

Na osnovu člana 82 stav 1 tačka 3 Ustava Crne Gore, Skupština Crne Gore 28. saziva, na Petoj sjednici Drugog redovnog (jesenjeg) zasijedanja u 2023. godini, povodom razmatranja Izvještaja o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2022. godinu, dana 26. decembra 2023. godine, donijela je

ZAKLJUČAK

1. Prihvata se Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2022. godinu.

2. Skupština Crne Gore je saglasna sa zaključkom Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore da je 2022. godina bila veoma izazovna, ali ohrabruje ocjena da nijesu zabilježena masovna i sistemska kršenja ljudskih prava i sloboda, u smislu međunarodnog značenja ovih pojmova.

Takođe, Skupština ocjenjuje značajnim što kršenja prava nijesu bila dominantno izražena u nekoj posebnoj oblasti.

3. Skupština ocjenjuje da je Izvještaj o radu Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore za 2022. godinu veoma kvalitetan, sveobuhvatan i sadržajan jer su u istom predstavljene ključne aktivnosti Zaštitnika u oblastima: uprava i pravosuđe, zaštita od torture, prava djece, mladi i socijalna zaštita i zaštita od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti.

4. Skupština upućuje pohvale instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore jer su u 2022. godini kada su imali 1.109 predmeta u radu uspjeli da riješe 88,27% predmeta, što ukazuje na visok stepen okončanih predmeta u uslovima njihove veće složenosti, značaja i kompleksnosti, kako po činjeničnim osnovama, tako i po pitanju materijalnopravnih izvora kvazi-sudske prakse koja karakteriše postupanje Zaštitnika po pritužbama.

U 2022. godini institucija Zaštitnika je u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava imala u radu 173 predmeta, u oblasti prava djeteta, mladih i socijalne zaštite 221 predmet, u oblasti zabrane diskriminacije 204 predmeta, u oblasti ostalih građanskih prava 315 predmeta, dok je u oblasti prava na suđenje u razumnom roku bio 31 predmet.

5. Imajući u vidu da je Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore u 2022. godini u 238 predmeta dao mišljenja sa 658 preporuka nadležnim organima i drugim subjektima za otklanjanje utvrđenih povreda prava, od čega je ispunjeno 127 preporuka (19,30%), nije istekao rok za realizaciju 432 preporuke (65,65%), djelimično su ispunjene četiri preporuke (0,6%), u kontinuitetu se sprovode 42 preporuke (6,38%) i nijesu ispunjene 53 preporuke (8,05%), Skupština poziva nadležne organe da blagovremeno pristupe realizaciji datih preporuka.

Iako većina državnih organa i organa javne uprave prepoznaje značaj ljudskih prava i svoju obavezu i interes da saraduju sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda i da je saradnja sa pojedinim organima dodatno ubrzana i unaprijeđena, Skupštinu zabrinjava podatak da i dalje postoje resori koji sa zakašnjenjem reaguju na obraćanja Zaštitnika ili imaju ignorantni odnos prema mišljenjima Zaštitnika ili njegovim zahtjevima, zbog čega je Zaštitnik u 2022. godini bio prinuđen da, radi dostavljanja traženih izjašnjenja, u 372 predmeta uputi 482 urgencije, što predstavlja najveći broj predmeta u kojima je Zaštitnik upućivao urgencije, kao i najveći broj urgencija upućenih u jednoj izvještajnoj godini.

6. 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.

Takođe, Skupštinu raduju planovi Zaštitnika da osnaži mehanizme praćenja ispunjenosti preporuka Zaštitnika datih u pojedinačnim mišljenjima, kao i u posebnim izvještajima.

7. Skupština je upoznata da zaposleni u instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore veliki dio vremena posvećuju neposrednim kontaktima sa strankama i intenzivno rade na prijemu stranaka kojima pružaju neku vrstu besplatne pravne pomoći imajući u vidu da je najveći broj lica koja se obraćaju instituciji Zaštitnika neuk i nemaju kvalifikovanog punomoćnika.

8. Skupština izražava zadovoljstvo činjenicom da građani imaju visok stepen povjerenja u rad institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, što je prepoznato i u Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu gdje se navodi da se institucija Zaštitnika i dalje se smatra kao jedna od institucija kojoj građani Crne Gore vjeruju i njeni stavovi se često navode u medijima.

