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim potrebama (od 2005.) nije odgovarajuća, pretežno zbog nedostatka stručnog kadra u redovnim školama za rad sa ovom djecom, na što je ukazao i Ombudsman primjerima odbijanja uključivanja djece sa posebnim potrebama u inkluzivno obrazovanje.⁴² Poseban problem predstavlja i to što više opština nije formiralo Komisije za usmjeravanje djece sa posebnim potrebama, kao i to što u pojedinim formiranim Komisijama nema stručnjaka odgovarajućih profila.⁴³ Takođe, problem nedostatka andragoškog kadra predstavlja veoma izraženu smetnju obrazovanja odraslih.⁴⁴

III Pristup pravima: Državne ustanove za zaštitu ljudskih prava

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

Ustavne i zakonske odredbe. Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda (*Sl. list RCG*, 41/2003) definiše Zaštitnika kao „samostalan i nezavisan organ koji štiti ljudska prava i slobode zajamčene 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". Ustav Zaštitniku (Ombudsmanu) posvećuje jedan član koji, osim što proklamuje nezavisnost i samostalnost

³⁹ Vladina „Strategija građanskog vaspitanja i obrazovanja u osnovnim i srednjim školama u Crnoj Gori 2007-2010“ predstavljena je u Podgorici, sredinom decembra 2007.

⁴⁰ SOS Nikšić u saradnji sa UNICEF-om, „Istraživanje o uključenosti romske dece u sistem obrazovanja“, Nikšić, 2006.

⁴¹ Preko 50% romskih učenika u osnovnim školama u Podgorici, Nikšiću i Beranama u školskoj 2006/07 nije imalo potrebne udžbenike (Dokumentacija Nacionalne romske koalicije „Romski krug“).

⁴² „Direktori tvrde da nemaju kadar“, *Dan*, 27. jul 2007; dokumentacija HRA.

⁴³ Podaci Udruženja mladih sa hendikepom iz marta 2008; dokumentacija Akcije za ljudska prava.

⁴⁴ U Crnoj Gori je manje od deset diplomiranih andragoga pri čemu mnogi od njih uopšte ne rade u struci.

ove institucije, ne pruža zadovoljavajuće garancije nezavisnosti (čl. 81 Ustava)⁴⁵. Ombudsmana bira Skupština na predlog predsjednika države na mandat od 6 godina.

Zaštita u praksi. U izvještaju kancelarije Ombudsmana za 2007. zaključuje se da broj i struktura pritužbi građana potvrđuju da državni organi „još uvijek ne predstavljaju efikasan servis građana za dosljedno ostvarivanje njihovih ljudskih prava i sloboda.“ Ombudsman je ove godine obrađivao 647 pritužbi, od toga 448 iz 2007. Naglašen je problem neažurnog i neodgovarajućeg informisanja Zaštitnika od strane državnih organa, posebno sudova. Od ukupno okončanih pritužbi (406), u 36.26% je utvrđeno da nije bilo povrede prava, a u 49.6% utvrđeno je da postoji povreda prava, od čega je u 117 slučajeva povreda otklonjena u toku ispitnog postupka, pa je dalji postupak obustavljen, a u 13 slučajeva upućene su preporuke nadležnim organima za otklanjanje utvrđenih povreda, od kojih četiri nijesu ispoštovane.⁴⁶ Najviše pritužbi odnosilo se na „čutanje administracije“ i odugovlačenja sudskih, pretežno parničnih, postupaka. Zaštitnik je od Skupštine još 2005. tražio da izmjenom zakona poveća broj zamjenika i na taj način kapacitet ove institucije, ali taj zahtjev još uvijek nije razmatran.

Ombudsman je doprinio javnom predstavljanju problema kršenja ljudskih prava, i to posebno maloljetnika na izdržavanju zatvorskih kazni, stanja u zatvorima i kršenja prava na suđenje u razumnom roku. Korisni su godišnji izvještaji o radu koje kancelarija Zaštitnika dostavlja Parlamentu i objavljuje na internetu, a koji sadrže analizu kako obrađenih pritužbi, tako i opštih pojava kršenja prava, uz preporuke za unapređenje rada državnih organa i zakonodavstva. U izvještaju za 2007. Ombudsman je predložio izmjene zakona koje bi unaprijedile nezavisnost institucije kojoj je na čelu, donošenje Zakona o sprječavanju narkomanije, Zakona o zaštiti ravnopravnosti građana (zakon protiv diskriminacije), osnivanje specijalizovanih ustanova za maloljetne prestupnike i obezbjeđivanje odvojenog smještaja maloljetnika od odraslih lica prilikom pritvora i izdržavanja kazne maloljetničkog zatvora.

Glavni problemi. I pored značajnog prisustva u medijima i korektnih radnih rezultata Zaštitnik u javnosti nema ugled „beskompromisnog borca za ljudska prava“, već je bliži imidžu državnog službenika. Iako se u njegovim izvještajima navodi da državni organi ne poštuju uvijek njegove preporuke i ne dostavljaju mu informacije, nije zabilježeno da se tome Zaštitnik glasno usprotivio i iskoristio ovlašćenje da se tim povodom vanredno obrati Skupštini ili javnosti. Takođe, Zaštitnik održava posebno nizak profil apelovanja na nadležne da istražuju medijski istaknute slučajeve kršenja ljudskih prava, prepoznate i u izvještajima međunarodnih organizacija i stranih vlada.

Pravosuđe u Crnoj Gori – sudstvo i tužilaštvo

⁴⁵ V.K. i ODIHR, i sam Zaštitnik, predlagali su jače garancije nezavisnosti u vidu mandata od 9 godina, izbor kvalifikovanom skupštinskom većinom, dodavanja uslova visoke stručnosti i morala, budžetsku nezavisnost, kao i konkretnije preciziranje nadležnosti u pogledu istraživanja kršenja ljudskih prava (vidi tačku 103 preliminarog mišljenja Venecijanske komisije o Nacrtu ustava, *Interim opinion on the Draft Constitution of Montenegro*, no. 392/2006, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), 2 June 2007; vidi i Izvještaj o radu za 2007. Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori.

⁴⁶ Osnovni sud u Kotoru; Uprava za nekretnine u Herceg Novom, opština Žabljak i opština Pljevlja.

Ustavne i zakonske odredbe. Po Ustavu, sud je »samostalan i nezavisan«, a državno tužilaštvo »samostalan državni organ«. Obezbijedeno je načelo stalnosti sudijske funkcije, nepremjestivosti sudije (osim u slučaju reorganizacije sudova, na osnovu odluke Sudskog savjeta) i javnosti suđenja. Sudije, državni tužioci i njihovi zamjenici imaju funkcionalni imunitet, dok predsjednik Vrhovnog suda, Vrhovni državni tužilac i sudije Ustavnog suda uživaju opšti imunitet od krivičnog gonjenja kao i poslanici, predsjednik države, predsjednik i članovi Vlade.⁴⁷

Izbor predsjednika Vrhovnog suda, koga bira i razrješava Skupština prostom većinom na zajednički predlog predsjednika države, predsjednika Skupštine i predsjednika Vlade, suprotan je načelu nezavisnosti sudstva i zahtjevu za depolitizacijom izbora sudija zbog toga što predsjednika i predlažu i biraju političari.⁴⁸ Skupština prostom većinom bira i sve državne tužioce na predlog Tužilačkog savjeta, kao i članove ovog Savjeta, što ne garantuje nezavisnost i samostalnost ovog organa, kako je istakla i Venecijanska komisija.⁴⁹

Novim Ustavom je po prvi put odlučivanje o izboru i razrješavanju sudija izmješteno iz nadležnosti Skupštine u *Sudski savjet*, tijelo od deset članova, od kojih četiri biraju sudije na opštoj konferenciji sudija, peti je predsjednik Vrhovnog suda po službenoj dužnosti, a ostalih pet čine ministar pravde, dva poslanika – jedan predstavnik vladajuće koalicije, jedan opozicije i dva ugledna pravnik koji imenuje predsjednik države.⁵⁰ Advokatska komora, Pravni fakultet i NVO Udruženje pravnik Crne Gore izgubili su pravo da imenuju svoje predstavnike u članstvo Savjeta, čime je značajno smanjen uticaj civilnog društva na rad ovog tijela. Ovakav sastav Savjeta ne odgovara zahtjevu za isključenjem političkog uticaja, pa tako ne obezbjeđuje nezavisnost i samostalnost ovog organa, jer su u njegovom sastavu ukupno tri političara (poslanici i ministar), predsjednik Vrhovnog suda koga i predlažu i biraju i razrješavaju političari i dvojica pravnik po izboru predsjednika države.⁵¹ Predsjedavanje predsjednika Vrhovnog suda Savjetom po službenoj dužnosti, može dovesti u pitanje kontrolu rada Vrhovnog suda od strane

⁴⁷ Za navedene garancije vidi redom članove 118, 134, 120 i 121, 122 i 86 Ustava CG.

⁴⁸ U tom smislu i mišljenje V.K. o Ustavu CG, decembar 2007, tač. 87-92. Komisija je istakla da razumije da je "politički izbor" predsjednika Vrhovnog suda posljedica želje za obezbjeđenjem veće odgovornosti sudstva, pa to shvata kao prelazno rješenje i savjetuje da vlasti ipak omoguće "da se izbor predsjednika Vrhovnog suda i državnih tužilaca vrši najvećom mogućom većinom". (tač. 90). Međutim, bivšu Vrhovnu državnu tužiteljku Vesnu Medenicu za predsjednicu Vrhovnog suda izabrali su samo poslanici vladajuće koalicije, dok je opozicija iskazala revolt zbog njenog izbora glasanjem protiv, odnosno bojkotovanjem glasanja (*Vijesti, Dan*, 19.12.2007.).

⁴⁹ "... Sistem tužilaštva predviđen Ustavom je tako potpuno pod kontrolom vladajuće partije ili partija. To nije u skladu sa evropskim standardima." Mišljenje V.K. o Ustavu CG, 2007, tač. 104 i tač.105-111.

⁵⁰ Čl. 127, Ustav CG.

⁵¹ V.K. je imala u vidu da je "crnogorska politička klasa čvrsto ubjedjena da se akutni problemi efikasnosti sudstva mogu prevazići samo kroz parlamentarnu kontrolu sudstva" i zaključila da se time može objasniti i politički izbor predsjednika Vrhovnog suda. Uz manje primjedbe, ovakav sastav Savjeta Komisija je ocijenila kao "dobru ravnotežu između sudstva i političke vlasti" (Mišljenje VK, tač. 94).

