

CRNA GORA  
SKUPŠTINA  
**Odbor za ljudska prava i slobode**  
Broj: 00-72/20-10/  
EPA 949 XXVI  
Podgorica, 22. jul 2020. godine

## SKUPŠTINI CRNE GORE

PODGORICA

Na osnovu čl. 69 i 162 Poslovnika Skupštine Crne Gore Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore sa 62. sjednice, održane 15. jula 2020. godine podnosi Skupštini

### IZVJEŠTAJ O RAZMATRANJU IZVJEŠTAJA O RADU ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE ZA 2019. GODINU

Odbor za ljudska prava i slobode na 62. sjednici, održanoj 15. jula 2020. godine, kao nadležni odbor, razmotrio je Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2019. godinu, koji je Skupštini Crne Gore podnio Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore u skladu sa članom 47 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore.

U uvodnim napomenama Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore i zamjenica Zaštitnika informisali su:

- da institucija Zaštitnika dvije godine nije radila u potpunom sastavu, jer je prethodnom Zaštitniku u junu 2019. prestao mandat zbog odlaska u starosnu penziju, nakon čega je bilo v.d. stanje u Instituciji do decembra 2019. kada je imenovan sadašnji Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore;
- da u 2019. godini nije bilo osjetnog smanjenja broja pritužbi, a u komunikaciji sa građanima, državnim organima, međunarodnim i domaćim institucijama i organizacijama zabilježen je uzlazni trend;
- da je u 2019. primljeno 809 pritužbi, a 31 pritužba je prenesena iz 2018. godine;
- da je zadržan visok stepen okončanih predmeta - 94,76%, a prosječno trajanje postupka je 71 dan;
- da je zabilježena velika prisutnost institucije Zaštitnika na međunarodnoj i domaćoj sceni;
- da su održani "Dani Zaštitnika" u Nikšiću, Bijelom Polju i Cetinju, ali broj pristiglih pritužbi na ovim događajima nije bio na očekivanom nivou u poređenju sa prethodnim godinama;
- da je od 809 predmeta primljenih u 2019. godini 657 predmeta formirano po individualnim pritužbama, 36 pritužbi su podnijele grupe građana i pravna lica, 22 pritužbe su podnijele nevladine organizacije, 69 predmeta je pokrenuto po sopstvenoj inicijativi, u 23 pritužbe podnosilac je bilo dijete, a u dva predmeta podnesene su anonimne pritužbe;
- da u 117 predmeta Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, u 66 predmeta nijesu postojale osnovne procesne pretpostavke da bi se postupak mogao sprovesti, u 131 predmetu postupak je okončan upućivanjem na druga pravna sredstva, 459 predmeta je okončano nakon sprovedenog ispitnog postupka, dok je u 23 slučaja postupak sproveden spajanjem predmeta;
- da se na rad državnih organa, organa državne uprave, upravnih i drugih organizacija odnosilo 255 pritužbi, na rad sudova 96, na rad Državnog tužilaštva 24, na rad Uprave policije 51, na rad javnih

službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja 214, na rad organa lokalne samouprave i lokalne uprave 44 i na rad drugih organa, organizacija, fizičkih i pravnih lica 112 pritužbi;

- da je najveći broj predmeta bio u oblasti državne uprave, a i dalje je prisutno tzv. "ping-pong odlučivanje" jer se predmeti višestruko vraćaju prvostepenim organima na ponovno odlučivanje;

- da je ostvaren određeni pozitivni pomak u efikasnosti rada organa javne uprave u dijelu koji je značajan za ostvarivanje prava i pravnih interesa građana, ali taj pomak još uvijek nije postignut u dovoljnoj mjeri da bi mogli ocijeniti da su organi efikasni i da predstavljaju stvarni servis građana;

- da je u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava Zaštitnik primio 151 pritužbu, ali da građani još uvijek nemaju jasnu sliku šta znači povreda ljudskih prava i sloboda, ostvarivanje određenog socijalnog prava kao takvog ili generalno ostvarivanje/utvrđivanje povrede prava;

