

CRNA GORA  
SKUPŠTINA  
**Odbor za ljudska prava i slobode**  
Broj: 00-72/21-8/  
EPA 168 XXVII  
Podgorica, 14. maj 2021. 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 Osme sjednice, održane 5. maja 2021. godine podnosi Skupštini

### **IZVJEŠTAJ O RAZMATRANJU IZVJEŠTAJA O RADU ZAŠTITNIKA LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE ZA 2020. GODINU**

Odbor za ljudska prava i slobode na Osmoj sjednici, održanoj 5. maja 2021. godine, kao nadležni odbor, razmotrio je Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2020. 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, zamjenice Zaštitnika i glavna savjetnica Zaštitnika informisali su:

- da je 2020. godina donijela novi kvalitet u radu Institucije kada su sa postojećim finansijskim, tehničkim, kadrovskim resursima uspjeli održati efikasnost, s jedne strane i bolje pokrili oblasti koje su do tada bile na margini, s druge strane;
- da je institucija Zaštitnika nacionalni preventivni mehanizam za sprečavanje torture, institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije, mehanizam koji prati prinudno udaljenje stranaca iz Crne Gore, a ubuduće će raditi i monitoring implementacije Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom;
- da su u 2020. godini primili 1.031 pritužbu, pa su u radu imali ukupno 1.075 predmeta, što je povećanje od skoro 30% u odnosu na prethodnu godinu;
- da je od osnivanja institucije Zaštitnika u 2020. godini riješen najveći broj predmeta- čak 920 predmeta, odnosno oko 85%;
- da je povreda prava utvrđena u 289 predmeta, u 148 predmeta povreda je otklonjena u toku postupka, dok su preporuke date u 141 predmetu;
- da su u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava imali u radu 151 predmet, u oblasti prava djeteta, mladih i socijalne zaštite 176 predmeta, u oblasti zabrane diskriminacije 159 predmeta, u oblasti ostalih građanskih prava 358, dok je u oblasti prava na pravično suđenje bilo 76 predmeta;

- da su u posebnom dijelu Izvještaja opisali stanje ljudskih prava u doba pandemije virusa COVID-19;
- da su tokom izvještajne godine promijenili način rada, jer su prethodno više bili orjentisani na praćenje zakonitosti, nego na praćenje pravilnosti postupaka i akata u kojima se odlučivalo o pravima i slobodama građana, a sada iz Institucije vrlo rijetko daju mišljenja koja nijesu zasnovana na međunarodnim standardima;
- da je 2020. godinu obilježio povećan broj pritužbi u oblasti uprave, pri čemu se najveći broj njih odnosio na nemogućnost stranaka da ostvare svoja prava;
- da je primijećen porast broja pritužbi na rad i odlučivanje regionalnih komisija za obeštećenje i područnih jedinica Uprave za nekretnine u kojima je identifikovan problem dugog trajanja upravnih postupaka;
- da organi javne uprave ili nijesu svjesni ili zanemaruju činjenicu da nastavljanje sa dosadašnjom praksom nepostupanja po nalogima neposredno viših organa i nedonošenje odluka u primjerenim zakonskim rokovima, što rezultira nerazumno dugim trajanjem postupaka, može imati za posledicu vođenje postupaka u kojima bi se razmatrala odgovornost države;
- da je uočen blagi porast predmeta u kojima su se podnosioci pritužbi žalili na neobrazloženu odluku;
- da se kršenje prava na pristup sudu pojavilo kroz pitanje neuredne dostave, tj. neadekvatno dostavljanje pismena shodno eksplicitnim zakonskim odredbama, pa je Zaštitnik utvrdio da još uvijek nije na potrebnom i zadovoljavajućem nivou svijest državnih organa o važnosti pravilnog sprovođenja odredbi o dostavljanju pismena;
- da je veliki broj predmeta kad je riječ o pravosuđu završen obustavom, što je za Zaštitnika vrlo pohvalno, jer je povreda otklonjena tokom postupka;
- da rezultati postupanja po predmetima formiranim po pritužbama na rad sudova upućuju na zaključak da po pitanju dužine trajanja postupaka sudovi prepoznaju važnost blagovremenog i hitnog postupanja, uz poštovanje procesno-pravnih garancija stranaka u postupku;
- da je po pitanju neizvršenja sudskih odluka prepoznata izvjesna nesaradnja između redovnih sudova i Ustavnog suda i u tom pravcu uspostavljen je dijalog između Ustavnog i Vrhovnog suda Crne Gore, a Zaštitnik je dao preporuku da se dijalog nastavi i da se organizuju kontinuirane edukacije u smislu pojačavanja senzibiliteta sudija o obaveznosti poštovanja odluka Ustavnog suda;
- da je Zaštitnik dao preporuku Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava da razmotri mogućnost da se, u saradnji sa institucijom Zaštitnika, na bazi prihvatljivih i uporedno priznatih standarda, izmijeni Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda u pravcu potpune, jasne i precizne definicije njegove nadležnosti koja se tiče “zloupotrebe procesnih ovlašćenja” kako bi oživjela zakonska norma koja definiše ovu njegovu nadležnost;
- da je Zaštitnik dao preporuku Ministarstvu pravde, ljudskih i manjinskih prava da nastavi sa postupkom izmjena Zakonika o krivičnom postupku;
- da ne postoje rokovi po kojima Tužilački savjet postupa po pritužbama zbog čega su dali preporuku Tužilačkom savjetu da blagovremeno odlučuje i da pažljivije razmatra eventualnu individualnu odgovornost državnih tužilaca po uložnim pritužbama, a posebno u situacijama očiglednog nepoštovanja rokova i ukoliko se takvo postupanje ponavlja;
- da su podnijeli inicijativu za izmjenu i dopunu Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore na način da se uvede formalno pravno sredstvo za ubrzanje postupka pred Ustavnim sudom;
- da je ostvarivanje prava djeteta na obrazovanje u prošloj godini zbog pandemije virusa COVID-19 bilo upitno i da je onlajn nastava koja nije propisana i definisana nijednim aktom izazvala niz problema kod djece, roditelja i nastavnika;

