**OPŠTI PERIODIČNI PREGLED LJUDSKIH PRAVA U CRNOJ GORI**

**(Treći ciklus)**

**Uvod** - Ovaj izvještaj je pripremio Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsman CG) kao nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava i sloboda koja je i Nacionalni mehanizam za prevenciju torture i institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije. Izvještaj se zasniva na postupanju Ombudsmana po pritužbama građana, razgovorima sa građanima, sprovedenim istraživanjima, promotivnim aktivnostima, zapažanjima, kao i podacima, zaključcima i ocjenama o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori koje su date u godišnjim i posebnim izvještajima o radu Institucije, ali i na izvještajima ekspertskih misija.

**Normativnopravni, institucionalni i međunarodni okvir -** Posljednjim izmjenama i dopunama Zakona o Zastitniku iz 2014.godine, ojačane su funkcije Ombudsmana kao samostalnog i nezavisnog organa. Ombudsman je novim Zakonom posebno osnažen kao nacionalni mehanizam za prevenciju torture i institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije. U odnosu na sudove Ombudsman ima ograničena ovlašćenja. Na taj način je zaokružen normativnopravni i institucionaln okvir za funkcionisanje institucije Ombudsmana.[[1]](#footnote-1) Institucija ima 34 zaposlenih sa Zaštitnikom i zamjenicima/ama Zaštitnika. Ombudsman je akreditovan sa statusom B kod Globalne alijanse nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI). Ombudsman kontinuirano sprovodi aktivnosti na daljem jačanju svojih kapaciteta. Obezbijeđen je adekvatan smještajni i radni prostor za rad zaposlenih. Budžetom se obezbjeđuju finansijska sredstva za rad u svim oblastima iako bi trebalo ova sredstva uvećati za promotivne aktivnosti i istraživanja. Obuke za zaposlene sprovode se u saradnji sa SE/EU, sa Upravom za kadrove, ali i u saradnji sa drugim organizacijama i civilnim sektorom. U okviru SOCCER projekta izdate su smjernice za postupanje u slučaju diskriminacije i smjernice za rad NPM-a. Obuke za zaposlene nastavljene su i još uvijek traju u okviru dvogodišnjeg projekta pod nazivom: **"**Podrška nacionalnim institucijama u prevenciji diskriminacije (PREDIM), koji takođe sprovodi SE/EU. U okviru ovog projekta unaprjeđuju se i informacione tehnologije za postupanje po pritužbama građana. Urađeno je i predstavljeno javnosti pet publikacija o najčešćim oblicima diskriminacije u Crnoj Gori. Publikacije sadrže karakteristične slučajeve iz prakse Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde EU i važno su sredstvo za rad profesionalcima institucionalnog mehanizma za zaštitu od diskriminacije.

**Javna uprava -**  Nastavljaju se slabosti u radu javne uprave. Organi javne uprave nerijetko ne poštuju zakonom utvrđene rokove za odlučivanje. U nekim slučajevima donose više puta istu ili sličnu odluku o određenom zahtjevu (tzv. "ping pong" odlučivanje), iako je neposredno viši organ po žalbi ili sud po tužbi u upravnom sporu utvrdio određene nepravilnosti ili nezakonitosti i naložio njihovo otklanjanje.

Poseban oblik nezakonitog ponašanja organa javne uprave predstavlja tzv. "ćutanje uprave". Radi se o nepostupanju organa po zahtjevima građana i ignorisanju njihovih zahtjeva. Javna uprava kao "servis građana" treba da obavlja upravne poslove u skladu sa pravilima dobre uprave. Ponašanje javne uprave treba da bude transparetno i otvoreno. Transparetnost i otvorenost štite javni interes i smanjuju mogućnost zloupotrebe. Iako su u pogledu efikasnosti i kvaliteta rada organa javne uprave desili određeni pozitivni pomaci od značaja za ostvarivanje ljudskih prava građana, Zaštitnik smatra da još nije ostvarena suštinska promjena načina rada javne uprave i njenog odnosa prema građanima. Ona je i dalje spora, nedovoljno odgovorna i nedovoljno motivisana. Očekuju se pomaci u narednom periodu početkom primjene novog zakona o upravnom postupku. Neophodno je nastaviti sa reformom javne uprave i sa usklađivanjem zakonodavnog okvira sa standardima EU i raditi na njenoj dobroj organizaciji, kako bi se obezbijedilo da organi javne uprave u postupanjima u upravnim stvarima striktno poštuju načela dobre uprave i da postane stvarni servis građana.