- da je Zaštitnik imao u radu 100 pritužbi na rad sudova, pri čemu je 96 okončano, a četiri su prenesene u 2020. godinu. U ovoj oblasti najviše pritužbi je zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, uglavnom kod prvostepenih sudova, a građani su se nekoliko puta žalili na dugo trajanje postupka i nedostatak odgovarajućeg pravnog sredstva kada su u pitanju postupci pred Ustavnim sudom;

- da ohrabruje podatak da građani sve više koriste sredstva za ubrzavanje sudskog postupka i za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, kao i uspjeh građana u ovim postupcima;

- da se Zaštitnik ne može miješati u meritorno odlučivaje sudskih organa, ali je ostvarena saradnja Zaštitnika i sudova u projektima Savjeta Evrope „SOCCER“ i „PREDIM“, kao i u projektima koji se tiču maloljetničkog pravosuđa i suzbijanja diskriminacije u kojima je institucija Zaštitnika naročito insistirala na saradnji svih nadležnih subjekata;

- da je u 2019. Zaštitnik imao u radu 141 predmet u vezi sa diskriminacijom, od čega je devet preneseno iz 2018;

- da oko 70% anketiranih građana smatra da je diskriminacija i dalje prisutna u Crnoj Gori, ali ove rezultate treba uzeti sa rezervom jer je od ukupnog broja anketiranih samo 11% bilo upoznato sa propisima koji regulišu oblast zaštite od diskriminacije;

- da je nastavljen trend koji je i ranije zabilježen kod pritužbi u vezi sa diskriminacijom – najviše pritužbi je iz oblasti rada i zapošljavanja – 51 predmet, zatim slijede postupci pred organima javne vlasti – 21, rodno zasnovano nasilje – 12 i socijalna zaštita – 12 predmeta;

- da još uvijek nije uspostavljena jedinstvena elektronski vođena baza podataka o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama u vezi sa diskriminacijom pred sudovima, državnim tužilaštvima, organima za prekršaje, organom uprave nadležnom za policijske poslove i inspeksijskim organima;

- da je u oblasti zaštite od torture formirano 115 predmeta, od čega 105 po pritužbama, a deset po sopstvenoj inicijativi;

- da je u 83 predmeta Zaštitnik uputio 215 preporuka nadležnim organima i ustanovama, od čega je u 39 predmeta (46,98%) ispunjeno 110 preporuka (51,16%), u tri predmeta (3,61%) nije istekao rok za realizaciju osam preporuka (3,72%), u sedam predmeta (8,43%) djelimično su ispunjene 22 preporuke (10,23%), u 16 predmeta 35 preporuka (16,27%) se sprovodi u kontinuitetu, dok u 18 predmeta (21,68%) nije ispunjeno 40 preporuka (18,60%), što je na nivou prethodnih godina;

- da nema drastičnog kršenja prava djeteta u Crnoj Gori, ali su značajne razlike u ostvarivanju njihovih prava na Sjeveru, u Centralnom regionu i na Jugu, kao i u seoskim sredinama i gradovima;

- da su realizovali veliki broj aktivnosti na promociji, zaštiti i unapređenju prava djeteta, među kojima je Projekat „Promocija pristupa pravdi svoj djeci Crne Gore“ u okviru kojeg su, uz podršku UNICEF-a, obišli oko 60 seoskih škola na teritoriji Crne Gore. Imajući u vidu statističke podatke o prirodnom priraštaju, zapaženo je da značajan broj sela, posebno u sjevernom regionu Crne Gore ostaje bez djece, zbog čega bi hitno trebalo donijeti strategiju demografske politike;

- da su tradicionalno obilježeni Međunarodni dan djeteta i Međunarodni dan ljudskih prava, u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava i NVO „Građanska alijansa“, a uz podršku Delegacije Evropske unije i Savjeta Evrope;

- da je nastavljena saradnja Zaštitnika sa Savjetom Evrope u okviru druge faze projekta "*Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku*" u cilju promocije aktivnosti antidiskriminacije i zaštite prava ranjivih

društvenih grupa i da su u 2020. sprovedene značajne aktivnosti koje uključuju publikaciju novih materijala za zaštitu najugroženijih grupa i analizu djelovanja sektorskih politika u Crnoj Gori i