Savjeta, kao i negativne posljedice pretjerane koncentracije ovlaštenja predsjednika Vrhovnog suda.⁵²

Samostalnost sudskog budžeta koja bi odgovarajuće obezbijedila nezavisnost sudstva, nije obezbijedena, jer Savjet samo predlaže Vladi iznos sredstava za rad sudova, što znači da sudstvo nema poseban sudski budžet i da Savjet nema pravo da predlog budžeta u slučaju neslaganja sa Vladom brani pred Skupštinom.⁵³

Jedan od uslova za prijem Crne Gore u Savjet Evrope bio je i ukidanje nadležnosti državnog tužioca da zastupa državu u imovinskopравnim sporovima, kako bi se obustavio postojeći *sukob interesa*.⁵⁴ Ustav je isključio ovu nadležnost, ali zakonom nije bila obezbijedena promjena do kraja godine. (odnosno do 1.11.2008).

Državni tužilac, po važećem Zakonu o krivičnom postupku (ZKP), rukovodi istragom u pretkrivičnom postupku, prije nego što sud pokrene istragu na njegov zahtijev, od kada istragom rukovodi istražni sudija (čl. 44 ZKP). Uloga policije je da servisira zahtjeve tužioca, odnosno istražnog sudije. Državni tužilac učestvuje u sudskoj istrazi i po njenom okončanju odlučuje o podizanju optužnice. U toku je reforma ZKP na osnovu koje bi tužilac trebalo da potpuno rukovodi istragom.

Garancije stručnosti i ažurnosti. Sud i državni tužilac funkcije obavljaju na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora, ali Ustav izostavlja dragocjeno uputstvo, koje je postojalo u Maloj Povelji, da se međunarodni ugovori o ljudskim pravima moraju primjenjivati u skladu sa praksom međunarodnih tijela nadležnih za njihovu primjenu. Zakon o edukaciji u pravosudnim organima ne predviđa izričitu obavezu stručnog usavršavanja u oblasti ljudskih prava i pohađanje seminara o ljudskim pravima.⁵⁵ Neophodno je i donošenje detaljnih kriterijuma za izbor, napredovanje, procjenu rada i odgovornost sudija, kao i Etičkog kodeksa sudija, što treba da omogući novi Zakon o sudovima, odnosno Poslovnik Sudskog savjeta.⁵⁶

⁵² "Poželjno bi bilo da se, umjesto povjeravanja predsjedniku Vrhovnog suda *ex officio* funkcije predsjedavajućeg Sudskog savjeta, obezbijedi da predsjednik bude biran od strane Sudskog savjeta iz reda njegovih članova van reda sudija, kako bi se obezbijedile neophodne veze između sudstva i društva, te izbjegla opasnost od «autokratskog upravljanja sudstvom». (Mišljenje V.K. o Ustavu CG, tač. 96)

⁵³ Čl. 128, st. 1, tač. 6, Ustava. Novim Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, od 22.3.2008. predviđeno je pravo predsjednika Sudskog savjeta da učestvuje na sjednici Skupštine na kojoj se razmatra budžet za sudstvo.

⁵⁴ Ovaj sukob interesa je posebno vidljiv u slučaju procesuiranja ratnog zločina deportacije izbjeglica, gdje državni tužilac u građanskom postupku tvrdi da državni službenici nijesu odgovorni za ovaj zločin, dok u krivičnom postupku preduzima njihovo krivično gonjenje za isti zločin. See, „Deportation of Bosnian Refugees, Role of the State Prosecutor 1992-2007“, http://www.prelevic.com/Documents/DEPORTATION-Role_of_the_State_Prosecutor.pdf

⁵⁵ *Službeni list RCG*, br. 27/2006, od 27.4.2006.

⁵⁶ Detaljnije o ovom predlogu radne grupe Akcije za ljudska prava vidi publikaciju *Predlog reforme izbora sudija u Crnoj Gori*, Podgorica, februar-jul 2007. Novi Zakon o sudovima donet u martu 2008. djelimično precizira ove kriterijume, dok nešto ostaje da precizira i Sudski savjet.

Pravo na suđenje u razumnom roku. Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku donijet u novembru 2007.⁵⁷ treba da obezbijedi djelotvoran pravni lijek za ubrzanje postupaka i odgovarajuće obeštećenje za kršenje prava na suđenje u razumnom roku. Zakon neopravdano ograničava iznos naknade nematerijalne štete zbog kršenja prava na 5.000 €, iako je Evropski sud za ljudska prava u martu 2007. dosudio naknadu od 15.000 € po istom osnovu, i to u presudi protiv Srbije.⁵⁸ Zakon navodi da se primjenjuje u skladu sa standardima koje je uspostavio Evropski sud za ljudska prava u svojoj praksi, iako oni nisu zvanično objavljeni u Crnoj Gori.

Ove godine Vlada je donijela Strategiju reforme pravosuđa za period 2007-2012, čiji su ciljevi "jačanje nezavisnosti, efikasnosti i dostupnosti pravosuđa i jačanje javnog povjerenja u pravosuđe" i usvojila Akcioni plan za njenu realizaciju.

2. Pravosuđe u praksi

Sudstvo

Neefikasnost pravosuđa jedan od najvećih problema u Crnoj Gori. Izvještaj Vrhovnog državnog tužioca za 2006, usvojen u julu 2007, ističe poseban problem neažurnosti sudova u vođenju krivičnih istraga, što za posljedicu ima zastarjelost krivičnog gonjenja i, u krajnjem, odbijajuće presude zbog nedovoljnih dokaza.⁵⁹ Ombudsman zapaža da »u građanskim predmetima postupci u pojedinim predmetima traju i više od 10 godina, da prvostepeni postupak ponekad traje 6 do 9 godina, dok postupak po žalbi traje i preko dvije godine. Ima slučajeva da pripremno ročište nije zakazano, odnosno pripremne radnje za zakazivanje glavne rasprave nijesu sprovedene ni nakon godinu dana.«⁶⁰

Skupština nije obezbijedila izbor Sudskog savjeta duže od godinu dana, što je dovelo do toga da 20 sudijskih mjesta ovom periodu nije bilo moguće popuniti, a što je, prema procjeni predsjednika Apelacionog suda, doprinjelo zaostatku oko 5.000 predmeta.⁶¹

Problem predstavlja i nedovoljna stručnost sudija, koja utiče na njihovu efikasnost.⁶² U prilog ovoj tezi govori i podatak da je Crna Gora u vrhu evropskih zemalja po broju sudija u odnosu na broj stanovnika.⁶³ Iako su opremljeni kompjuterima, sudijama nije obezbijeden neposredan pristup internetu. Takođe, nisu obavezni da pohađaju obuku iz

⁵⁷Zakon je objavljen u "Službenom listu CG", br. 11/2007 od 13.12.2007.

⁵⁸Vidi presudu u predmetu *V.A.M. protiv Srbije*, mart 2007.

⁵⁹Izvještaj o radu Vrhovnog državnog tužioca za 2006..

⁶⁰Izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2007.

⁶¹Predsjednik Apelacionog suda, sudija Vukoman Golubović, „Sudije rade za dvojicu“, *Pobjeda*, 16.2.2008.

⁶²Nekadašnji predsjednik Višeg suda u Podgorici, advokat Marko Dakić, tvrdi da je neznanje glavni problem i ocjenjuje da je „impozantan broj neznalica u crnogorskom sudstvu“ („Podgorici potreban još jedan sud“, *Dan*, 11.10.2006.). Slično, predsjednik Osnovnog suda u Podgorici Zoran Pažin „Vrijeme je da neznalice odu“, *Vijesti*, 9. decembar 2007.

⁶³„Metodi efikasnog rješavanja problema zaostalih predmeta“, Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija CG, <http://www.coscg.org/test/Editor/assets/Metodi.pdf>

međunarodnog prava ljudskih prava i nisu im obezbijeđeni prevodi ključnih presuda Evropskog suda za ljudska prava.

Povjerenje javnosti u sudstvo je na niskom nivou. Pod istragom za pronevjeru 300.000 € od decembra 2006. nalazi se četvero službenika Administrativnog ureda Vrhovnog suda, a pod sumnjom je i jedan sudija Osnovnog suda. Ova istraga nije bila okončana do kraja 2007 (do 1.5.2008).⁶⁴ U javnost je procurila vijest da je direktor policije označio jednog sudiju i jednog predsjednika suda kao osobe koje opstruiraju istrage.⁶⁵

Tužba za klevetu premijera Mila Đukanovića protiv novinara i direktora *Vijesti* Željka Ivanovića neuobičajeno je brzo procesuirana, a suđenje zakazano u rekordnom roku, samo desetak dana nakon podnošenja odgovora na tužbu. Isti sudija je prvo ročište po tužbi žrtava ratnog zločina za naknadu štete protiv Crne Gore zakazao godinu dana poslije podnošenja tužbe.⁶⁶

Izbor predsjednice Vrhovnog suda i Sudskog savjeta, ranije Vrhovnog državnog tužioca Vesne Medenice, bojkotovale su sve opozicione stranke.⁶⁷

Plate sudija, tužilaca i sudija Ustavnog suda povećane su za 30% od 1. septembra 2007, tako da prosječna plata sudije Osnovnog suda sada iznosi 1300 eura.

Tužilaštvo

U julu 2007, Skupština je usvojila Izvještaj o radu Vrhovnog državnog tužioca (VDT) za 2006. godinu uz izraženo protivljenje opozicije. Opozicione stranke najviše su zamjerale Vrhovnoj državnoj tužiteljici, od decembra predsjednici Vrhovnog suda, neistraživanje sumnjivih privatizacija, korupcije, torture, i neefikasno istraživanje ratnih zločina.⁶⁸

Izvještaj američke administracije o stanju ljudskih prava za 2007. konstatuje da su funkcioneri Vlade povremeno uticali na tužioce iz političkih razloga, kao i da su sudije donosile odluke pod pritiskom odmazde i zbog straha za posao.⁶⁹

⁶⁴ Na kraju septembra dostavljen je izvještaj vještaka „Vukotić odgovoran za sve isplate“, *Dan*, 30.9.2007.

⁶⁵ „Komnenić: Sudiju Mandića zvaću za svjedoka“, *Vijesti*, 5.9.2007.

⁶⁶ „Za optužbu tvrdi da je metafora“, *Dan*, 27.11.2007, i arhiva Akcije za ljudska prava.

⁶⁷ „Medenica: Preteška obaveza“, *Vijesti*, 19.12.2007; „Vesna više ne tuži“, *Dan*, 19.12.2007.

⁶⁸ Studija korupcije u Crnoj Gori, po narudžbi Švedske agencije za razvoj i međunarodnu saradnju (SIDA), eksperata Insistuta Mihlesen iz Bergena, navodi da je u javnosti „široko rasprostranjena negativna percepcija o tužilaštvu, najviše zbog toga što se stiče utisak da odbijaju da istraže slučajeve državnih zvaničnika umiješanih u korupcionaške skandale“. Tužilaštvo se kritikuje zbog neistraživanja sumnji da su novi vlasnici privatizovanih velikih kompanija u Crnoj Gori "fingirali finansijske izvještaje i podatke o profitima" na štetu državnog budžeta, neotvaranja istrage o organizovanom švercu duvana devedesetih godina, za razliku od istrage otvorene u Srbiji, gdje je raspisana potjernica protiv čovjeka bliskog vrhu vlasti u Crnoj Gori. ("Mnoge reforme površinske, država još zarobljenik vladajuće partije" *Vijesti*, 18.10.2007.).