**Pravosuđe -** Dugo trajanje sudskih postupaka i zahtjevi za preispitivanje sudskih odluka bili su najčešći razlozi zbog kojih su se građani obraćali Zaštitniku. Broj primljenih pritužbi na rad sudova u poslednjoj godini uvećan je za 24%. Nastavljen je trend rasta ažurnosti sudova i smanjenja broja zaostalih (starih) predmeta. Međutim, u njihovom radu još uvijek ima predmeta u kojima postupci traju više godina, zbog višestrukog ukidanja odluka i drugih razloga, što nije u skladu sa pravom na suđenje u razumnom roku i stavovima Evropskog suda za ljudska prava. Zato je potrebno da sudovi ovim predmetima i predmetima za koje je zakonom propisano hitno postupanje (radnopravni i porodičnopravni sporovi) posvete posebnu pažnju. Imajući u vidu stav Evropskog suda za ljudska prava da se kontrolni zahtjev i tužba za pravično zadovoljenje mogu smatrati djelotvornim pravnim sredstvima u Crnoj Gori, neophodno je raditi na boljoj informisanosti građana, kako bi kao učesnici u sudskim postupcima više koristili ova pravna sredstva, u zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. U cilju stvaranja efikasnog pravosuđa potrebno je nastaviti sa organizacionim, kadrovskim i materijalnim jačanjem sudova i jačanjem sistema odgovornosti nosilaca sudijske funkcije.

**Zaštita životne sredine** - Crna Gora je unaprijedila normativni i institucionalni okvir u oblasti zaštite životne sredine, kojim su u značajnoj mjeri stvoreni uslovi za potpunije ostvarivanje prava na zdravu životnu sredinu, uz primjenu visokih standarda i nastavila na usklađivanju zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU. Međutim, ekološka svijest građana još uvijek nije dovoljno razvijena. Povrede prava na zdravu životnu sredinu su uglavnom posljedica nedosljedne primjene propisa iz oblasti urbanizma, građevinarstva i prostornog planiranja, odlaganja komunalnog otpada, zagađivanja vazduha i prekomjerne komunalne buke. Stanje zaštite od komunalne buke je i dalje nezadovoljavajuće. Neophodno da nadležne inspekcije, u skladu sa domaćim i međunarodnim prihvaćenim standardima, preduzimaju sve neophodne mjere i radnje u cilju stalnog i permanetnog nadzora, praćenja i kontrole stanja nivoa komunalne buke, kako se ne bi prelazile granične vrijednosti nivoa komunalne buke i ugrožavalo zdravlje ljudi.

**Ekonomska, socijalna i kulturna prava** - Stanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kao i mjere koje se preduzimaju od strane nadležnih organa u cilju njihovog obezbjeđivanja i dalje je ispod standarda koje propisuju potvrđeni i objavljeni međunarodni dokumenti u ovoj oblasti. Još uvijek nijesu bitnije unaprijeđeni uslovi i mogućnosti za zapošljavanje, za povećanje zarada, rješavanje stambenih potreba građana, a što se negativno odražava na opštu ekonomsku i socijalnu sigurnost. Posebno je težak položaj nezaposlenih lica, ranjivih grupa i pojedinaca, kao što su stara lica, lica sa invaliditetom, Romi i raseljena lica. Ostvarivanje ovih prava zavisi od ekonomske razvijenosti države i da se većina ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava može potpuno realizovati samo postepeno, ali to ne umanjuje obavezu i odgovornost države da stalno preduzima mjere za obezbjeđivanje potrebnog nivoa ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Neophodno je intenzivirati aktivnosti na smanjenju stope nezaposlenosti kroz efikasne mjere aktivne politike zapošljavanja, na povećanju iznosa minimalne zarade utvrđene na nacionalnom nivou, kako bi se obezbijedio pristojan životni standard za sve radnike i njihove porodice. Potrebno je preduzeti efikasne mjere kako bi privredna društva poštovala svoje obaveze obezbjeđujući zaposlenima pravo na redovnu isplatu zarada, zarada za prekovremeni rad, za rad u vrijeme državnih i vjerskih praznika, socijalnih i zdravstvenih doprinosa, kao i poštovanje drugih prava.