- da je Administrativni odbor Skupštine Crne Gore na sjednici održanoj 15. jula 2020. godine dao pozitivno mišljenje na Predlog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kojim se omogućava restrukturiranje postojeće organizacije Institucije na način što će se spojiti oblasti pravosuđa i uprave, izdvojiće se posebni sektori koji su i ranije postojali i spojiće se Sektori preventive i reaktivnog djelovanja koji se tiču torture, jer je, polazeći od veličine Crne Gore i potencijala institucije Zaštitnika, ocijenjeno da je u ovom trenutku to najbolje i najoptimalnije rješenje. Broj radnih mjesta je povećan sa 33 na 35, a dinamika angažovanja novih izvršilaca biće po dogovorenom planu. Ključne pozicije u instituciji Zaštitnika obavljaju osobe sa položenim pravosudnim ispitom i iskustvom u oblasti ljudskih prava, a kompletiranje kadra je izvršeno bez značajnih povećanja finansijskih sredstava dobijenih iz budžeta. Nedavno su imenovane dvije zamjenice Zaštitnika i očekivanje je da će doći do ključnog napretka u radu Institucije.

Nakon uvodnih napomena predstavnika predlagača i rasprave, Odbor je jednoglasno (sa šest glasova "za") podržao Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2019. godinu i odlučio da predloži Skupštini da, saglasno članu 162 stav 2 Poslovnika Skupštine, donese sledeći

## ZAKLJUČAK

1. Prihvata se Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2019. godinu.
2. Skupština pohvaljuje kontinuirani visok stepen ažurnosti Zaštitnika u postupanju po pritužbama s obzirom da je postupak okončan u 94,76% predmeta, kao i veliku prisutnost institucije Zaštitnika na međunarodnoj i unutrašnjoj sceni.  
Skupština konstatuje da je i u 2019. godini institucija Zaštitnika bila posvećena razvoju odnosa koji doprinose promociji jednakosti i jačanju saradnje sa organizacijama civilnog društva, regionalnim i međunarodnim tijelima koja štite, promovišu i unapređuju ljudska prava i slobode.  
Takođe, institucija Zaštitnika u kontinuitetu ulaže napore na jačanju vidljivosti, a njeni rezultati rada prepoznati su i u Nezvaničnom radnom dokumentu Evropske komisije o stanju u poglavljima 23 i 24 za Crnu Goru, objavljenom u junu 2020. gdje se navodi da uprkos nedostatku kadra i relativno ograničenim resursima, ova Institucija i dalje ima dobru vidljivost, domet i produktivnost.
3. Imajući u vidu da su u junu 2020. imenovane dvije zamjenice Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore i da je Administrativni odbor Skupštine Crne Gore dao pozitivno mišljenje na Predlog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Službe Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kojim se povećava broj radnih mjesta sa 33 na 35 i definiše da će ključne pozicije u instituciji Zaštitnika obavljati osobe sa položenim pravosudnim ispitom i iskustvom u oblasti ljudskih prava, Skupština izražava očekivanje da će se izborom nedostajućeg starješinskog kadra, restrukturiranjem i reorganizovanjem Institucije u skladu sa obimom mandata, preporukama nadzornih tijela i novim aktom o sistematizaciji i jačanjem postojećeg kadra doprinijeti daljem unapređenju kvaliteta rada i rezultata Institucije, a time i ukupnom unapređenju ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori.