⁶⁹ Izvještaj o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori 2007, 11.3.2008. (Montenegro, Country Reports on Human Rights Practices, 2007).

Najviše kontroverzi izazvala je prvostepena presuda Višeg suda u Podgorici kojom je 27.12.2006. zbog nedostatka dokaza oslobođen optužbe jedini optuženi saizvršilac za ubistvo novinara Duška Jovanovića, glavnog urednika opozicionog dnevnog lista *Dan*.⁷⁰ Porodica ubijenog Jovanovića tvrdila je da je tokom istrage i suđenja napravljen niz propusta, kao i da istraga namjerno nije bila usmjerena ka nalogodavcima ubistva. Do kraja godine nije bila donijeta odluka po žalbi na ovu presudu.⁷¹ Porodica Slavoljuba Šćekića, visokog policijskog službenika ubijenog 2006, zbog čega je optuženo više lica, takođe je isticala da nisu optuženi nalogodavci.⁷²

Nije bilo napretka ni u istrazi napada na crnogorskog književnika Jevrema Brkovića i ubistva Srđana Vojičića, njegovog tjelohranitelja (2006.). Brković sumnja da je napadnut zbog njegove posljednje knjige, u kojoj je opisivao kriminalce i političare u Crnoj Gori i njihove odnose.⁷³

Istrage ratnih zločina. Istrage nekoliko ratnih zločina iz devedesetih godina pokrenute su posle višegodišnjeg pritiska domaćeg civilnog društva i međunarodnih organizacija tek 2007. godine.⁷⁴ Do kraja godine još uvijek nije bilo ni jedne optužnice.

Istraga ratnog zločina deportacije više od 80 bosanskih izbjeglica iz Crne Gore vojsci bosanskih Srba u maju 1992, traje već dvije godine bez rezultata, iako je ovaj zločin možda najbolje dokumentovan u regionu.⁷⁵ Zahtjev za pokretanje istrage, koji je tužilaštvo pripremlilo u oktobru 2005. suočeno sa pritiskom javnosti i tužbama oštećenih porodica, ne uključuje nalogodavce, ne predlaže pisane dokaze, već predlaže saslušanje 16 poginulih žrtava. Iako je tužilaštvo upoznato sa uništavanjem dokaza o ovom slučaju od strane Skupštine i MUP, do danas o tome nije pokrenuta istraga.

Nema informacija o otvaranju istrage o ratnim zločinima izvršenim prilikom napada na Dubrovnik 1991-1992, kada je prilikom granatiranja grada poginulo preko 80 civila, ranjeno oko 400, oštećeno preko 11000 objekata, od kojih je veliki dio i tada bio pod zaštitom UNESCO-a.⁷⁶ U napadu su učestvovali pripadnici JNA, teritorijalne odbrane RCG, MUP RCG i dobrovoljačke jedinice Crnogoraca i Srba, svi uglavnom iz Crne Gore. Za ratne zločine izvršene prilikom ovog napada, general Pavle Strugar osuđen je u Haškom tribunalu na osam godina zatvora.

⁷⁰ "Teatralni politikant – o izboru Vesne Medenice za predsjednicu Vrhovnog suda", *Dan*, 13.12.2007.

⁷¹ Presuda je ukinuta i predmet vraćen na ponovno suđenje 2. aprila 2008. „Apelacioni sud juče ukinuo oslobađajuću presudu Damiru Mandiću“, *Pobjeda*, 3.4.2008.

⁷² „Pronađi zločince da žrtve nađu mir“, *Vijesti*, 31. januar 2007.

⁷³ „Milo sve zna“, *Dan*, 2.10.2007.

⁷⁴ Reč je o logoru Morinju, u kojem su zlostavljani civili i vojnici zarobljeni na dubrovačkom ratištu 1991-1992, o etničkom čišćenju muslimanskih sela Bukovice, opština Pljevlja 1992-1995, i ubistvu albanskih izbjeglica od strane Vojske Jugoslavije na teritoriji Crne Gore u predjelu Kaluderskog laza. Detaljnije o ovim slučajevima vidi u izvještaju o istrazi ratnih zločina u Crnoj Gori na [www.hraction.com](http://www.hrraction.com).

⁷⁵ Scanned written evidence available at: http://www.prelevic.com/deportation_written_evidence.htm

⁷⁶ Finalni izvještaj ekspertske komisije UN-a, Annex XI-a od 28. decembra 1994. prezentiran Savjetu bezbjednosti, „Open society archives“ <http://www.osa.ceu.hu>.

Istrage kršenja ljudskih prava. Državni tužilac do kraja godine nije istražio javno izrečene optužbe bivšeg službenika MUP Suada Muratbašića na račun njegovih pretpostavljenih, da su ga primoravali da vrši uticaj na izbornu volju građana uoči parlamentarnih izbora 2006.⁷⁷

U slučaju kontinuiranih prijetnji smrću istraživaču kršenja ljudskih prava Aleksandru Zekoviću u aprilu 2007, tužilaštvo nije sprovelo djelotvornu istragu, i pored toga što im je Zeković podnio krivičnu prijavu protiv NN izvršilaca, a mediji zatim objavili ime službenika policije, koga su građani identifikovali pošto su mu prepoznali glas sa snimka pretnji emitovanog preko radija.⁷⁸

Predsjednik ekološkog udruženja „Breznica” i svojevremeno predsjednik kriznog štaba za odbranu rijeke Tare od potapanja, Milorad Mitrović, takođe je u kontinuitetu 2006. i 2007. bio izložen različitim ozbiljnim prijetnjama koje je prijavio nadležnim organima i o kojima su izvjestili i mediji. Do kraja 2007. nije procesuiran ni jedan prijavljen slučaj, iako je identitet izvršilaca ili bio poznat ili ga je bilo lako utvrditi.⁷⁹

Tužilaštvo je ekspresno optužilo dvojicu navodnih napadača na novinara i direktora *Vijesti*, Željka Ivanovića, samo na osnovu njihovih priznanja, iako je Ivanović, kao i drugi svjedoci, negirao njihove iskaze, ističući da optuženi ne liče na njegove stvarne napadače. Osnovni sud u Podgorici je ovu dvojicu i osudio u prvom stepenu, na osnovu priznanja, na po četiri godine zatvora.⁸⁰

Državni tužilac je neefikasno i nedjelotvorno postupao po prijavama torture.

U slučaju spaljivanja romskog naselja u Danilovgradu 1995, gde je Komitet protiv torture utvrdio povredu Konvencije protiv torture od strane države i pored isplate pravičnog obeštećenja naložio djelotvornu istragu protiv odgovornih službenika policije koja nije sprovedena.⁸¹

U slučaju masovnog prebijanja pritvorenika u zatvoru Spuž od strane specijalne jedinice MUP 1.9.2005, istraga nije sprovedena⁸² i pored izričitog interesovanja EU za djelotvorno sprovođenje ove istrage⁸³;

⁷⁷ Vidi i Izvještaj Inicijative mladih za ljudska prava, *Ljudska prava u Crnoj Gori – 2007*: <http://yih.org/uploads/reports/bhs/24.pdf>, Arhiva Akcije za ljudska prava.

⁷⁸ Arhiva dnevnih novina *Dan*, *Vijesti* i *Republika*, april i maj 2007; arhiva A.S.Z.

⁷⁹ *Ljudska prava u Crnoj Gori 2007*, Izvještaj Inicijative mladih za ljudska prava, kao gore, str. 25.

⁸⁰ „Napadačima na Ivanovića po četiri godine“, *Vijesti*, 16.1.2008.

⁸¹ Odluka Komiteta u predmetu *Hajrizi Džemajl protiv SRJ*, <http://www1.umn.edu/humanrts/cat/decisions/161-2000.html>, ili *Slučaj Danilovgrad*, Fond za humanitarno pravo, 2003.

⁸² Prema informacijama Vrhovnog državnog tužioca od 17.12.2007. (Tu br. 654/07), spisi su od decembra 2005. bili kod Osnovnog tužioca (*Dan*, 11.12.2005), koji je u međuvremenu podnio istražnom sudiji predlog za preduzimanje istražnih radnji protiv (samo) 1 odgovornog lica u Upravi policije Crne Gore, zbog izvršenja k.d. Nesavjestan rad u službi, iz čl. 417, st. 1 KZ i ta istraga je još uvijek u toku.

⁸³ 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*, 9 November 2005, p. 18:

U slučaju krivičnih prijava zbog policijske torture podnijetih 14.9.2006. od strane lica albanske nacionalnosti optuženih za terorizam (slučaj „Orlov let“), tužilaštvo je iniciralo pokretanje istrage protiv pet službenika policije tek 26.10.2007.⁸⁴ Prema izvještajima medija, zaključuje se da u ovom slučaju policija nije efikasno saradivala sa državnim tužiocem.⁸⁵ Do kraja 2007. (kao i do 1.5.2008.) lica koja su prijavila torturu nisu bila obaviještena o tome da je istraga pokrenuta⁸⁶;

Od septembra 2006. do kraja 2007. evidentirano je 29 slučajeva zlostavljanja od strane službenika policije, koji do kraja godine nisu doveli do optužnica.⁸⁷

Glavni problemi. Srazmjerno rijetko pokreće se krivični postupak protiv službenika policije zbog krivičnih djela Iznuđivanje iskaza ili Zlostavljanje i mučenje.⁸⁸ Presudi se u malom broju prijavljenih slučajeva, i onda se po pravilu izriču opomene, uslovne osude i novčane kazne.⁸⁹

Disciplinski postupak zbog zloupotrebe službenog položaja i prekoračenja ovlašćenja iz čl. 56, st. 3, t. 4 *Zakona o državnim službenicima i namještenicima*, koji sprovodi MUP, u praksi se prihvata kao blaža alternativa krivičnom postupku, iako su ovi postupci različitog karaktera i nema prepreke da se paralelno sprovode.⁹⁰

„police ill-treatment in the prison in Spuz (September 2005) needs to be fully and transparently investigated“.

⁸⁴ „Spisak nije konačan“, *Vijesti*, 26.10.2007.

⁸⁵ Isto.

⁸⁶ Arhiva Akcije za ljudska prava.

⁸⁷ Navedeni Izvještaj za 2007. Inicijative mladih za ljudska prava, tekstovi iz medija i arhiva istraživača kršenja ljudskih prava i člana Savjeta za građansku kontrolu policije Aleksandra Zekovića.