**Prava djeteta** - U ostvarivanju prava djeteta zapažen je određeni napredak. U porodično-pravnim postupcima djeca i dalje ostaju nevidljiva. Sudovi nerijetko ne prepoznaju važnost uloge koju dijete ima u sporovima. Organi starateljstva, u dovoljnoj mjeri ne koriste svoja ovlašćenja u slučajevima zanemarivanja roditeljskih prava, zloupotrebe djece i manipulativnog ponašanja roditelja. Potrebno je i ujednačavanje sudske prakse prilikom izvršenja pravosnažnih odluka, koje se odnose na ostvarivanje kontakta između djece i roditelja sa kojima ne žive. Problem niskog obuhvata djece predškolskim vaspitanjem i obrazovanjem i pored preduzetih mjera i kampanja i dalje je prisutan. Postojeća mreža predškolskih ustanova u Crnoj Gori ne obezbjeđuje dostupno i kvalitetno predškolsko obrazovanje i vaspitanje svoj djeci. U mnogim opštinama nije organizovano obrazovanje i vaspitanje za djecu jasličnog uzrasta, a preopterećenost ustanova prisutna je, osim u Podgorici i u drugim većim gradovima. Uslovi za ostvarivanje inkluzije djece sa posebnim obrazovnim potrebama u redovni obrazovni sistem su unaprijeđeni. U cilju ostvarivanja bolje zaštite djece sa smetnjama u razvoju neophodno je unaprijediti međusektorsku saradnju. Vršnjačko nasilje postaje sve učestalija pojava pa je neophodno jačanje psihološko-pedagoških službi u školama, koje bi pružale svu potrebnu podršku djeci, roditeljima i nastavnom osoblju. Kako je i ranije ukazivano, neophodno je jačanje kapaciteta zdravstvenih ustanova radi obezbjeđenja adekvatne i dostupne zdravstvene zaštite za djecu. Zaštita djece od potencijalno štetnih medijskih sadržaja još uvijek je nejasna i nedovoljno stručno obrađena. Potrebno je dalje unaprjeđenje zakonodavnog okvira, njegova dosljedna primjena, kao i stalna edukacija o medijskoj pismenosti i potencijalnim zloupotrebama. Neophodno je da Zavod za statistiku počne sa objavljivanjem podataka koji se odnose na procjenu siromaštva. Neke usluge socijalne i dječje zaštite formirane u pojedinim lokalnim samoupravama teško su održive, jer lokalne samouprave nemaju sredstava za njihovo finansiranje. Ombudsman zapaža i problem neuspostavljanja sistema licenciranja usluga i pružalaca usluga u skladu sa Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti. Obrazovnu politiku neophodno je uskladiti sa potrebama tržišta rada i intezivirati aktivnosti na smanjenju stope nezaposlenosti kod mladih ljudi.

