

Crna Gora



Zaštitnik ljudskih prava
i sloboda Crne Gore
Ombudsman

OPSTI PERIODICNI PREGLED LJUDSKIH PRAVA U CRNOJ GORI

DRUGI CIKLUS

Jul
2012

Tel/fax: +38220241642
E-mail: ombudsman@t-com.me
www.ombudsman.co.me
Bulevar Svetog Petra Cetinjskog 1A/2
Podgorica, Crna Gora



Uvod - Ovaj izvještaj temelji se na postupanju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore po pritužbama građana, razgovorima sa građanima, zapažanjima i sprovedenim istraživanjima, kao i podacima, zaključcima i ocjenama o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori koje su date u godišnjim i posebnim izvještajima Institucije za prethodne četiri godine.

Nadležnosti institucije - Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsman) ustanovljen je posebnim Zakonom 2003. godine. Ustavom Crne Gore, 2007. godine. Ombudsman je određen kao samostalan i nezavisan organ koji preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Ombudsman vrši funkciju na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih međunarodnih ugovora, pridržavajući se načela pravde i pravičnosti. Ombudsman je novim Zakonom ustanovljen kao nacionalni mehanizam za prevenciju torture i institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije.¹ U odnosu na sudove Ombudsman ima ograničena ovlašćenja.¹

Pravosuđe - Značajno je unaprijeđena efikasnost pravosudnog sistema. Broj zaostalih predmeta je smanjen za 69%.² Uspostavljanjem Sudskog i Tužilačkog savjeta i izmjenama zakonskih propisa stvorene su dobre pretpostavke za jačanje nezavisnosti, samostalnosti, odgovornosti i profesionalnosti sudova, sudija i tužilaca, u skladu sa Ustavom i zakonom. Međutim, ustavna rješenja je neophodno dodatno usaglasiti sa evropskim standardima kako bi se eliminisao politički uticaj na pravosuđe. Postupak izmjene Ustava, u dijelu pravosuđa, je u toku. Iako je procenat pritužbi na rad sudova i dalje visok, konstatujemo da se procenat njihovog učešća u ukupnom broju primljenih pritužbi smanjio u odnosu na ranije godine (2008. godine 41,86%, 2011. godine 19,16%). To je rezultat značajnog povećanja ažurnosti sudova.² Smanjenju broja pritužbi na rad sudova zbog odugovlačenja sudskih postupaka doprinijela je i mogućnost korišćenja pravnih sredstava u skladu sa Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Međutim, uspjeh stranaka koje su koristile pravna sredstva predviđena ovim Zakonom još uvijek je mali.² Potrebno je unaprijediti i uskladiti rješenja navedenog Zakona sa članom 13 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći počeo je da se primjenjuje 1. januara 2012. godine. U svim osnovnim sudovima otvorene su kancelarije za besplatnu pravnu pomoć. Međutim, opredijeljena finansijska sredstva za ovu namjenu su nedovoljna. Neophodno je organizaciono, kadrovsko i materijalno dalje jačanje sudova i sudske uprave, prvenstveno sudova koji odlučuju u prvom stepenu i stvaranje uslova za uspostavljanje sistema još efikasnijeg pravosuđa, u kome će problem zaostalih predmeta biti riješen i koje će biti osposobljeno da ne proizvodi nove zaostatke.

Sloboda medija – Sloboda medija je unaprijeđena. Dekriminalizacija klevete doprinijela je smanjenju broja slučajeva koji se vode protiv medija. U postupcima utvrđivanja naknade nematerijalne štete sudovi su počeli da primjenjuju praksu ESLJP i smjernice Vrhovnog suda Crne Gore. Potrebno je detaljno istražiti i procesuirati nedavne i ranije

¹ Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda (Sl. list CG, br. 42/11)

² Izvještaj o radu sudova za 2011. godinu <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/661.pdf>

neriješene slučajeve nasilja nad novinarima. Takođe, potrebno je unaprijediti poštovanje profesionalne etike i standarda među novinarima.