⁸⁸ *Iznuđivanje iskaza* (KZ RCG, čl. 166): službeno lice koje u vršenju službe upotrijebi silu ili prijetnju ili drugo nedopušteno sredstvo ili nedopušten način u namjeri da iznudi iskaz ili neku drugu radnju od okrivljenog, svjedoka, ... ili dr. lica, kazniće se ... od 3 mjeseca do 5 g. *Zlostavljanje i mučenje* (KZ RCG, čl. 167): 1. Ko zlostavlja drugog ili prema njemu postupa na način kojim se vrijeđa ljudsko dostojanstvo, kazniće se ... ako službeno lice u vršenju službe onda do 3 g.; 2. Ko drugome nanese velike patnje s ciljem da se od njega ili od trećeg lica dobije obavještenje ili priznanje ili da se on ili neko treće lice zastraši ili da se na njih izvrši pritisak ili se to učini iz druge pobude zasnovane na bilo kom obliku diskriminacije, kazniće se zatvorom do 3 godine – službeno lice od 1 do 5 g.

⁸⁹ Prema posljednjem objavljenom izvještaju Vrhovnog državnog tužioca (VDT), za 2006; Prema podacima VDT (Tu.br. 654/07, 17.12.2007.), od uvođenja krivičnog djela *Zlostavljanje i mučenje* 2004. godine do 1.11.2007 ukupno je bilo podnijeto 198 krivičnih prijava protiv službenih lica – pripadnika policije (15 prijava je podnijela Uprava policije, a druga lica 181), od čega je 76 prijava odbačeno, 43 lica su optužena, 15 je prvostepeno osuđeno (nema podataka o pravosnažnim presudama). Za k.d. *Iznuđivanje iskaza*, od 2004. do 1.11.2007. podnijeto je 12 krivičnih prijava (5 od strane Uprave policije i 7 od drugih lica), 2 prijave su odbačene, 5 lica su optužena, a presuda nema. Od presuda donijetih po optužnicama za navedena krivična djela protiv 37 lica te godine (podatak se ne ograničava samo na službena lica), samo 1 lice osuđeno je na kaznu zatvora, 1 na novčanu kaznu, 9 je uslovno osuđeno, a 1 opomenuto. Ostalih 26 je oslobođeno.

⁹⁰ Podaci MUP-a o disciplinskim postupcima preduzetim protiv službenika Uprave policije koji su prekoračili službena ovlašćenja 2006. i 2007, posebno u pogledu upotrebe sredstava prinude, o čemu je raspravljano na okruglom stolu „Policijska tortura u Crnoj Gori“ u organizaciji Inicijative mladih za ljudska prava u decembru 2007. U reagovanju Uprave policije na Izvještaj Inicijative mladih za ljudska prava „Ljudska prava u Crnoj Gori 2007.“ kaže se da nije tačno da je zabilježeno 29 slučajeva torture, već da se tu, u najvećem broju radi o „prekoračenjima službenih ovlašćenja“ (disciplinski prekršaj), „naročito kada je u

U Izvještaju Vrhovnog državnog tužioca navodi se da je značajan broj krivičnih prijava za navedena krivična djela „ostao neriješen kod drugih organa”, tj. policije, iako policija primarno nije nadležna da rješava, već da servisira državnog tužioca koji rukovodi prekrivičnim postupkom (čl. 44 ZKP).

U slučajevima očiglednog kršenja apsolutno zaštićenih ljudskih prava, u slučajevima koji su čak posebno medijski eksponirani, državni tužilac, po pravilu, ili nije uopšte postupao ili je to činio neažurno, što ukazuje na neopravdanu toleranciju kršenja prava, promoviše nekažnjivost i doprinosi nepovjerenju javnosti u vladavinu prava u Crnoj Gori.

Ustavni sud

Ustavne i zakonske odredbe. Sudije i predsjednika Ustavnog suda bira Skupština većinom glasova svih poslanika, na predlog predsjednika Crne Gore, čime je obezbijeđen isključivi uticaj politike na izbor sudija i predsjednika ovog suda. Nadležnost Ustavnog suda za zaštitu ljudskih prava u krajnjoj instanci zahtijevala je da se i prilikom izbora sudija Ustavnog suda primjeni načelo isključivanja pretežnog uticaja politike na izbor sudija. Nisu uvažene preporuke Venecijanske komisije da: a) pravo predlaganja kandidata za sudije Ustavnog suda bude povjereno Sudskom savjetu, Skupštini i predsjedniku države; b) da se sudije biraju u Skupštini kvalifikovanom većinom (koja bi obezbjedila učešće i opozicije u odlučivanju); c) da predsjednika Ustavnog suda biraju same sudije među sobom.⁹¹

Ustavni sud odlučuje o *ustavnoj žalbi* zbog povrede ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava. Zakon o Ustavnom sudu, koji još uvijek nije donijet, trebalo bi da predvidi da se ova žalba može podnijeti i u slučaju kada pravni lijek (sredstvo) nije ni predviđeno, kao i za kršenja ljudskih prava koja nisu zajamčena Ustavom, ali jesu ratifikovanim međunarodnim ugovorom.

Svako može inicirati pokretanje postupka pred Ustavnim sudom za ocjenu ustavnosti i zakonitosti, ali sam postupak može pokrenuti samo sud, drugi državni organ, organ lokalne samouprave i pet poslanika, dok su to ranije mogle i nevladine organizacije.

Pristup sudu – pravo na besplatnu pravnu pomoć. Svako ima pravo na pravnu pomoć, koja može biti besplatna, u skladu sa zakonom. U krivičnom postupku, sud će okrivljenom postaviti branioca u slučajevima kada zakon zahtijeva obaveznu odbranu i na zahtijev okrivljenog koji prema svom imovnom stanju ne može snositi troškove odbrane, kada se postupak vodi za krivično djelo za koje je propisana kazna zatvora preko 3 godine ili ako to zahtevaju interesi pravičnosti. Zakon o parničnom postupku, pored i ranije postojećeg „siromaškog prava“, uveo je mogućnost da prvostepeni sud

pitanju upotreba sredstava prinude” (“Državu ne zanima nasilje politički motivisano”, *Dan*,19.4.2008.) Imajući u vidu definicije krivičnih djela, gore citirane, ova reakcija potvrđuje zaključak da sama Uprava policije minimalizuje zlostavljanje svodeći ga na prekršaj. Bez obzira na ovakav stav policije, državni tužilac bi morao da sprovede nezavisnu i efikasnu istragu u skladu sa međunarodnim obavezama Crne Gore.

⁹¹ Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, decembar 2007, tač. 183-186.

obezbijedi kvalifikovanog punomoćnika stranci koja prema svom opštem imovnom stanju nije u mogućnosti da snosi troškove zastupanja, ako procjeni da je to nužno za zaštitu opravdanog interesa stranke i ako stranka sama to zatraži.⁹² Nema podataka da je ovo pravo u praksi ikada obezbijedeno, niti da su se na njega stranke pozivale. Ombudsman naglašava problem nepostojanja odgovarajućih službi besplatne pravne pomoći za ostvarivanje prava na pristup sudu.

Kancelarija za ravnopravnost polova. Vladina Kancelarija za ravnopravnost polova osnovana je u martu 2003, pošto se, prema riječima njene šefice, „položaj žena tokom posljednjih deset godina, u patrijarhalnom i tradicionalnom društvu, kakvo je crnogorsko, pogoršao».⁹³ Kancelarija je zaslužna za usvajanje Zakona o rodnoj ravnopravnosti u julu 2007, a u decembru je predložila i opsežne amandmane na tekst Nacrta Zakona o radu u cilju poboljšanja zaštite žena od diskriminacije i mobinga i poboljšanja odredbi o porodijskom odsustvu.⁹⁴ Aktivnosti Kancelarije uglavnom su finansirane iz stranih donacija. Kancelarija ima razvijenu saradnju sa NVO.

Skupštinski odbori za ravnopravnost polova, ljudska prava, odbranu i bezbjednost. Odbor za ravnopravnost polova nije se pokazao efikasnim ni odgovarajućim svojoj ulozi. Nije postignuta saradnja sa civilnim društvom, prevashodno zbog stavova predsjednice ovog odbora, poslanice DPS, u javnosti poznate po zalaganju za održavanje tradicionalne uloge žene u crnogorskom društvu.⁹⁵ Rad Odbora za ljudska prava i osnovne slobode otežavala je opstrukcija predstavnika vladajuće koalicije DPS-SDP, koja i u ovom Odboru ima većinu, pa su brojne sjednice zakazane u 2007. bile odlagane zbog neprisustvovanja njenih predstavnika.⁹⁶ Odbor je doprinio poboljšanju Zakona o suđenju u razumnom roku, usvojivši tri amandmana opozicione SNP kojim su skraćeni prvobitno predviđeni predugi rokovi za postupanje predsjednika sudova po pritužbama za kršenje ovog prava.⁹⁷ Takođe, doprinio je i ustanovljavanju Fonda za manjine. *Parlamentarni odbor za odbranu i bezbjednost*, razvija efikasnu parlamentarnu kontrolu. Tome je doprinijelo i jačanje kapaciteta ovog parlamentarnog tijela.⁹⁸

⁹² Zakon o parničnom postupku iz 2004, čl. 168.

⁹³ „Položaj žena - tema javnih rasprava”, *Pobjeda*, 9.2.2004.

⁹⁴ Kancelarija za ravnopravnost polova 19.12.2007:

<http://www.vlada.cg.yu/gender/index.php?akcija=vijesti&id=153183>

⁹⁵ „Šetalice hoće ravnopravnost”, *Republiku*, 2.4.2007.

⁹⁶ Predstavnici opozicije u Odboru isticali su da je u prvih šest mjeseci održano svega par sjednica zbog nedostatka kvoruma, kao i da zbog opstrukcije vladajuće koalicije Odbor nije blagovremeno ili uopšte mogao da raspravlja o važnim pitanjima kao što su slučaj bivšeg policijskog službenika Muratbašića, prekoračenja policijskih ovlašćenja u akciji Orlov let, predlogu zakona o lustraciji Liberalne partije, istragama ratnih zločina itd, dok su predstavnici vladajuće koalicije odsustvo pravdali neodgovarajućim zakazivanjem sjednica, a protivljenje raspravi na određene teme nedozvoljenim mješanjem u sudske postupke i zadovoljavajućim objašnjenjima MUP. („Vrijeme je da otvorimo tabu teme”, *Vijesti*, 18.2.2008; „Spriječiti opstrukciju vlasti”, *Dan*, 26.9.2007; „Kvorumom na ljudska prava”, *Dan*, 9.8.2007.).

⁹⁷ „Kazne i do 5.000 eura - Skupštinski odbor za ljudska prava o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku”, *Dan*, 7.11.2007.

⁹⁸ Na razvijanju kapaciteta posebno radi Centar za demokratsku kontrolu bezbjednosnih službi (DCAF) iz Ženeve, Švajcarska.