9. Skupština je saglasna sa ocjenom Zaštitnika da se u oblasti uprave u kontinuitetu javlja problem ćutanja uprave koji obesmišljava koncept pune implementacije ljudskih prava i sloboda. S obzirom da se u pritužbama ukazivalo na nedostatke u odnosu na dužinu trajanja upravnih postupaka, odnosno nedostatak efikasnosti i djelotvornosti u postupanju organa državne uprave, višestruko ukidanje odluka i njihovo vraćanje na ponovni postupak i odlučivanje, donošenje istovjetnih odluka u ponovljenom postupku, a suprotno ukidnim razlozima koji su već bili predmet razmatranja neposredno viših organa, pa čak i sudova, Skupština ocjenjuje da i pored određenih pozitivnih pomaka, još uvijek nije u dovoljnoj mjeri ostvarena suštinska promjena načina rada državne uprave i njenog odnosa prema građanima.

Problemi u oblasti uprave i dalje su prisutni u dijelu efikasnosti i kvaliteta rada organa. Iako postoje pozitivni pomaci, oni su nedovoljni da bi mogli suštinski promijeniti pojavu kao što je odugovlačenje sudskih postupaka, naročito u postupcima za povraćaj i obeštećenje.

Stoga je neophodno nastaviti započete reforme i strogo poštovati načelo dobre uprave, koje nije samo protokolarni, nego suštinski zadatak onih koji rukovode unutar ovog sistema, jer sistem javne uprave treba da bude transparentniji i pristupačniji svim građanima, odnosno javna uprava mora biti dobro organizovana i pripremljena za poštovanje ljudskih prava i sloboda i stvaranje mogućnosti za ostvarivanje ovih prava.

10. Skupština je upoznata da su se, kao i prethodnih godina, pritužbe na rad pravosudnih institucija, primarno sudova, u najvećem broju odnosile na povredu prava na suđenje u razumnom roku i to uglavnom kod prvostepenih sudova, kao i da je blokada rada Ustavnog suda uticala da građani osjete nedostatak u pogledu dugog trajanja postupka po ustavnoj žalbi, a samim tim i čekanja na ostvarivanje prava i sloboda za koja smatraju da su im povrijeđena.

Ohrabruju podaci da su i pored povećanog priliva predmeta, sudovi u izvještajnoj godini ostvarili ažurnost i veći stepen efikasnosti u rješavanju predmeta. Takođe, ohrabruje porast korišćenja pravnih sredstava za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, kao i ishodi predmeta u kojima su građani uspijevali u postupcima po kontrolnom zahtjevu i tužbi za pravično zadovoljenje.

Skupština ocjenjuje značajnim što sudovi prepoznaju djelotvornost ovih pravnih sredstava, zbog čega je potrebno nastaviti sa kontinuiranom praksom i primjenom instituta kontrolnog zahtjeva i tužbe za pravično zadovoljenje, u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, te osnaživanjem građana da koriste pravna sredstva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

Skupština ocjenjuje da neopravdano dugo trajanje postupka kod građana stvara pravnu nesigurnost, a obaveza države je da na nacionalnom nivou obezbijedi djelotvoran sistem garancija i poštovanja ovog prava u sudskom, a sada već, zahvaljujući sudskoj praksi, i u upravnom postupku.

11. Skupštinu ohrabruje konstatacija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore da sudovi prepoznaju važnost poštovanja preporuka Zaštitnika i primjene standarda Evropskog suda za ljudska prava u postupku u skladu sa zahtjevom i garancijama suda za poštovanje suđenja u razumnom roku, primjenom djelotvornih pravnih sredstava za ubrzanje postupka.

Takođe, sada je primijetna pojava da se kvalifikovani punomoćnici, odnosno advokati u ime stranaka obraćaju instituciji Zaštitnika sa ciljem da prije nego otpočnu sudski postupak ili zahtjev za drugi vid pravne zaštite dobiju relevantno mišljenje Zaštitnika, što se kosi sa ranije prisutnim, a pogrešnim shvatanjem da odluke Zaštitnika nijesu pravno obavezujuće, jer one to jesu samo što nemaju monopol prinude izvršenja.