Tortura - Ombudsman je zakonom ustanovljen kao nacionalni mehanizam za prevenciju torture (NPM)³, u skladu sa OPCAT-om. U 2011. godini, Ombudsman je sagledao stanje policijskih prostorija za zadržavanje Uprave policije i o tome sačinio Poseban izvještaj.⁴ Sprovedeno je istraživanje i o stanju ljudskih prava mentalno oboljelih lica smještenih u ustanovama i o tome sačinjen Poseban izvještaj.⁴ Veliki broj nedostataka na koje su CPT i Ombudsman ukazali je otklonjen i ostvaren je značajan napredak. Međutim, i dalje je potrebno nastaviti sa praćenjem stanja i poboljšanjem uslova za smještaj i tretman ovih lica u skladu sa datim preporukama. Na svim zatvorskim objektima i ustanovama zatvorenog tipa postavljeni su sandučići za pritužbe i obraćanje Ombudsmanu. Time je omogućena direktna i povjerljiva komunikacija sa Ombudsmanom. Zabilježeni su pojedinačni slučajevi torture i kršenja drugih prava zatvorenika. Utvrđivanje odgovornosti u slučajevima torture uglavnom se procesuirala nakon intervencije Ombudsmana. I pored povećanja zatvorskih kapaciteta, prenaseljenost i dalje ostaje glavni problem. Uslovi u zatvorima su unaprijeđeni, ali još nisu u potrebnoj mjeri usklađeni sa međunarodnim standardima. Radi prevazilaženja postojećeg stanja potrebno je razviti sistem alternativnih sankcija i aktivnosti rehabilitacije, kao i preduzeti mjere za povećanje smještajnih kapaciteta.

Zaštita od diskriminacije⁵ - Usvojen je zakonodavni okvir za zaštitu od diskriminacije. Zaštitnik je ustanovljen kao institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije u javnom i privatnom sektoru. Ostvaren je značajan napredak u promociji i zaštiti od diskriminacije. Državni organi su ostvarili saradnju sa civilnim sektorom, posebno na planu unapređenja pozitivnog okruženja za LGBT zajednicu. Međutim, diskriminacija je i dalje prisutna u odnosu na Rome, lica sa invaliditetom, LGBT osobe, žene, starije osobe i pripadnike manjinskih naroda. Ombudsman bilježi mali broj prijavljenih slučajeva diskriminacije, što je posljedica nedovoljnog poznavanja ljudskih prava i mehanizama zaštite, kao i prisutne neodlučnosti građana da prijave ovu pojavu. I pored usvajanja zakonskog okvira, strateških dokumenata i preduzimanja konkretnih aktivnosti i dalje su prisutni problemi sa kojima se susrijeću **lica sa invaliditetom**. Ovo se posebno ogleda kroz ograničenost pristupa javnim objektima i prostoru, pristupom i dobijanjem ortopedskih i drugih pomagala, nemogućnosti da se informišu o svojim pravima i dnevnim dešavanjima, njihovom radnom osposobljavanju i zapošljavanju. Potrebno je unaprijediti aktivnosti na promociji, prevenciji i zaštiti od diskriminacije, uspostaviti evidencije i baze podataka za sve prijavljene slučajeve diskriminacije, obezbijediti pristupačnost javnih objekata i prostora licima sa invaliditetom, razvijati postojeće i uspostavljati nove servise podrške ovim licima. Takođe je potrebno ojačati administrativne kapacitete Ombudsmana i svih nadležnih institucija u borbi protiv diskriminacije.

³ Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda ("Sl. list CG", br 42/11)

⁴ Izvještaji se nalaze na web stranici Ombudsmana <http://ombudsman.co.me/izvjestaji.php>

⁵ Izvještaj o zaštiti od diskriminacije u prvom polugodištu 2011. godine <http://ombudsman.co.me/izvjestaji.php>

Rodna ravnopravnost - Stvorene su normativne i institucionalne pretpostavke za unapređenje rodne ravnopravnosti. Međutim, u praksi žene su još uvijek u nepovoljnijem položaju. Prikriveno diskriminativno ponašanje prema ženama sprječava jednako učešće žena u svim oblastima života. Uprkos uočljivim promjenama stavova javnosti i institucija, nasilje u porodici se malo prijavljuje, podaci o nasilju i vrstama nasilja su nepotpuni, a kaznena politika prema nasilnicima relativno blaga. Nadležni organi treba da osnaže mehanizme za implementaciju ravnopravnosti polova na nacionalnom i lokalnom nivou. Potrebno je obezbijediti dosljednu primjenu propisa radi postizanja uravnotežene zastupljenosti žena i muškaraca u predstavničkim tijelima i organima vlasti na svim nivoima. Potrebno je preduzeti mjere koje će doprinijeti uklanjanju svih oblika nasilja nad ženama, smanjenju nezaposlenosti žena, eliminisanju svih oblika diskriminacije žena pri zapošljavanju, na podizanju građanske svijesti i stvaranju društvenog ambijenta u kome će ljudi postati rodno osjetljivi i prepoznati značaj primjene ravnopravnih mogućnosti žena i muškaraca u svim oblastima društvenog života.