Savjet za građansku kontrolu rada policije. Savjet je ustanovljen 2005. na osnovu Zakona o policiji da ocjenjuje primjenu policijskih ovlaštenja radi zaštite ljudskih prava i sloboda. Savjetu se mogu obratiti građani i službenici policije, a čini ga pet članova koje imenuju Advokatska komora, Ljekarska komora, Udruženje pravnika, Univerzitet i NVO koje se bave ljudskim pravima. Savjet je više puta protestovao posebno zbog prekoračenja službenih ovlaštenja policijskih službenika. Finansiranje Savjeta predstavlja problem. Od osnivanja **do kraja godine** Savjet je razmatrao oko 300 predavki građana, službenika policije i inicijativa svojih članova, ali njegova aktivnost još uvijek nije dovoljno vidljiva javnosti, niti je odgovarajuće prihvaćen u samoj policiji.

Policija. Sredinom 2005. u Crnoj Gori je počela primjena reformskog Zakona o policiji, koji kao glavni posao policije navodi „zaštitu Ustavnih prava i sloboda građana“ i omogućava unutrašnju, parlamentarnu i građansku kontrolu policije.⁹⁹ Reforma još uvijek nije na nivou očekivanog intenziteta i sadržaja, a konkretni primjeri govore da uspostavljeni nivoi kontrole policije nijesu dovoljno efikasni. U javnosti je dominantno mišljenje da policija nije depolitizovana. Primjer je slučaj upoznavanja javnosti od strane NVO da se u Policijskoj akademiji i službenim prostorijama policije širom zemlje nalaze vidno istaknuti portreti lidera vladajuće partije i drugi stranački materijal. Poslije obraćanja predstavnika civilnog društva premijeru, direktor policije je naložio uklanjanje stranačkih materijala i portreta.¹⁰⁰

II Zabrana diskriminacije. Nefavorizovane, marginalizovane i ugrožene grupe

Opšte o zabrani diskriminacije. General Prohibition of Discrimination

The new Constitution incorporates a very broad prohibition of discrimination by banning every "direct or indirect discrimination based on any ground" (Art. 8, para. 1). This general prohibition is supplemented by provisions guaranteeing "equality in law", "equality before the law" (Arts. 17 and 19) and gender equality (Art. 18). Temporary special measures aimed at achieving *de facto* equality of persons belonging to disadvantaged groups (affirmative action) are explicitly allowed, while persons with disabilities are guaranteed special protection (Art. 8, paras. 2 and 3 and Art. 68). Instigation of hatred on any basis is prohibited (Art. 7). Under Article 25 of the Constitution, the prohibition of discrimination cannot be derogated in time of war or other public emergency nor can derogation of human rights and freedoms be based on grounds such as sex, ethnic origin, race, religion or any other personal characteristic.

Svi oblici diskriminacije odavno su predviđeni kao krivična djela, koja omogućavaju kažnjavanje nasilnika koji sprovode nasilje nad pripadnicima druge vjere, rase, nacionalnosti, političkog ubjedenja, polnog opredjeljenja i sl, ali problem predstavlja

⁹⁹ Zakon o policiji, Sl. list RCG, br. 28/2005 od 5.5.2005.

¹⁰⁰ Telegram direktora UP 01-37 od 22.10.2008. godine organizacionim jedinicima policije; Arhiva Savjeta za građansku kontrolu rada policije.

njihova nedosljedna primjena u praksi.¹⁰¹ Posebni zakoni kao što su Zakon o radu, Zakon o zapošljavanju, Zakon o zdravstvenoj i socijalnoj zaštiti i drugi propisuju načelo jednakosti i zabranjuju diskriminaciju.

Još 2005. crnogorska Vlada utvrdila je Predlog zakona o zaštiti ravnopravnosti građana (opšti zakon o zabrani diskriminacije), koji ni do kraja 2007. nije bio u skupštinskoj proceduri¹⁰².

Zaštita prava nacionalnih i etničkih manjina

Ustavne i zakonske odredbe. Ustav garantuje značajna prava u pogledu zaštite identiteta i zabrane asimilacije (čl. 79 i 80) "pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica", mada ne postoji konsenzus o tome ko sve u Crnoj Gori spada u ovu kategoriju. U Preambuli novog Ustava navedeno je da su pripadnici i naroda i nacionalnih manjina koji žive u Crnoj Gori: „Crnogorci, Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati i drugi“, imenovanje konstitutivnih naroda izbjegnuto je na zahtjev Savjeta Evrope, a na razočaranje posebno srpskih i bošnjačkih političkih stranaka.

Ustav garantuje pravo na autentičnu zastupljenost manjina u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije, i na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave. Postojeće izborno zakonodavstvo rješava samo pitanje predstavljanja albanske manjine u Skupštini, dok ostali manjinski narodi nijesu dobili istu mogućnost,¹⁰³

Primjena Zakona o slobodama i pravima manjina od maja 2006. počela je krajem 2007. u djelu u kome je predviđeno osnivanje Savjeta nacionalnih manjina i Fonda za manjine, nadležnog za finansiranje projekata Savjeta i drugih za unapređenje prava manjina. Predlog državnog Budžeta za 2008. predviđa sredstva za rad ovih tijela. Ove godine radilo se i na Nacrtu Strategije manjinskih politika, koja treba da definiše politiku izvršne vlasti prema manjinama, a koja do kraja godine nije donijeta.¹⁰⁴

¹⁰¹ Iako je ponašanje brojnih nasilnika pre i poslije fudbalske utakmice između Hrvatske i Crne Gore u Crnoj Gori u julu 2007. imalo obeležja i navedenih i drugih krivičnih djela, niko nije ni optužen („Pocrnjeli od pendreka, a ne od sunca“, *Dan*, 26.7.2007; „Navijači su posebna fela“, *Vijesti*, 21.7.2007.)

¹⁰² UN Komitet za ljudska prava od Crne Gore i Srbije još 2004. tražio je da što prije pristupe usvajanju antidiskriminatorskog zakonodavstva, dok je usvajanje takvih zakona prioritetna obaveza Crne Gore iz Evropskog partnerstva (*Council Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Montenegro*, 17.1.2007, str. 7). Vidi i „Učesnici okruglog stola u Budvi pozvali državu da usvoji zakon o diskriminaciji – važna stepenica ka EU“, *Vijesti*, 23.12.2007.

¹⁰³ Posmatračka misija ODIHR/OSCE zaključila je da postojeći izborni sistem "favorizuje samo jednu nacionalnu manjinu u Crnoj Gori, a ujedno je čini zavisnom od skupštinske većine koja određuje ova biračka mjesta prije svakih izbora". Vlasti su pozvane da razmotre postojeći sistem raspoređivanja određenog broja poslaničkih mjesta na osnovu rezultata u posebno određenim biračkim mjestima kao i da poboljšaju učešće Roma u javnom i političkom životu (*Konačni izvještaj OEBS/ODIHR misije za posmatranje izbora*, 10.9.2006, str. 15 i 22.)

¹⁰⁴ Strategija nije bila usvojena do 1. maja 2008.

Crna Gora je ratifikovala Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima u decembru 2005, a članica Okvirne konvencije o zaštiti prava manjina postala je juna 2006.¹⁰⁵

Primjena standarda u praksi. Vlada je 2007. godine podnijela Savjetodavnom komitetu Savjeta Evrope Prvi državni izvještaj o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu manjina.¹⁰⁶ U Crnoj Gori postoji i djeluje značajan broj prosvjetnih, naučnih, kulturnih, umjetničkih i građanskih organizacija, političkih partija manjina i štampanih i elektronskih medija na jezicima manjina. Predstavnici manjina i NVO sektor nezadovoljni su učešćem manjina u različitim procesima donošenja odluka, stvaranjem stručnih kadrovskih potencijala kod manjina u svim oblastima, zapošljavanjem u kulturnoj sferi, posebno na nacionalnom nivou.¹⁰⁷

Crna Gora je prvi državni izvještaj o primjeni Evropske povelje o manjinskim i regionalnim jezicima podnijela u junu 2007.¹⁰⁸ Ratifikacijom Povelje prihvaćene su obaveze samo za primjenu albanskog i romskog kao manjinskih jezika. Izostavljanje priznavanja bosanskog i hrvatskog jezika u javnosti je ocijenjeno kao nepovoljno tretiranje ovih jezika, njihovo ograničavanje i isključivanje, iako Vlada u izvještaju tvrdi drugačije.¹⁰⁹

Albanski jezik u obrazovnom sistemu u upotrebi je na svim nivoima.¹¹⁰ Obezbijeden je i prevod udžbenika na albanski jezik, mada stručna javnost, NVO i politički predstavnici albanske manjine godinama ukazuju na nedovoljan kvalitet tih prevoda.¹¹¹ Na romskom jeziku nije omogućeno predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, kao i tehničko i specijalističko obrazovanje.

Zakonska regulativa u potpunosti obezbjeđuje nesmetano korišćenje manjinskih jezika u krivičnom postupku. Nije razvijena praksa prevođenja najznačajnijih nacionalnih zakonodavnih tekstova, pa se ne poštuje preuzeta obaveza iz st. 3. čl. 9 Povelje.

¹⁰⁵ Savezna skupština SRJ zakonom je potvrdila Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina 1998. (*Sl. list SRJ (Međunarodni ugovori)*, 6/98). U međunarodnopravnom smislu Konvencija obavezuje tek od 2001. kada je Savjet Evrope pozvao SRJ da pristupi ovoj Konvenciji i kada su deponovani ratifikacioni instrumenti. Crnoj Gori članstvo u Konvenciji priznato je od 6.6.2006, datuma izjave o sukcesorskom statusu.

¹⁰⁶ Prvi državni izvještaj o primjeni Okvirne konvencije, Podgorica, 2007.

¹⁰⁷ Centralna narodna biblioteka CG je ključna institucija u oblasti bibliotekarske djelatnosti, a među zaposlenima ima 3% pripadnika manjina. Iako sabira knjižni fond i na albanskom jeziku, nema zaposlenih koji govore albanski jezik. Umjesto profesorice albanskog jezika i književnosti sa Cetinja, pripadnice manjine, u radni odnos su primljena su druga lica, koja nijesu zadovoljavala tražene kriterijume.

¹⁰⁸ <http://www.minmanj.vlada.cg.yu/vijesti.php?akcija=rubrika&rubrika=284>

¹⁰⁹ Vlada je u prvom državnom izvještaju o sprovođenju Povelje istakla da »Izostanak navođenja bosanskog i hrvatskog jezika naravno ne znači da država osporava postojanje tih jezika. Izostanak upotrebe tih jezika je posljedica pomanjkanja pravno respektabilnih zahtjeva ili aktivnosti za uvođenjem tih jezika u službenu, javnu, obrazovnu ili medijsku upotrebu«; Prvi izvještaj Crne gore o sprovođenju Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima, Podgorica, jun 2007, str. 3.

¹¹⁰ U predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama i na jednoj univerzitetskoj jedinici (Univerzitet Crne Gore, Filozofski fakultet u Nikšiću, odsjek za albanski jezik i književnost).

¹¹¹ Na primjer u jednom od udžbenika termin „magnetno polje“ na albanski jezik je preveden kao „magnetna livada“.