**Tortura** - Ombudsman je nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM). Postupa u skladu sa OPCAT-om. Uloga NPM-a osnažena je izmjenama Zakona o Zaštitniku iz 2014. godine. Poslovi NPM-a obavljaju se u posebnom smještajnom i radnom prostoru. Kupljeno je posebno službeno vozilo za obilaske organa i ustanova. Na principima transparentnosti, javnim pozivom, formirano je novo radno tjelo NPM-a od stručnjaka iz pojedinih oblasti (psihologije, psihijatrije, sudske medicine, penologije idr) koji zajedno sa zaposlenim NPM-a vrše obilaske organa i ustanova. Jedan član ovog tima je stručnjak iz NVO sektora. Metodologija rada i smejrnice za postupanje su unaprijeđene. Donijeti su okvirni četvorogodišnji i redovni godišnji planovi obilazaka u konsultacijama sa NVO. Kvalitet posjeta značajno je unaprijeđen i sve više su fokusirane na tematske sadržaje. Svi obilasci i utvrđeno stanje u organima i ustanovama prikazuju se u izvještajima NPM-a kao posebni odjeljak u okviru Godišnjeg izvještaja o radu Zaštitnika ili kao Godišnji izvještaj NPM-a.[[2]](#footnote-2) Iako su u ranijem periodu utvrđeni pojedinačni slučajevi mučenja i nečovječnog postupanja, u posljednjoj godini je ostvaren određeni napredak. Opasnost od ovakvih dešavanja je još uvijek prisutna. Bilježi se značajan porast broja pritužbi. Ovaj porast je pokazatelj povećanja svijesti zatvorenika o njihovim pravima i jačanja povjerenja u Instituciju. Tome doprinose pamfleti i brošure Zaštitnika kao i sandučići postavljeni u prostorijama ZIKS-a. Zaštitnik konstatuje dalji napredak u saradnji sa Upravom ZIKS-a, što je rezultiralo značajnim povećanjem slučajeva u kojima su povrede prava i nepravilnosti otklonjene u toku postupka, u 70% slučajeva.

**Zaštita od diskriminacije -** Ovu oblast karakteriše značajan godišnji rast broja pritužbi. Zaštita zbog neopravdanog razlikovanja tražena je u gotovo svim područjima društvenog života. Najveći broj pritužbi odnosio na područje rada i zapošljavanja, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite i stanovanja, pružanja javnih usluga, medija i javnog izražavanja, te područja unutrašnjih poslova i postupanja policije. Najviše predmeta u oblasti diskriminacije odnosilo se na materinstvo, političku pripadnost, nacionalnu pripadnost, pripadnost grupi i radno-pravni status. U ovoj oblasti zakonodavni okvir je većim dijelom usaglašen sa anti-diskriminacionim standardima i ugovorima koje je ratifikovala Crna Gora i direktivama Evropske unije iz ove oblasti. Međutim,u narednom periodu posebna pažnja se mora posvetiti izmjenama/dopunama zakonskih normi koje se tiču kaznenih odredbi u prekršajnom pravu, uz uvođenje opšte otežavajuće okolnosti prilikom izricanja sankcije, kako je to već učinjeno u krivičnom zakonodavstvu. Dodatno, krivičnopravni aspekt mora biti ojačan jer su očigledne manjkavosti u otkrivanju i procesuiranju govora mržnje i zločina iz mržnje. Primjena posebnih mjera radi prevazilaženja nejednakog položaja marginalizovanih kategorija stanovništva mora rezultirati konkretnim napretkom potkrijepljenim statističkim pokazateljima i "de facto" većom vidljivošću ovih kategorija u svim područjima društvenih odnosa. U tom smislu Zaštitnik upozorava da se u kontinuitetu ne izvršava zakon u dijelu evidencija koje se vode kao elektronska baza podataka pred državnim organima u Crnoj Gori, a u funkciji su sagledavanja diskriminacije kao pojave u fazama izvršavanja, odnosno primjene anti-diskriminacionih zakona.

**Rodna ravnopravnost** - I pored niza zakonodavnih i strateških dokumenata usvojenih radi jačanja položaja žena i postizanja pune rodne ravnopravnosti, neravnopravnost se ispoljava i dalje je izražena kroz nedovoljnu političku i društvenu participaciju žena, ekonomsku nejednakost, neravnopravnu podjelu obaveza u porodici, razlike u pristupu i imovinskim pravima koji dovodi žene u nepovoljan položaj, uključujući i prepreke za započinjanje poslovnih aktivnosti, itd. Unapređenje efikasnog, djelotvornog i pravovremenog sistema zaštite od nasilja u porodici (rodno zasnovanog nasilja) mora se uzeti kao prioritetna obaveza države i nadležnih organa, kako se ne bi dozvolile teže posljedice, odnosno gubitak života zbog nedjelotvorne zaštite i manjkave preventivne kaznene politike. U tom smislu mora se pojačati rad multidisciplinarnih timova kao osnov za sistemsko djelovanje i prevenciju, ali i unaprijediti primjena i praćenje izvršavanja zaštitnih mjera/mjera bezbjednosti i uslovnih osuda, koje se najčešće i izriču počiniocima krivičnog djela nasilje u porodici ili porodičnoj zajednici.