Manjinska prava - Stvorene su normativne i institucionalne pretpostavke za zaštitu prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Usvojen je ustavni princip afirmativne akcije, ali njegova primjena na lokalnom nivou nije uređena izbornim zakonodavstvom. I pored značajnog napretka u ovoj oblasti, predstavnici manjinskih naroda suočavaju se sa problemima u oblasti zapošljavanja u javnoj sferi, u proporcionalnoj zastupljenosti u institucijama pravno-političkog sistema, u političkoj prezentaciji, kao i određenim problemima u oblasti obrazovanja, kulture, informisanja i izdavačke djelatnosti. Posebno je težak položaj romske, aškalijske i egipćanske zajednice. Organi vlasti treba da nastave sa preduzimanjem potrebnih aktivnosti radi obezbjeđenja srazmjerne zastupljenosti pripadnika manjinskih naroda, kao i da osnaže i ubrzaju aktivnosti na unapređenju položaja Roma, Aškalija i Egipćana, u skladu sa međunarodnim standardima i nacionalnim strateškim dokumentima. Potrebno je zakonom urediti autentičnu zastupljenost manjinskih naroda na lokalnom nivou, u skladu sa ustavnim principom afirmativne akcije.

Raseljena lica - Ombudsmanu su se obraćala izbjegla i raseljena lica sa prostora bivše SFRJ zbog statusnih pitanja, ostvarivanja prava na lična dokumenta i nepreduzimanja adekvatnih mjera za poboljšanje uslova života pripadnika Roma, Aškalija, Egipćana i raseljenih sa Kosova, smještenih u kampu Konik. Nadležni državni organi i međunarodne organizacije više od deceniju posvećuju značajnu pažnju raseljenim licima. Aktivnosti su usmjerene na socijalizaciju, edukaciju, socijalnu i zdravstvenu zaštitu raseljeničke populacije u kampu Konik, kroz razne konkretne oblike podrške na podizanju obrazovnog nivoa, pružanja pravne pomoći, podizanja zdravstvene kulture, planiranju porodice i humanitarne pomoći. Organizovane su akcije podrške za pribavljanje potrebne dokumentacije iz zemalja porijekla kako bi se olakšala legalizacija njihovog statusa. Opredijeljenost Vlade za trajno rješavanje pitanja raseljenih lica rezultirala je donošenjem strateških dokumenata 2011. godine. Izmiijenjeni su i dopunjeni propisi kako bi se obezbijedio puni pristup raseljenih lica ekonomskim i socijalnim pravima. I pored svih preduzetih mjera i uloženog napora društvenih subjekata ova lica suočavaju se sa brojnim egzistencijalnim i statusnim problemima.

Neophodno je nastaviti intenzivan kontakt sa zemljama porijekla. Potrebno je ubrzati postupak definisanja procedure za naknadni upis u matične registre za lica rođena van zdravstvenog sistema u Crnoj Gori, rasformirati kamp Konik i obezbijediti adekvatan smještaj raseljenih lica, za što je potrebna finansijska pomoć međunarodne zajednice.