Lokalni javni servisi, u većini opština, još uvijek nijesu razvili praksu kreiranja programskih sadržaja posvećenih manjinama. Nije razvijen ni model monitoringa ispunjavanja zakonskih obaveza u tom pravcu nacionalnog medijskog javnog servisa „Radio i televizija Crne Gore“ (RTCG).¹¹²

Ministarstvo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava, uprkos svom punom nazivu, za sada se bavi isključivo zaštitom prava manjina i za taj posao je trpjelo kritike, posebno predstavnika manjinskih političkih stranaka i civilnog društva.¹¹³

Političke partije manjina i civilno društvo ukazuju da nije obezbijedena odgovarajuća participacija posebno u policiji, tužilaštvu, sudstvu i obrazovnom sistemu i Vlada je u prvom državnom izvještaju o primjeni Okvirne konvencije potvrdila da struktura zapošljenih u državnim organima ne odgovara nacionalnoj strukturi stanovništva. U Skupštini pripadnika manjina ima oko 20%. Potpredsjednik Skupštine i Ombudsman takođe su pripadnici manjina. Od ukupno 17 članova Vlade dva ministra su pripadnici manjinskih naroda.

Romi, Aškalije i Egipćani (RAE)

Romi, Aškalije i Egipćani su najugroženija etnička grupa prema kojoj, pored Albanaca, postoji najsnajznija etnička i rasna distanca.¹¹⁴ Prema zvaničnim podacima Roma i Egipćana u Crnoj Gori je 2.826, što čini 0.46% ukupne populacije.¹¹⁵ Međutim, podaci sa terena govore da je u Crnoj Gori između 15.000 i 20.000 Roma (oko 3%). Takođe, od ukupnog broja izbjeglica i raseljenih lica u Crnoj Gori njih 24% ili oko 4.300 su RAE.¹¹⁶ Nepostojanje tačnih podataka negativno se održava na realizaciju određenih prava, korišćenje sredstva iz državnog Fonda za manjine i prepoznavanja političkog značaja ove manjine.¹¹⁷ RAE su i jedina etnička grupa koja nije pomenuta u novom Ustavu. Shodno odredbama Zakona o manjinskim slobodama i pravima, aprila 2008. konstituisan je Romski savjet u Crnoj Gori.¹¹⁸

¹¹² Ministarstvo kulture, sporta i medija do sada nije kontrolisalo na koji se način troši novac dodijeljen ovom mediju za finansiranje programskih sadržaja na jezicima manjina. Javnosti nijesu poznati efekti rada Komisije za programske sadržaje na jezicima nacionalnih manjina. U Savjetu RTCG (ključno tijelo kuće čiji članovi predstavljaju interese građana) obezbijedeno je učešće predstavnika manjinskih naroda.

¹¹³ Ministar Fuad Nimani je Albanac, iz Demokratske unije Albanaca koja je dio vladajuće koalicije. Primjedbe civilnog društva i opozicionih političkih stranaka su da rad ovog vladinog resora nije dovoljno transparentan i efikasan i da se više može vezati za jednu nego za sve manjine. Takođe, druge oblasti ljudskih prava nijesu oblast interesovanja ovog Ministarstva.

¹¹⁴ Etnička distanca u Crnoj Gori, istraživanje, CEDEM, 2007.

¹¹⁵ Popis stanovništva 2003, publikacija „Stanovništvo – nacionalna ili etnička pripadnost“, Zavod za statistiku Monstat, Podgorica, septembar 2004.

¹¹⁶ Zavod za zbrinjavanje izbjeglica, novembar 2006.

¹¹⁷ Prema Studiji NVO *SOS telefon* iz Nikšića, pripadnici ove populacije su izbjegavali popis 2003, nisu se interesovali, ili su se izjašnjavali kao pripadnici brojnijih naroda, što će ih vjerovatno ostaviti i bez prava na jedno poslaničko mjesto u Skupštini. (“Statistika ostavila Rome bez poslanika”, *Vijesti*, 3.12.2007.)

¹¹⁸ Romkinje/Egipćanke čine 12% sastava povog tijela; Magazin „Inkluzija“, broj 22; www.fsr.cg.yu

Vlada je pristupila regionalnom programu »Dekada uključivanja Roma«, i usvojila Akcioni plan za period od 2005-2015. kojim su kao prioriteti definisani obrazovanje, zdravlje, zapošljavanje i stanovanje. Do primjene Akcionog plana nije došlo zato što nijesu stvoreni potrebni organizacioni, tehnički, kadrovski i finansijski uslovi.¹¹⁹ Krajem 2007. usvojena je Strategija za poboljšanje položaja RAE i predviđena su budžetska sredstva za njenu realizaciju.

Prema zvaničnim državnim podacima stopa siromaštva među RAE populacijom u Crnoj Gori je 4,5 puta viša nego nacionalna stopa siromaštva i 5,5 puta viša nego stopa siromaštva među domaćim stanovništvom.¹²⁰ Takođe kod RAE je zabilježena i najviša stopa ekonomske ugroženosti od 75,6%.¹²¹

RAE su kategorija sa jako ograničenim mogućnostima zaposlenja, niskom konkurencijom i mobilnošću na tržištu rada zbog generalno niskog nivoa obrazovanja, stručnih vještina i diskriminacije.¹²² Dužina nezaposlenosti je mnogo izraženija nego kod ostalih grupa, kao i jaz među polovima u oblasti zapošljavanja.¹²³ Fondacija za stipendiranje Roma registrovala je više desetina slučajeva u kojima su građani odbili zanatske usluge Roma koji su završili stručnu obuku kroz programe Zavoda za zapošljavanje (ZZZ).¹²⁴ Napuštanje škole izraženo je u dobi od 12 do 14 godina, uglavnom zbog odluke muških članova familije. U Crnoj Gori na djelu je i međugeneracijsko prenošenje siromaštva koje posebno pagađa djecu.¹²⁵

Pripadnicima RAE je, uglavnom, omogućen pristup javnim zdravstvenim službama, s tim što je zapaženo da duže od drugih čekaju na prijem i da se medicinsko osoblje ne ponaša prema Romima isto kao prema ostalim pacijentima.¹²⁶ Izražen je i problem kupovine lijekova i novčane participacije pri nekim pregledima. Predloženo je uvođenje romskih zdravstvenih medijatora u cilju kvalitetnijeg servisa i boljeg pristupa zdravstvenim službama.

Za unaprijeđenje uslova stanovanja Roma državni organi nijesu učinili gotovo ništa iako je to predviđeno strateškim dokumentima. Romi uglavnom žive u prigradskim, nekihigijenskim naseljima, bez kanalizacije i pristupa pijaćoj vodi.

¹¹⁹ Nacionalne konferencije o inkluziji Roma, organizovane 2006. i 2007. u Podgorici od strane konzorcijuma međunarodnih i domaćih vladinih i nevladinih organizacija pokazale su da u Vladi ne postoji razvijen mehanizam monitoringa Akcionog plana »Dekada uključivanja Roma« niti je predviđena odgovornost za neblagovremeno obavljanje posla.

¹²⁰ Stopa siromaštva na nivou Crne gore je 12,2, kod domaćeg stanovništva 9,6, kod RAE 52,3 i kod izbjeglica i raseljenih lica 38,8 odnosno 38,6; Izvor ISSP i UNDP, Strategija razvoja i redukcije siromaštva, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Podgorica, 2003.

¹²¹ „Životni standard i siromaštvo u Crnoj Gori“, Institut za strateške studije i prognoze i Svjetska banka, 2002

¹²² Report on Roma Employment in Montenegro, Council of Europe 2005.

¹²³ Za oko 5 puta je manji broj (samo)zapošljenih žena nego muškaraca u RAE populaciji; UNDP Pod rizikom: Socijalna ugroženost Roma, izbjeglica i interno raseljenih lica u Crnoj Gori, Podgorica, 2006.

¹²⁴ „Čim poslodavci ili građani vide da smo „čokoladni“ odustanu od našeg angažovanja“ – stoji u jednoj od izjava; FSR Dokumentacija.

¹²⁵ »Raskinuti lanac isključenosti - romska deca u jugoistočnoj Evropi« UNICEF, Srbija, Beograd 2007.

¹²⁶ Dokumentacija NVO „Udruženje žena Roma i Kovača – Žensko srce“, Podgorica.

Prosjačenje romske djece je problem posebno izražen, koju na prosjačenje po pravilu primoravaju roditelji. Iako je u pitanju krivično djelo¹²⁷, nadležni organi ništa nisu učinili da suzbiju ovu opštu pojavu u Crnoj Gori i zaštite prava djece.

Izbjeglice i raseljena lica

Crna Gora je domaćin za oko 16,200 interno raseljenih lica sa Kosova i oko 8,500 izbjeglica iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine.¹²⁸ Lica raseljena sa Kosova i dalje se tretiraju kao interno raseljena lica iako je Crna Gora postala nezavisna od Srbije u junu 2006. godine. Oko 2000 raseljenih lica je podnijelo zahtjev za državljanstvo, ali o njima nije odlučeno do kraja godine¹⁴⁹.

Iako je Crna Gora usvojila ambicioznu nacionalnu Strategiju trajnog rješenja problema izbjeglica i interno raseljenih lica 2005 godine sa ciljem da nadje optimalno rješenje za ove dvije kategorije do početka 2008. godine, njihova prava su i dalje bila ograničena u 2007. godini. Ovo najviše zbog činjenice da im zakon onemogućava da prijave prebivalište što je bitan uslov za dobijanje crnogorskog državljanstva. Bez državljanstva I ličnih dokumenata mnoge izbjeglice IDP su imale problema prilikom prijavljivanja na biro rada kao i, između ostalog, u pristupu visokom obrazovanju, socijalnim pravima, i ostvarivanju imovinskih prava¹⁵⁰. Kao posljedica, većina njih živi u teškim uslovima, što je dalo povoda zabrinutosti Evropske komisije o njihovom položaju.¹⁵¹ Takođe, postoje informacije da vlast nerado registruje rođenja kod izbjeglica i interno raseljenih lica što takođe ima za rezultat nemanje državljanstva i uskraćivanje usluga nekih javnih službi¹⁵². Ohrabruje što predlog Zakona o crnogorskom državljanstvu¹⁵³ olakšava uslove za naturalizaciju na način što, za razliku Zakona o državljanstvu iz 1999. godine, predviđa kao uslov “zakonsko i uobičajeno boravište” umjesto “stalnog prebivališta”. Reforma državljanstva okončaće dugi košmar za hiljade izbjeglica i interno raseljenih lica koji su našli utočište u Crnoj Gori tokom devedesetih.

Zakon o azilu usvojen u junu 2006. godine stupio je na snagu 25. januara 2007. godine. Ovaj zakon je prvi svoje vrste u Crnoj Gori i ocjenjen je kao zakon u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima¹⁵⁴. Kancelarija za azil koja čini dio Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave, odlučuje o zahtjevima za azil dok Državna komisija za rješavanje po žalbama za azil, koju bira Vlada, odlučuje po žalbama na prvostepene odluke. Oba ova tijela su osnovana do kraja godine. Drugostepene odluke su konačne i nije dozvoljeno njihovo pobijanje pred sudom¹⁵⁵. U 2007. godini odlučeno je po tri zahtjeva za azil (od kojih je jedan usvojen).¹⁵⁶ Radovi na prijemnom centru za azilante koji je predviđen zakonom, obustavljeni su 2007. godine zbog nedostatka finansijskih sredstava.