- da je u 2020. godini obilježenoj pandemijom u fokusu rada Zaštitnika bilo i mentalno zdravlje lica lišenih slobode i da su ocijenili da je bilo neophodno pojačati kontakte ovih lica sa porodicom, kao i psihološku podršku licima lišenim slobode i
- da je zaključak Zaštitnika da je Uprava policije uglavnom zadržala od ranije prepoznati stav u pogledu neprihvatanja odgovornosti čak i za očigledne propuste, opredijelivši se za solidarisanje sa pojedinim službenicima koji su postupali nezakonito, čime je bačena sjenka na veliku većinu službenika koji su profesionalno i zakonito obavljali policijske poslove u veoma izazovnoj godini, kako u pogledu složenosti i obima radnih zadataka, tako i u odnosu na epidemiološku situaciju.

Nakon uvodnih napomena predstavnika predlagača i rasprave, Odbor je jednoglasno (sa sedam glasova “za”) podržao Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2020. 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 2020. godinu.
2. Skupština Crne Gore je saglasna sa zaključkom Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore da je u 2020. godini zbog uticaja koronavirusa došlo do izvjesne stagnacije ljudskih prava u ekonomskoj i socijalnoj sferi. Iako se ne može govoriti o masovnim i sistemskim kršenjima ljudskih prava, bilo je očiglednih povreda u sferi ograničenja prava i sloboda, naročito ako se uzmu u obzir međunarodni standardi i način na koji se oni implementiraju u nacionalni pravni poredak, odnosno način na koji državni organi primjenjuju ove standarde na konkretan slučaj ili slučajeve.
3. Skupština upućuje pohvale instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore jer su u 2020. godini i pored otežanih uslova rada prouzrokovanih epidemiološkom situacijom i činjenice da je skoro dvije trećine zaposlenih u Instituciji bilo inficirano virusom COVID-19 uspjeli da riješe skoro 86% predmeta od 1.031 predmeta primljenih u 2020. godini, što je najveći broj primljenih predmeta u jednoj godini od osnivanja Institucije.
4. Skupština zaključuje da je 2020. godinu obilježio povećan broj pritužbi podnijetih instituciji Zaštitnika, što je rezultiralo i povećanjem obima posla u svim segmentima nadležnosti Institucije, a naročito u postupku pripreme mišljenja zbog kompleksnosti prigovora koje su građani i njihovi punomoćnici isticali, kao i primjene standarda Evropskog suda za ljudska prava i drugih međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava.
5. Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore je u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava imala u radu 151 predmet, u oblasti prava djeteta, mladih i socijalne zaštite 176 predmeta, u oblasti zabrane diskriminacije 159 predmeta, u oblasti ostalih građanskih prava 358, dok je u oblasti prava na pravično suđenje bilo 76 predmeta.  
Skupština konstatuje da državni organi i organi javne uprave prepoznaju značaj ljudskih prava i svoju obavezu i interes da saraduju sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda o čemu svjedoči podatak da je u 2020. godini povreda prava otklonjena tokom ispitnog postupka u 148 od 289 slučajeva u kojima je utvrđeno da postoji povreda prava, što svjedoči o unaprijeđenoj saradnji Zaštitnika sa državnim organima, organima državne uprave,