Skupština smatra da u situacijama kada drugi državni organi imaju drugačiji stav od institucije Zaštitnika, oni taj stav moraju obrazložiti, a ne braniti svoj stav time što će ignorisati mišljenje Zaštitnika kao pravno neobavezujuće.

12. U vezi sa sprečavanjem zlostavljanja, Skupštinu zabrinjava informacija da je i dalje prisutna negativna solidarnost, a reakcija od strane državnih institucija pokazuje da postoji inertnost ili kašnjenje u procedurama, što značajno narušava međunarodni ugled države. Zabilježen je kontinuitet loše prakse u primjeni instituta pozivanja građana radi prikupljanja obavještenja.

Imajući u vidu da je tokom 2022. godine u radu Zaštitnika bio 21 predmet u kojem se dominantno ukazivalo na prekomjernu upotrebu hemijskih sredstava za vrijeme javnih okupljanja na Cetinju u septembru 2021. godine i u jednom broju slučajeva, dodatno i na tjelesne povrede nastale od gumenih metaka, Skupština je upoznata da je Zaštitnik u najboljoj namjeri da postigne cilj i rasvijetli ovu problematiku po prvi put zatražio međunarodnu ekspertsku podršku u ocjeni tih događaja.

Navedeni predmeti su okončani na način što je u svim slučajevima u kojima se ukazivalo na prekomjernu upotrebu hemijskih sredstava postojala povreda iz člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima i člana 28 st. 2 i 3 Ustava Crne Gore, koja se sastojala u nekontrolisanoj upotrebi hemijskih sredstava i količini koju je Unutrašnja kontrola registrovala na pojedinim lokacijama različito od iskaza službenih lica iz Uprave policije koja su djelovala ili učestvovala u izradi izvještaja kao članovi komisije koju je osnovao ovaj organ. Takođe, navodna upotreba gumenih metaka nije učinjena vjerovatnom, iako nije isključeno zadobijanje povreda na drugi način.

Takođe, Skupština je upoznata da je Zaštitnik u svojim mišljenjima više puta naglasio važnost dokumentovanja tjelesnih povreda, odnosno medicinskih dokaza mučenja u skladu sa Istanbulskim protokolom, što zahtijeva bitno drugačiji pristup od dosadašnjeg pristupa zdravstvenih radnika i medicinskog osoblja koje prisustvuje

pregledima ili na drugi način učestvuje u rasvjetljavanju okolnosti i činjenica u svrhu borbe protiv ove pojave.

13. Iako država preduzima određene radnje i mjere u cilju obezbjeđivanja prava garantovanih djeci, Skupština ocjenjuje da je u određenim segmentima zapažena stagnacija i nedovoljna posvećenost procesu implementacije prava djece na šta utiče i nedostatak međusektorske/međuinstitucionalne saradnje u određenim oblastima prouzrokovan nepostojanjem dobre komunikacije između resornih ministarstava i ustanova pod njihovim nadzorom, kao i slabostima u pogledu saradnje između relevantnih resora Vlade i organa lokalne samouprave.

Polazeći od činjenice da i dalje oko jedne trećine djece živi u siromaštvu, što neizbježno utiče na ostvarivanje drugih prava, kao što su pravo na obrazovanje, zdravlje i statusna prava, Skupština zaključuje da je potrebno ulaganje dodatnog napora, znanja i sredstava kako bi se uticaj siromaštva na djecu smanjio i na kraju eliminisao.

14. Imajući u vidu da je vršnjačko nasilje i nasilje među mladima jedan od zabrinjavajućih problema, na koji je Zaštitnik već deceniju ukazivao, Skupština ocjenjuje da odgovornost za suzbijanje pojave dijele svi činioci, od porodice, obrazovno-vaspitnih ustanova, organa starateljstva, organa policije, tužilaštva, sudova, do organa lokalne uprave i poziva nadležne organe da u međusobnoj saradnji preduzmu koordinirane aktivnosti na rješavanju uočenih problema.