Prava djeteta - Vlada je preduzela značajne mjere u cilju poboljšanja položaja djece sa smetnjama u razvoju i djece smještene u institucijama socijalne zaštite.⁶ Porastao je stepen tolerancije i otvorenosti prema ovoj djeci, što je dovelo do njihovog većeg uključivanja u redovan obrazovni sistem i značajno podiglo stepen socijalne inkluzije. I pored preduzetih mjera, određeni broj djece živi ispod granice siromaštva i nema obezbijeđene osnovne uslove za pravilan rast i razvoj. Posebno su ugrožena djeca Roma, Aškalijska i Egipćana, raseljenih lica, kao i djeca koja žive u nepotpunim porodicama. Određeni broj djece koja žive ispod granica siromaštva nerijetko je izložen riziku da postanu žrtve različitih oblika zlopotrebe i eksploatacije (prosjačenje, prostitucija, trafikovanje i sl). Istraživanje Ombudsmana pokazuje da je problem dječjeg prosjačenja u Crnoj Gori izražen.⁷ Crnogorskim zakonodavstvom obezbijeđena je zaštita djece od zlostavljanja i zanemarivanja, ali postojeće mjere ne pružaju adekvatnu zaštitu žrtvama nasilja.⁸ Još uvijek postoji visok stepen tolerancije na različite oblike nasilja i zlopotrebe, kako u samoj porodici tako i van nje. Nedostaju ustanove i razvijene usluge socijalne zaštite koje bi pružile pomoć i podršku djeci žrtvama nasilja. Zakonom o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku uspostavljen je sistem maloljetničkog pravosuđa i stvorene su normativne pretpostavke za unapređenje položaja djece koja su u sukobu sa zakonom i djece u riziku. Međutim, za dosljednu primjenu Zakona potrebno je sprovoditi edukacije sudija, tužilaca, advokata i policijskih službenika, kao i obezbijediti efektni rad službi i servisa.

Restitucija⁹ - Postupci za povraćaj i obeštećenje neopravdano dugo traju. Proces se znatno sporije odvija na jugu i sjeveru zemlje. Dugo trajanje postupaka onemogućava građane da ostvare svoje Zakonom propisano pravo na povraćaj i obeštećenje. Istovremeno se građanima koji imaju pravo na povraćaj prolongira sticanje prava svojine na nepokretnoj imovini koja je predmet povraćaja, a građanima koji imaju pravo na obeštećenje onemogućava se ostvarivanje prava na obeštećenje u razumnom roku. Svi podnosioci zahtjeva za povraćaj i obeštećenje o čijim zahtjevima nije odlučeno drže se u pravnoj neizvjesnosti, odnosno u nemogućnosti da koriste odgovarajuća pravna sredstva za zaštitu svojih prava. Administrativni kapaciteti sve tri regionalne komisije za povraćaj i obeštećenje su slabi. Neophodno je da nadležni organi preduzmu sve radnje da se postupci po zahtjevima za povraćaj i obeštećenje okončaju u što kraćem roku, čime bi se obezbijedila opšta pravna sigurnost učesnika u postupku. Potrebno je povećati broj stručnih saradnika u svim komisijama, srazmjerno broju predmeta u radu.

⁶ Poseban izvještaj o stanju ljudskih prava mentalno oboljelih lica smještenih u ustanovama <http://ombudsman.co.me/izvjestaji.php>

⁷ Poseban izvještaj o dječjem prosjačenju u Crnoj Gori <http://www.ombudsman.co.me/djeca/page.php?id=258>

⁸ Istraživanje u okviru projekta "Nasilje nad djecom", Izvještaji o radu za 2009. i 2010. godinu <http://ombudsman.co.me/izvjestaji.php>

⁹ Poseban izvještaj o ostvarivanju prava na povraćaj imovinskih prava i obeštećenje nalazi se na web sajtu Institucije <http://ombudsman.co.me/izvjestaji.php>

Takođe, potrebno je normativno regulisati povraćaj imovine koja je svojevremeno oduzeta vjerskim zajednicama.

Životna sredina¹⁰ - Nedovoljno se primjenjuju mjere predviđene zakonskim okvirom, koji je uglavnom usklađen sa međunarodnim standardima. Ekološka svijest građana nije dovoljno razvijena. Povrede prava na zdravu životnu sredinu uglavnom su posljedica izgradnje objekata bez građevinske dozvole, nedosljedne primjene propisa iz oblasti urbanizma, građevinarstva i prostornog planiranja. Izražen je i problem prekomjerne buke u turističkim mjestima. Nadležni organi trebalo bi da preduzimaju neophodne aktivnosti kako bi se urbanistički planovi donosili i sprovodili blagovremeno. Potrebno je obezbijediti puno poštovanje urbanističkih i građevinskih standarda. Nadležne inspekcije treba da preduzmu sve potrebne radnje u cilju permanentnog nadzora, praćenja i kontrole stanja nivoa buke.

¹⁰ Izvještaj o radu Zaštitnika za 2011. godinu <http://ombudsman.co.me/izvjestaji.php>