organima lokalne samouprave i lokalne uprave, javnim službama i drugim nosiocima javnih ovlašćenja prilikom postupanja po zahtjevima Zaštitnika i njihovoj spremnosti da sami otklone nepravilnosti koje bi mogle dovesti do povrede ljudskih prava i sloboda.

6. Imajući u vidu da je Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore u 2020. godini u 141 predmetu dao mišljenja sa 357 preporuka nadležnim organima i drugim subjektima za otklanjanje utvrđenih povreda prava, što predstavlja najveći broj upućenih preporuka u jednoj izvještajnoj godini, Skupština poziva nadležne organe da blagovremeno pristupe realizaciji datih preporuka.
7. Skupština Crne Gore podržava preporuke Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore date u oblasti uprave i pravosuđa, zaštite od torture, prava djeteta, mladih i socijalne zaštite i zaštite od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti.
8. Skupština je upoznata da su se u odnosu na oblast uprave, kao i prethodnih godina, građani Zaštitniku najviše žalili na sporost, neefikasnost i teškoće u ostvarivanju prava pred organima državne uprave, organima lokalne samouprave i lokalne uprave, javnim službama i drugim nosiocima javnih ovlašćenja, da se građani osjećaju nejednakim pred zakonom, da se o njihovim pravima ne odlučuje u zakonskom roku i da usled sporosti administracije otežano ostvaruju svoja prava.  
Skupština ocjenjuje da organi javne uprave ili nijesu svjesni ili zanemaruju činjenicu da nastavljanje sa dosadašnjom praksom nepostupanja po nalogima neposredno viših organa i nedonošenje odluka u primjerenim zakonskim rokovima, što rezultira nerazumno dugim trajanjem postupaka, može imati za posledicu vođenje postupaka u kojima bi se razmatrala odgovornost države.  
Stoga, Skupština konstatuje da organi javne uprave još uvijek u dovoljnoj mjeri ne obezbjeđuju efikasno zaštitu prava i na zakonu zasnovanih interesa fizičkih i pravnih lica, te da su i dalje česti slučajevi u postupanju i praksi organa javne uprave koji nijesu u skladu sa principima dobre uprave.
9. Kad je riječ o pravosuđu veliki broj predmeta je završen obustavom, što je za Zaštitnika vrlo pohvalno, jer je povreda otklonjena tokom postupka, a da rezultati postupanja po predmetima formiranim po pritužbama na rad sudova upućuju na zaključak da po pitanju dužine trajanja postupaka sudovi prepoznaju važnost blagovremenog i hitnog postupanja, uz poštovanje procesno-pravnih garancija stranaka u postupku.  
U tom smislu, ohrabruje podatak da je u odnosu na rad sudova samo u jednom predmetu utvrđena povreda prava na pravično suđenje iz člana 32 Ustava Crne Gore i člana 6 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i to zbog neadekvatnog i neurednog dostavljanja, što ukazuje da sudovi pravilno i odgovorno shvataju značaj prava na pravično suđenje i s tim u vezi, prava na suđenje u razumnom roku, kao i da prepoznaju djelotvornost pravnih sredstava za ubrzanje postupaka.  
S tim u vezi, Skupština smatra da se stanje kod kršenja prava na pristup sudu koje se pojavilo kroz pitanje neuredne dostave, tj. neadekvatno dostavljanje pismena shodno eksplicitnim zakonskim odredbama mora poboljšati, jer je Zaštitnik utvrdio da još uvijek nije na potrebnom i zadovoljavajućem nivou svijest državnih organa o važnosti pravilnog sprovođenja odredbi o dostavljanju pismena.
10. Skupština ocjenjuje da ne postoje rokovi po kojima Tužilački savjet postupa po pritužbama zbog čega podržava preporuku Zaštitnika ljudskih prava datu Tužilačkom savjetu da blagovremeno odlučuje i da pažljivije razmatra eventualnu individualnu odgovornost državnih tužilaca po

uloženim pritužbama, a posebno u situacijama očiglednog nepoštovanja rokova i ukoliko se takvo postupanje ponavlja.