4. Iako postoje pojedinačni slučajevi kršenja ljudskih prava i sloboda, Skupština zaključuje da je društveni, pravni i politički ambijent u Crnoj Gori generalno naklonjen poštovanju ljudskih prava i sloboda i da je u ostvarivanju ovih prava postignut napredak, što je ocjena institucije Zaštitnika, ali i relevantnih međunarodnih organizacija.
5. Skupština smatra važnim što nadležni organi prepoznaju značaj ljudskih prava i svoju obavezu i interes da sarađuju sa Zaštitnikom, o čemu svjedoči podatak da je od 218 slučajeva u kojima je utvrđena povreda prava u 135 predmeta povreda prava otklonjena u toku ispitnog postupka. Takođe, Skupština izražava očekivanje da će subjekti kojima je Zaštitnik tokom 2019. godine uputio 215 preporuka odgovorno pristupiti njihovoj realizaciji, kao i da će nerealizovane preporuke Zaštitnika iz prethodnih izvještaja biti ispunjene što bi doprinijelo daljem unapređenju ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori, ali i jačanju povjerenja u rad institucije Zaštitnika.
6. Skupština pozdravlja unapređenje saradnje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava, o čemu svjedoči učešće institucije Zaštitnika u izradi sedam ključnih predloga zakona iz oblasti ljudskih prava, čija priprema je u nadležnosti Ministarstva za ljudska i manjinska prava i iskazana spremnost Institucije da i ubuduće pruža doprinos u pripremi svih zakonodavnih i strateških akata koji se odnose na ljudska prava i slobode. Skupština pozdravlja zaključak Zaštitnika da su instituciji Zaštitnika ključni partneri i prirodni saveznici Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i Odbor za ljudska prava i slobode Skupštine Crne Gore, kao i civilni sektor kojem pripada značajan dio zasluga za uspjeh institucije Zaštitnika, jer od njih saznaju za mnoge povrede ljudskih prava. Skupština je saglasna sa konstatacijom da je dobijanje povjerenja građana lakše u odnosu na dobijanje povjerenja civilnog sektora, za šta je Zaštitniku bilo potrebno šest godina.
7. Skupština ocjenjuje da su ostvareni pozitivni pomaci u efikasnosti i kvalitetu rada organa javne uprave značajni za ostvarivanje prava i pravnih interesa građana, ali zbog prisutnih slabosti koje nepovoljno utiču na ostvarivanje prava građana, na princip pravne sigurnosti i jednakost građana pred zakonom, još uvijek nije u dovoljnoj mjeri ostvarena suštinska promjena načina rada javne uprave i njenog odnosa prema građanima. Stoga je neophodno raditi na povećanju transparentnosti sistema javne uprave i njegove pristupačnosti građanima, jer javna uprava mora biti dobro organizovana i pripremljena za poštovanje ljudskih prava i sloboda i stvaranje mogućnosti za ostvarivanje ovih prava. Takođe, neophodno je nastaviti i ubrzati aktivnosti na daljoj profesionalizaciji, depolitizaciji javne uprave i doslednom sprovođenju Strategije reforme javne uprave, kako bi se obezbijedilo da javna uprava postane stvarni servis građana.
8. Skupština pozdravlja informaciju da su sudovi u 2019. godini ostvarili ažurnost i efikasnost u rješavanju predmeta i riješili više predmeta od godišnjeg priliva. Ohrabruje porast broja korišćenja pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, kao i uspjeh građana u postupcima po kontrolnom zahtjevu i tužbi za pravično zadovoljenje. Imajući u vidu da sudovi prepoznaju djelotvornost ovih pravnih sredstava, važno je nastaviti sa kontinuiranom primjenom i unapređenjem sistema zaštite prava na suđenje u razumnom roku i prava na djelotvoran pristup pravdi, u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.
9. Iako se Zaštitnik ne može miješati u meritorno odlučivanje sudskih organa, Skupština pozdravlja unapređenje saradnje institucije Zaštitnika i sudova, ostvarene kroz projekte Savjeta Evrope "SOCCER" i "PREDIM", kao i putem projekata koji se tiču maloljetničkog pravosuđa i suzbijanja diskriminacije u kojima je institucija Zaštitnika naročito insistirala na saradnji svih nadležnih subjekata.