Žene

¹²⁷ Zapuštanje i zlostavljanje maloljetnog lica, čl. 219, st. 2 KZ RCG., „Roditelj, usvojlac, staralac ili drugo lice koje zlostavlja maloljetno lice ili ga prinudava na pretjeran rad ili rad koji ne odgovara uzrastu maloljetnog lica ili *na prosjačenje* ... kazniće se zatvorom od tri mjeseca do pet godina.“

¹²⁸ Prema podacima Zavoda za zaštitu izbjeglica.

Iako brojnije od muškaraca ¹⁵⁷, žene u Crnoj Gori ne učestvuju u dovoljnoj mjeri u procesima donošenja odluka, Skupštini, Vladi i upravnim odborima u privrednim društvima. Savjetnik predsjednika Vlade za evropske integracije je jedini ženski član Vlade, dok u Skupštini ima devet žena poslanika, ili 11 posto. Nijedna politička partija u Crnoj Gori na svom čelu nema ženu. Kao posljedica ovako niskih brojki, Crna Gora je među zadnjima u svijetu po političkom učešću žena, i samo Albanija ima niži procenat u ovom dijelu svijeta ¹⁵⁸. Dalje, istraživanje Uprave za kadrove Crne Gore je pokazalo da žene, iako čine 60 posto državnih službenika, zauzimaju samo 10 posto rukovodećih mjesta u državnim organima. ¹⁵⁹.

Ustav garantuje jednakost polova, kao i razvoj „politike jednakih mogućnosti“ (Čl.18) Takodje, predviđa mjere afirmativne akcije. Zakon o jednakosti polova je usvojen u julu 2007. godine. Lica raseljena sa Kosova i dalje se tretiraju kao interno raseljena lica iako je Crna Gora postala nezavisna od Srbije u junu 2006. godine. Oko 2000 raseljenih lica je podnijelo zahtjev za državljanstvo, ali o njima nije odlučeno do kraja godine ¹⁴⁹.

Iako je Crna Gora usvojila ambicioznu nacionalnu Strategiju trajnog rješenja problema izbjeglica i interno raseljenih lica 2005 godine sa ciljem da nadje optimalno rješenje za ove dvije kategorije do početka 2008. godine, njihova prava su i dalje bila ograničena u 2007. godini. Ovo najviše zbog činjenice da im zakon onemogućava da prijave prebivalište što je bitan uslov za dobijanje crnogorskog državljanstva. Bez državljanstva i ličnih dokumenata mnoge izbjeglice IDP su imale problema prilikom prijavljivanja na biro rada kao i, između ostalog, u pristupu visokom obrazovanju, socijalnim pravima, i ostvarivanju imovinskih prava ¹⁵⁰. Kao posljedica, većina njih živi u teškim uslovima, što je dalo povoda zabrinutosti Evropske komisije o njihovom položaju. ¹⁵¹ Takodje, postoje informacije da vlast nerado registruje rođenja kod izbjeglica i interno raseljenih lica što takodje ima za rezultat nemanje državljanstva i uskraćivanje usluga nekih javnih službi ¹⁵². Ohrabruje što predlog Zakona o crnogorskom državljanstvu ¹⁵³ olakšava uslove za naturalizaciju na način što, za razliku Zakona o državljanstvu iz 1999. godine, predviđa kao uslov “zakonsko i uobičajeno boravište” umjesto “stalnog prebivališta”. Reforma državljanstva okončaće dugi košmar za hiljade izbjeglica i interno raseljenih lica koji su našli utočište u Crnoj Gori tokom devedesetih.

Zakon o azilu usvojen u junu 2006. godine stupio je na snagu 25. januara 2007. godine. Ovaj zakon je prvi svoje vrste u Crnoj Gori i ocjenjen je kao zakon u skladu sa međunarodnim i evropskim standardima. ¹⁵⁴ Kancelarija za azil koja čini dio Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave, odlučuje o zahtjevima za azil dok Državna komisija za rješavanje po žalbama za azil, koju bira Vlada, odlučuje po žalbama na prvostepene odluke. Oba ova tijela su osnovana do kraja godine. Drugostepene odluke su konačne i nije dozvoljeno njihovo pobijanje pred sudom. ¹⁵⁵ U 2007. godini odlučeno je po tri zahtjeva za azil (od kojih je jedan usvojen). ¹⁵⁶ Radovi na prijemnom centru za azilante koji je predviđen zakonom, obustavljeni su 2007. godine zbog nedostatka finansijskih sredstava.

Žene

Iako brojnije od muškaraca¹⁵⁷, žene u Crnoj Gori ne učestvuju u dovoljnoj mjeri u procesima donošenja odluka, Skupštini, Vladi i upravnim odborima u privrednim društvima. Savjetnik predsjednika Vlade za evropske integracije je jedini ženski član Vlade, dok u Skupštini ima devet žena poslanika, ili 11 posto. Nijedna politička partija u Crnoj Gori na svom čelu nema ženu. Kao posljedica ovako niskih brojki, Crna Gora je među zadnjima u svijetu po političkom učešću žena, i samo Albanija ima niži procenat u ovom dijelu svijeta¹⁵⁸ Dalje, istraživanje Uprave za kadrove Crne Gore je pokazalo da žene, iako čine 60 posto državnih službenika, zauzimaju samo 10 posto rukovodećih mjesta u državnim organima.¹⁵⁹

Ustav garantuje jednakost polova, kao i razvoj „politike jednakih mogućnosti“ (čl.18) Takodje, predviđa mjere afirmativne akcije. Zakon o jednakosti polova je usvojen u julu 2007. godine.¹⁶⁰ Njegov cilj je eliminisanje diskriminacije po osnovu pola i stvaranje jednakih mogućnosti za muškarce i žene u svim sferama života. Ipak, ovaj zakon je više programske prirode, više obezbjeđuje mogućnosti za akciju nego što predviđa konkretne mjere, ili sankcije za njihovo kršenje, što dovodi u pitanje njegovu efikasnu primjenu.¹⁶¹

U praksi, za isti posao i obrazovanje žene su uglavnom manje plaćene nego muškarci. Crna Gora je u vrhu među evropskim državama u pogledu nivoa razlikovanja u socio – ekonomskom koeficijentu sa razlikom u platama u korist muškaraca od 19 posto.¹⁶²

Nasilje u porodici ostaje kao ozbiljan problem, sa, po nekim istraživanjima, svakom drugom ženom u Crnoj Gori izloženoj verbalnom nasilju a svakom trećom fizičkom.¹⁶³ Ipak, broj slučajeva prijavljenih policiji je znatno manji, dok je broj ovih slučajeva povećan za 7,3 posto u toku 2007. godine.¹⁶⁴

Nezavisno od policijske evidencije, ne postoje pouzdani podaci o obimu i vrstama nasilja u porodici, jer ne postoji zakonska obaveza za institucije (domove zdravlja, bolnice, centre za socijalni rad, sudove, škole) da vode evidenciju i prijavljivanju ovakve slučajeve. Shodno podacima NVO koje se bave ovim pitanjem, broj telefonskih prijavi i posjeta koje oni imaju daleko nadmašuje prijavljena krivična djela.¹⁶⁵

Iako je nasilje u porodici krivično djelo po čalnu 220 Krivičnog zakonika, kažnjavanje počinitelaca je i dalje blago.¹⁶⁶ Predlog specijalnog zakona koji se tiče nasilja u porodici još uvijek, od 2005. godine, vlast razmatra.¹⁶⁷ Slično, država tek treba da odredi posebna budžetska sredstva za borbu protiv nasilja u porodici kako na opštem tako i na lokalnom planu.¹⁶⁸

Još jedan problem je seksualno uznemiravanje koje, za razliku od nasilja u porodici, nije predviđeno kao krivično djelo. Žrtve oklijevaju da prijave uznemiravanje i nema javnih diskusija na ovu temu što omogućava počiniocima da prodju nekažnjeno.¹⁶⁹

Po izjavi direktora Uprave policije policija je 2007. godine otkrila dva slučaja trgovine ljudima gdje su četiri žrtve bile žene¹⁷⁰. Donjeta je jedna prvostepena presuda zbog

trafikinga protiv porodice M., gdje su otac, majka i sin lišili slobode I promoravali na prostituciju jednu ženu i jednu maloljetnicu. Svo troje je osuđeno na po 5 godina zatvora, što je najniža propisana kazna, zato što roditelji nisu bili ranije osuđivani.¹⁷¹

Ženske NVO vjeruju da je istraga ovih zločina i identifikacija žrtava trafikinga problem u Crnoj Gori, iako je broj procesuiranih i riješenih slučajeva ostao mali. U oktobru 2007. godine preuredjeni Sporazum o borbi protiv trgovine ljudima je potpisan od strane Vrhovnog državnog tužioca, Ministarstva zdravlja, rada i socijalnog staranja, Ministarstva prosvjete i nauke i tri NVO-a: Sigurne ženske kuće, Crnogorskog ženskog lobija i Centra Plus.

Crna Gora još uvijek nije ratifikovala *Konvenciju Savjeta Evrope o akciji protiv trgovine ljudskim bićima*, iako je potpisala 2005. godine. Do kraja godine nije ponovo otvarana istraga u čuvenom slučaju trafikinga moldavske žrtve S:Č u koji su bili uključeni visoki crnogorski državni zvaničnici. Sa druge strane, prvoosumnjичeni, kasnije zamjenik Vrhovnog državnog tužoca, je pokrenuo krivični postupak protiv S.Č. za klevetu iako se ona tad nalazila u drugoj državi.