**Nacionalne/etničke manjine** - Položaj manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, odosno manjinska prava treba da budu dodatno ojačana primjenom instituta afirmativne akcije, dosljednim praćenjem realizacije mjera i aktivnosti iz strateških dokumenata donijetih radi unaprjeđenja njihovog ukupnog statusa u društvu, te srazmjernom/autentičnom zastupljenošću u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave i predstavničkim tijelima na državnom i lokalnom nivou. Posebno se mora osnažiti uloga nacionalnih savjeta, njihova konsultativna i predlagačka funkcija u svim pitanjima od interesa za manjinsku zajednicu i podstaći dodatna finansijska podrška radi realizacije projektnih i drugih aktivnosti. Pored rada po pritužbama, stalnog praćenja stanja zaštite prava i ukazivanja na potrebu poboljšanja, promociji međuetničke tolerancije i podršci borbi protiv rasizma Institucija doprinosi učešćem u kampanji “Evropska sedmica akcije protiv rasizma (European Action Week against Racism)”, koja se svake godine organizuje na globalnom nivou radi obilježavanja 21. marta - Međunarodnog dana eliminacije svih oblika rasne diskriminacije.

**Prava osoba sa invaliditetom** - Položaj osoba sa invaliditetom mora se unaprijediti, kroz obezbjeđivanje fizički pristupačnog okruženja, prevazilaženje komunikacionih barijera, jačanje servisa podrške i asistivnih tehnologija, te u konačnom razvijanje radnog ambijenta i prostora prilagođenog za njihov rad. Država je dužna da putem ustanova socijalne zaštite i na drugi način obezbijedi širok opseg usluga usmjerenih ka poboljšanju kvaliteta života porodice, što uključuje i pružanje savjetodavne i stručne pomoći porodicama osoba sa invaliditetom. Poseban aspekt zaštite nužno je pružiti osobama sa mentalnim invaliditetom u postupku lišenja poslovne sposobnosti, primjenjujući koncept tzv. odlučivanja uz podršku umjesto zamjenskog odlučivanja. Primjena novih zakonskih rješenja treba biti praćena preduzimanjem konkretnih mjera za uvođenje sistema odlučivanja uz podršku i edukacijom socijalnih radnika, pravnih stručnjaka i nadležnih organa o pravima i standardima predviđenim UN Konvencijom o zaštiti prava osoba sa invaliditetom. Učešćem na javnim skupovima i manifestacijama Zaštitnik u kontinuitetu ukazuje na nužnost snaženja samostalnog života OSI kroz razvijanje servisa podrške i punog uvažavanja njihovog prava na donošenje odluka o sopstvenom životu, ali i na neophodnost otklanjanja fizičkih, arhitektonskih i komunikacionih barijera koje mogu otežati puno i efektivno učešće ovih lica u društvo na osnovu jednakosti sa drugima.

**Prava LGBTIQ populacije** - LGBTIQ populacija je još uvijek izložena visokom stepenu rizika od različitih oblika kršenja prava i sloboda, uključujući i specifične oblike nasilja prema ovoj grupi. Njihovo lično svojstvo često biva nepremostiva socijalna prepreka za uključivanje u sva društvena zbivanja, otežan pristup tržištu rada, sportskim i drugim aktivnostima. Građansko-pravni status i prava koja proizilaze iz istopolnih zajednica sprečavaju punu integraciju u društvu, a svi zahtjevi koje ova grupa upućuje društvu i državi nerijetko se kvalifikuju kao neosnovani. Zaštitnik je uspostavio dobru saradnju sa NVO koje se bave zaštitom prava ove populacije.

1. Prilog 1 [↑](#footnote-ref-1)
2. Nabrojiti izvještaje [↑](#footnote-ref-2)