11. S druge strane, zapažena je izvjesna problematika u međusobnom odnosu redovnih sudova i Ustavnog suda, u smislu obaveznosti poštovanja stavova o određenim pitanjima izraženim u odlukama Ustavnog suda Crne Gore i u tom pravcu uspostavljen je dijalog između Ustavnog i Vrhovnog suda Crne Gore, a Zaštitnik je dao preporuku da se dijalog nastavi i da se organizuju kontinuirane edukacije u smislu pojačavanja senzibiliteta sudija o obaveznosti poštovanja odluka Ustavnog suda.  
Skupština podržava podnesenu inicijativu institucije Zaštitnika za izmjenu i dopunu Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore na način da se uvede formalno pravno sredstvo za ubrzanje postupka pred Ustavnim sudom.
12. Skupština konstatuje da je 2020. godine zabilježen povećan broj predmeta koji se tiču ostvarivanja prava lica lišenih slobode i da je od strane ovih lica najviše pritužbi podnijeto na rad Uprave za izvršenje krivičnih sankcija (UIKS). Porast broja pritužbi je posledica redovnog prisustva predstavnika Institucije u UIKS-u i preventivnog djelovanja, kao i činjenice da je, usled epidemioloških prilika, kontakt lica sa spoljašnjim svijetom bio dodatno ograničen. Struktura pritužbi u izvještajnoj godini znatno se promijenila na šta je uticala epidemiološka situacija i iste su se uglavnom odnosile na nezadovoljstvo u ostvarivanju prava na posjete rodbine i ostvarivanju kontakta sa njima.  
Za pohvalu je činjenica da je unaprijeđen sistem rješavanja problema na osnovu saradnje, dostupnosti, poštovanja i povjerenja između Zaštitnika i Uprave UIKS-a, što je rezultiralo da se većina zahtjeva, problema i nepravilnosti rješava efikasno, bez nepotrebnih formalnosti i dugih postupaka.
13. Skupština ocjenjuje da je pandemija izazvana virusom COVID-19 uticala na ostvarivanje prava djeteta u cjelini, a posebno na ostvarivanje prava na obrazovanje i produbljivanje razlika dostupnosti obrazovanja za različite kategorije djece.  
Ovo iz razloga što je ostvarivanje prava djeteta na obrazovanje u prošloj godini zbog pandemije virusa COVID-19 bilo upitno jer je onlajn nastava, koja nije propisana i definisana nijednim aktom, izazvala niz problema kod djece, roditelja i nastavnika.  
Takodje, organizovanje onlajn nastave iziskivalo je obezbjeđivanje informaciono- tehničkih uslova što je zahtijevalo dodatna finansijska sredstva zbog čega su naročito bila pogođena djeca iz ruralnih sredina, djeca marginalizovanih grupa i djeca sa smetnjama u razvoju.  
Učestalo smjenjivanje mjera koje su se odnosile na organizaciju nastave proizvodilo je neizvjesnost kako kod djece i roditelja, tako i kod nastavnika koji su takođe bili suočeni sa nizom izazova u realizovanju nastavnog procesa.
14. Skupština konstatuje da je tokom 2020. zabilježen trend rasta pritužbi u oblasti zaštite od diskriminacije, kao i veći broj pokrenutih postupaka po sopstvenoj inicijativi Zaštitnika, prisustvo na promotivnim aktivnostima, skupovima i obukama, uz značajno prisustvo u medijima, što je uticalo i na povećanje vidljivosti i jačanje povjerenja građana u Instituciju.  
S obzirom da još uvijek postoji određeni stepen nepoznavanja pravnog pojma diskriminacije, Skupština preporučuje Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore da kroz promotivne aktivnosti nastavi sa edukacijom zaposlenih u organima javne vlasti koji odlučuju u postupcima ostvarivanja ljudskih prava i sloboda i djeluju na zaštiti od diskriminacije.

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 pravde, ljudskih i manjinskih prava, Kancelariji za evropske integracije i Delegaciji Evropske unije u Crnoj Gori.

\*\*\*

Odbor za ljudska prava i slobode se upoznao sa Mišljenjem Odbora za rodnu ravnopravnost o razmatranju Izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2020. godinu, broj 00-72/21-8/2 EPA 168 XXVII od 4. maja 2021. godine.

Za izvjestioca Odbora na sjednici Skupštine određen je poslanik dr Vladimir Dobričanin, član Odbora.

**PREDSJEDNIK ODBORA**

Jovan Jole Vučurović