¹⁶⁰Njegov cilj je eliminisanje diskriminacije po osnovu pola i stvaranje jednakih mogućnosti za muškarce i žene u svim sferama života. Ipak, ovaj zakon je više programske prirode, više obezbjeđuje mogućnosti za akciju nego što predviđja konkretne mjere, ili sankcije za njihovo kršenje, što dovodi u pitanje njegovu efikasnu primjenu.¹⁶¹

U praksi, za isti posao i obrazovanje žene su uglavnom manje plaćene nego muškarci. Crna Gora je u vrhu medju evropskim državama u pogledu nivoa razlikovanja u socio – ekonomskom koeficijentu sa razlikom u platama u korist muškaraca od 19 posto.¹⁶²

Nasilje u porodici ostaje kao ozbiljan problem, sa, po nekim istraživanjima, svakom drugom ženom u Crnoj Gori izloženoj verbalnom nasilju a svakom trećom fizičkom.¹⁶³

Ipak, broj slučajeva prijavljenih policiji je znatno manji, dok je broj ovih slučajeva povećan za 7,3 posto u toku 2007. godine.¹⁶⁴ Nezavisno od policijske evidencije, ne postoje pouzdani podaci o obimu i vrstama nasilja u porodici, jer ne postoji zakonska obaveza za institucije (domove zdravlja, bolnice, centre za socijalni rad, sudove, škole) da vode evidenciju i prijavljivanju ovakve slučajeve. Shodno podacima NVO koje se bave ovim pitanjem, broj telefonskih prijava i posjeta koje oni imaju daleko nadmašuje prijavljena krivična djela.¹⁶⁵

Iako je nasilje u porodici krivično djelo po čalnu 220 Krivičnog zakonika, kažnjavanje počilaca je i dalje blago.¹⁶⁶ Predlog specijalnog zakona koji se tiče nasilja u porodici još uvijek, od 2005. godine, vlast razmatra.¹⁶⁷ Slično, država tek treba da odredi posebna budžetska sredstva za borbu protiv nasilja u porodici kako na opštem tako i na lokalnom planu.¹⁶⁸

Još jedan problem je seksualno uznemiravanje koje, za razliku od nasilja u porodici, nije predviđeno kao krivično djelo. Žrtve oklijevaju da prijave uznemiravanje i nema javnih diskusija na ovu temu što omogućava počiniocima da prodju nekažnjeno.¹⁶⁹

Po izjavi direktora Uprave policije policija je 2007. godine otkrila dva slučaja trgovine ljudima gdje su četiri žrtve bile žene.¹⁷⁰ Donjeta je jedna prvostepena presuda zbog trafikinga protiv porodice M., gdje su otac, majka i sin lišili slobode i promoravali na prostituciju jednu ženu i jednu maloljetnicu. Svo troje je osuđeno na po 5 godina zatvora, što je najniža propisana kazna, zato što roditelji nisu bili ranije osuđivani.¹⁷¹

Ženske NVO vjeruju da je istraga ovih zločina i identifikacija žrtava trafikinga problem u Crnoj Gori, iako je broj procesuiranih i riješenih slučajeva ostao mali. U oktobru 2007. godine preuredjeni Sporazum o borbi protiv trgovine ljudima je potpisan od strane Vrhovnog državnog tužioca, Ministarstva zdravlja, rada i socijalnog staranja, Ministarstva prosvjete i nauke i tri NVO-a: Sigurne ženske kuće, Crnogorskog ženskog lobija i Centra Plus.

Crna Gora još uvijek nije ratifikovala *Konvenciju Savjeta Evrope o akciji protiv trgovine ljudskim bićima*, iako je potpisala 2005. godine. Do kraja godine nije ponovo otvarana istraga u čuvenom slučaju trafikinga moldavske žrtve S:Č u koji su bili uključeni visoki crnogorski državni zvaničnici. Sa druge strane, prvoosumnjičeni, kasnije zamjenik Vrhovnog državnog tužoca, je pokrenuo krivični postupak protiv S.Č. za klevetu iako se ona tad nalazila u drugoj državi.

Osobe sa invaliditetom

Na osnovu procjene Svjetske zdravstvene organizacije, u Crnoj Gori živi najmanje 62.000 ljudi sa nekim oblikom invaliditeta.¹²⁹ Novi Ustav, pored opšte zabrane diskriminacije, jemči i posebnu zaštitu lica sa invaliditetom (čl. 68).

Zakonski okvir Crne Gore u ovoj oblasti zaostaje za bivšim jugoslovenskim republikama i susjednom Albanijom.¹³⁰ Izrađeni su Predlog zakona o zaštiti osoba s invaliditetom od diskriminacije, Predlog zakona o radnom osposobljavanju i zapošljavanju osoba sa invaliditetom i Predlog zakona o korišćenju psa vodiča i psa pomagača,¹³¹ ali do kraja godine ni jedan od ovih zakona nije usvojen¹³².

Predlog zakona o radnom osposobljavanju i zapošljavanju OSI predviđa obavezu poslodavca koji ima više od 20 zaposlenih da zaposli najmanje jednu osobu sa

¹²⁹ Prema procjenama Svjetske zdravstvene organizacije (WHO) u Crnoj Gori ima najmanje 10% OSI od ukupne populacije. U Nacionalnoj strategiji za OSI ističe se podatak da je Republički fond penzijskog i invalidskog osiguranja registrovao 26.365 korisnika invalidskih penzija. Kod Zavoda zapošljavanje Crne Gore evidentirano je oko 2.700 nezaposlenih lica sa hendikepom. U Strategiji za suzbijanje siromaštva i socijalne isključenosti u Crnoj Gori ističe se da oko 60% OSI živi na granici siromaštva ili ispod nje.

¹³⁰ According to Vesna Simovic, Assistant Professor of Labour Law at Podgorica Law Faculty, http://www.b92.net/srbija2020/vesti/region.php?yyyy=2007&mm=08&dd=31&nav_id=261547&fs=1.

¹³¹ „Unaprijediti položaj osoba sa hendikepom“, *Pobjeda*, 21. jun 2007.

¹³² Zakon o korišćenju psa vodiča i psa pomagača usvojen je u februaru 2008.

invaliditetom, dok preduzeća koja imaju više od 50 radnika moraju zaposliti najmanje 6% radnika sa invaliditetom.¹³³

U međuvremenu, Vlada i Zavod za zapošljavanje (ZZZ) podstiču zapošljavanje OSI različitim mjerama i olakšicama.¹³⁴ Zavod posebno prepoznaje ova lica kao teško zapošljiva koja zahtijevaju poseban senzibilitet i pažnju¹³⁵, ali u praksi sve to još uvijek ne daje zadovoljavajući efekat.

Krajem godine, Vlada je usvojila Nacionalnu strategiju za osobe sa invaliditetom za period od 2008-2016, s ciljem unaprijeđenja njihovog položaja i uključivanja u sve oblasti društva na temelju pune ravnopravnosti. U toku je izrada akcionih planova za prvi dvogodišnji period.

Prema podacima iz Nacionalne strategije nijedna zdravstvena ustanova u zemlji nije u potpunosti pristupačna za OSI niti prilagođena njihovim potrebama. Strategija predlaže da se u svim većim bolnicama zaposle tumači za gestovni govor, jer je uočeno da nijedna zdravstvena ustanova to još nije učinila i da zbog toga ljudi koji na taj način komuniciraju imaju velikih teškoća da ostvare pravo na zdravstvenu zaštitu.

Problem arhitektonskih barijera veoma je izražen. Iako Zakon o planiranju i uređenju prostora i Zakon o izgradnji objekata obavezuju investitore i vlasnike stambenih i javnih objekata da prilagode plan osobama sa invaliditetom, danas se to rijetko radi, dok se propusti ne kažnjavaju. Gradski i međugradski saobraćaj su i dalje neprilagođeni OSI.

U Nacionalnoj strategiji navodi se da je neophodno izmijeniti podzakonske akte tako da zdravstveno osiguranje pokrije 100% cijene svih usluga rehabilitacije u stacionarnim ustanovama, a da se zdravstvena zaštita u punom iznosu bez participacije obezbijedi za sve kategorije OSI, bez pravljenja razlika po stepenu i porijeklu oštećenja.¹³⁶

Republički fond za zdravstveno osiguranje najavio je reviziju svog Pravilnika o načinu i postupku ostvarivanja prava na medicinsko-tehnička pomagala jer je u Strategiji ocjenjen kao restriktivan i u velikom dijelu diskriminatorski, jer ne omogućava racionalan pristup rehabilitaciji, shodno dijagnozi i težini bolesti.

Do kraja godine Crna Gora nije ratifikovala Konvenciju UN o pravima osoba sa invaliditetom koju je potpisala u septembru 2007, kao ni prateći Opcioni protokol.

Seksualne manjine

¹³³ *Vijesti*, 3. oktobar 2005.

¹³⁴ Stručna obrada-trijaža lica sa invaliditetom, povoljni novčani krediti za kategorisanu omladinu, javni rad „Sunčana radionica“ u sklopu koje se zapošljavaju isključivo OSI.

¹³⁵ Nacionalna strategija zapošljavanja i Nacionalni akcioni plan zapošljavanja 2007-2010, Zavod za zapošljavanje Crne Gore, 2007.

¹³⁶ Trenutno ovo osiguranje pokriva 15 % troškova, dok invalidska kolica koštaju više hiljada eura, a slušni aparati i dvije hiljade eura.

U crnogorskom društvu jedino NVO preduzimaju napore da unaprijede svijest o pravima seksualnih manjina i toleranciju prema pripadnicima LGBT¹³⁷ populacije. U početnoj, ekspertskoj verziji Ustava nalazila se odredba kojom se svima u Crnoj Gori dozvoljavao brak. Kasnije se odustalo od ovog liberalnog rješenja, pa je Ustavom dozvoljen brak samo između muškarca i žene.¹³⁸ Nov Porodični zakon,¹³⁹ u primjeni od 1. septembra, i bračnu i vanbračnu zajednicu definiše kao zajednicu života muškarca i žene, što znači da parovi istog pola ne mogu ostvariti prava na izdržavanje i druga prava koja se priznaju vanbračnim drugovima, suprotno praksi Evropskog suda za ljudska prava (*Karner protiv Austrije*, 2003). Ipak, Ustav zabranjuje svaki vid diskriminacije, kao i izazivanje i podsticanje mržnje po bilo kom osnovu. Ranije (2004.) je otklonjena diskriminatorsna odredba Krivičnog zakona koja je predviđala različit uzrast za davanje dobrovoljnog seksualnog pristanka za homoseksualce (18 godina), s jedne strane, i heteroseksualna lica i lezbijke (14 godina), s druge.

Registrovani su slučajevi da su službenici policije u nekoliko navrata žrtve zlostavljanja nazivali »pederima« i prijetili im »pederima« u zatvoru. Nekoliko službenika policije brutalno su isprebijali dvojicu mladića iz Podgorice i ostavili ih bez lične garderobe pošto su ih zatekli u intimnom odnosu na periferiji grada.¹⁴⁰ Niko nije kažnjen za kamenovanje Atile Kovača 2005. u Podgorici, zbog njegovih javnih nastupa u odbranu prava seksualnih manjina, iako je policija uhapsila trojicu napadača.

Zbog klime u društvu koje generalno osuđuje seksualne manjine i smatra ih nemoralnim ili bolesnim, pripadnici ove populacije u Crnoj Gori javno se ne deklarišu i izbjegavaju da nadležnim organima prijavljuju slučajeve diskriminacije i fizičkog zlostavljanja.

¹³⁷ Lesbian, Gey, Bisexual, Transexual.

¹³⁸ Ustav Crne Gore član 71, stav 1. „Brak se može zaključiti samo uz slobodan pristanak žene i muškarca“.

¹³⁹ *Službeni list RCG* br. 1/2007, od 9.1.2007.

¹⁴⁰ Dokumentacija istraživača kršenja ljudskih prava, Aleksandra Saše Zekovića.