15. S obzirom da je tokom 2022. godine zabilježen najveći broj predmeta u radu Sektora za zaštitu od diskriminacije, ranjivih grupa i rodne ravnopravnosti od osnivanja institucije Zaštitnika kao institucionalnog mehanizma za zaštitu od diskriminacije i da je od ukupno 256 predmeta okončano 206, od čega je u 77 predmeta utvrđena diskriminacija i/ili povreda prava i data preporuka različitim subjektima, a da opšte nepoznavanje pravnog pojma diskriminacije instituciju Zaštitnika stavlja u položaj pružaoca besplatne pravne pomoći kada su u pitanju kriterijumi procesne i materijalne prihvatljivosti pritužbi kojima se traži zaštita od diskriminacije, što predstavlja dodatni angažman stručnog kadra, Skupština smatra da Zaštitnik i u 2023. godini treba da nastavi sa promotivnim i edukativnim djelovanjem prema grupama u riziku od diskriminacije radi njihovog osnaživanja na pokretanje postupaka pravne zaštite.

16. Skupština je saglasna da u narednom periodu, shodno preporukama međunarodnih partnera, treba raditi na izmjenama i dopunama Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore i jačanju nezavisnosti ove Institucije, u skladu sa Pariškim principima, kako bi se unaprijedio status Institucije i obezbijedilo da institucija Zaštitnika dobije status "A" od strane Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava.

17. Skupština pohvaljuje ostvarenu saradnju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore sa civilnim društvom, za koje Zaštitnik vjeruje da predstavlja validan izvor informacija, kao i prilično dobru saradnju sa svim političkim faktorima u Crnoj Gori.

Takođe, Skupština ocjenjuje značajnom saradnju Zaštitnika sa medijima, što je važno ne samo sa stanovišta vidljivosti Institucije, nego i promocije i zaštite ljudskih prava i sloboda.

Skupštinu raduje informacija o izvanrednoj saradnji Zaštitnika sa međunarodnim organizacijama, prvenstveno UN agencijama, Savjetom Evrope, Delegacijom Evropske unije u Crnoj Gori i OEBS-om, kao i drugim međunarodnim partnerima, uključujući i

međunarodne organizacije iz domena civilnog sektora koje su uticale ne samo na poboljšanje kvaliteta njihovog rada, već i administrativnih kapaciteta u instituciji Zaštitnika.

18. Skupština pozdravlja dugogodišnju kvalitetnu i plodnosnu saradnju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore sa skupštinskim odborima, prvenstveno Odborom za ljudska prava i slobode koji je u dužem vremenskom periodu podržavao i iskreno podsticao napore na poboljšanju rada institucije Zaštitnika.

Stoga, Skupština izražava zadovoljstvo dosadašnjom saradnjom Odbora za ljudska prava i slobode sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kao i radom Odbora na promociji ove Institucije i njenog djelovanja tokom prethodnih više od 10 godina koji je, kroz zajedničke aktivnosti, nastojao da doprinese pozicioniranju ove institucije za zaštitu ljudskih prava i sloboda na način kako je to i samim Ustavom Crne Gore definisano - kao vrhovnog branitelja ljudskih prava u Crnoj Gori.

Skupština ocjenjuje da se samo zajedničkim sinhronizovanim radom i multisektorskim pristupom može doprinijeti daljem poboljšanju stanja u oblasti ljudskih prava u Crnoj Gori, za šta je Odbor za ljudska prava i slobode izrazio spremnost za nastavkom uspješne saradnje sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore, ali i svim drugim institucijama koje se bave ovom oblašću.

19. Skupština Crne Gore će preko nadležnog Odbora za ljudska prava i slobode, u okviru kontrolne i nadzorne uloge, pratiti realizaciju ovog Zaključka.

20. Skupština će Zaključak dostaviti Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Ministarstvu pravde, Ministarstvu ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvu prosvjete, nauke i inovacija, Ministarstvu rada i socijalnog staranja, Ministarstvu evropskih poslova, Delegaciji Evropske unije u Crnoj Gori i Sistemu Ujedinjenih nacija u Crnoj Gori.

Broj: 00-72/23-52/3

EPA 81 XXVIII

Podgorica, 26. decembar 2023. godine

SKUPŠTINA CRNE GORE 28. SAZIVA

PREDSJEDNIK
Andrija Mandić