10. Iako u Crnoj Gori nema većih kršenja prava djeteta, i dalje postoje razlike i nesklad u ostvarivanju njihovih prava. Naročito se zapaža nejednakost u ostvarivanju prava djece iz sjevernog regiona u odnosu na djecu iz centralnog i primorskog regiona, kao i razlike u ostvarivanju prava djece iz seoskih područja u odnosu na djecu iz gradova.  
Stoga, Skupština ocjenjuje da je u cilju poboljšanja i unapređenja prava djece i njihovog položaja neophodno unaprijediti međusektorsku saradnju između svih organa, ustanova i službi koje rade sa djecom i za djecu. Imajući u vidu značajne izazove u ostvarivanju prava na obrazovanje u seoskim područjima, što utiče i na ostvarivanje drugih prava djece, kao i zvanične podatke o osnovnim demografskim pokazateljima, Skupština smatra da je neophodno preduzeti aktivnosti na pripremi strateškog dokumenta kojim će se definisati demografsko-populaciona politika.
11. Skupština izražava zabrinutost zbog nejednakog ostvarivanja prava i moguće diskriminacije djece u seoskim područjima u vezi sa potencijalnim uvođenjem, od jeseni 2020. godine, onlajn nastave usled pandemije izazvane virusom COVID-19, a što će biti problematično na Sjeveru Crne Gore zbog elektronske nepismenosti roditelja i nedostupnosti informaciono-komunikacionih tehnologija i pratećih uređaja u seoskim područjima.
12. Skupština izražava zabrinutost zbog neispunjavanja Zaključaka Skupštine Crne Gore donesenih povodom Izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2014, 2015, 2016, 2017. i 2018. godinu, objavljenih u „Službenom listu CG“, br. 3/16, 2/17, 30/17, 47/18 i 47/19, brojnih sugestija Odbora za ljudska prava i slobode i konstatacija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, jer još uvijek ne funkcioniše posebna evidencija o podnijetim prijavama, pokrenutim postupcima i donijetim odlukama u vezi sa diskriminacijom, u nadležnosti sudova, državnih tužilaštava, organa za prekršaje, organa uprave nadležnog za policijske poslove i inspeksijskih organa, propisana članom 33 Zakona o zabrani diskriminacije, usvojenim 2010. godine.  
Ovo je izuzetno važno jer se politike zaštite od diskriminacije ne mogu sprovoditi dosledno i u potpunosti sve dok organi vlasti ne uspostave praksu ujednačenog, detaljnog i sveobuhvatnog vođenja statistike o slučajevima diskriminacije, jer jedinstvena, elektronski vođena baza podataka o slučajevima diskriminacije predstavlja prerogativ uspješne borbe protiv ove pojave, što se posebno odnosi na identifikovanje oblasti u kojima je diskriminacija najizraženija, prevalencu pojedinih osnova diskriminacije i praćenje postupanja organa u slučajevima prijavljene diskriminacije.
13. S obzirom da je i dalje prisutno nedovoljno prepoznavanje i procesuiranje slučajeva diskriminacije, neophodno je da Zaštitnik, u saradnji sa nadležnim subjektima, prvenstveno Ministarstvom za ljudska i manjinska prava, uloži dodatne napore na promociji zakonodavnog okvira kojim je regulisana oblast antidiskriminacije i na podizanju svijesti opšte i stručne javnosti o fenomenu diskriminacije, njenim pojavnim oblicima, elementima koji je konstituišu i mehanizmima pravne zaštite. U ujednačenom i istrajnom pristupu u sprovođenju programa obuka ne smije biti izostavljena ni jedna od tri grane vlasti, a posebnu pažnju treba posvetiti medijima, organizacijama civilnog društva, akademskoj zajednici, studentima, učenicima i sveopštoj javnosti.
14. Raduje Zaključak institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, ali i svih relevantnih međunarodnih institucija da je sistem ostvarivanja i poštovanja ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori u 2019. godini generalno napredovao, posebno u određenim oblastima, jer da nije bilo napretka u ostvarivanju ljudskih prava i sloboda, Crna Gora ne bi napredovala u evropskim integracijama.

15. Skupština Crne Gore će preko nadležnog Odbora za ljudska prava i slobode, u okviru kontrolne i nadzorne uloge, pratiti realizaciju ovog Zaključka.
16. Skupština će Zaključak dostaviti Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, Ministarstvu pravde, Ministarstvu prosvjete, Ministarstvu rada i socijalnog staranja, Kancelariji za evropske integracije i Delegaciji Evropske unije u Crnoj Gori.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine određena je poslanica Žana Filipović, članica Odbora.

**PREDSJEDNIK ODBORA**

dr Halil Duković