

**CRNA GORA
ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA**

**IZVJEŠTAJ O RADU
ZA 2007. GODINU**

Podgorica, mart 2008. godina

SADRŽAJ

DIO PRVI

UVODNE NAPOMENE	5
-----------------------	---

DIO DRUGI

STATISTIČKI POKAZATELJI O RADU ZAŠTITNIKA ZA 2007.GODINU	6
--	---

Primljeni građani u instituciji i van nje	8
---	---

Način postupanja po pritužbama	9
--------------------------------------	---

Organi na koje su se odnosile pritužbe	11
--	----

Način povrede prava na koje se ukazuje u okončanim pritužbama	15
---	----

Konačna mišljenja sa preporukama	16
--	----

Oblasti na koje se odnose pritužbe u radu	17
---	----

DIO TREĆI

SUDOVI I JAVNA UPRAVA	17
-----------------------------	----

Sudovi	17
--------------	----

Javna uprava	20
--------------------	----

DIO ČETVRTI

ANALIZA RADA PO PRAVNIM OBLASTIMA

Prava na imovinu, mirno uživanje imovine	22
--	----

Pravo na zdravu životnu sredinu	28
---------------------------------------	----

Pravo na rad i pravo iz radnih odnosa	32
---	----

Pravo iz penzijskog i invalidskog osiguranja	34
--	----

Pravo na državljanstvo	34
------------------------------	----

Prava lica lišenih slobode	35
Manjinska prava.....	39
Rodna ravnopravnost	40
Prava djeteta.....	42
 DIO PETI	
ZAKONODAVNE I DRUGE INICIJATIVE I MIŠLJENJA.....	49
 DIO ŠESTI	
JAVNOST RADA, MEDIJE I NVO.....	51
Javnost rada i saradnja sa medijama	51
Saradnja sa nevladinim organizacijama	53
 DIO SEDMI	
MEĐUNARODNA SARADNJA	54
Saradnja sa ombudsmanima u regionu i međunarodnim organizacijama.....	54
 DIO OSMI	
OCJENE I PRIJEDLOZI	57
Uprava i građani – rješavanje upravnih stvari	58
Pritužbe na rad sudova.....	59
Pravna sigurnost.....	60
Pravo na zdravu životnu sredinu.....	61
Manjinska prava.....	62
Rodna ravnopravnost	64

Lica lišena slobode	65
Saradnja Zaštitnika sa državnim i drugim organima i javnim službama	66
Uslovi rada Zaštitnika	66

DIO DEVETI

PRILOZI	68
Preporuke	68
Inicijative i mišljenja u normativnoj djelatnosti	132

DIO PRVI

UVODNE NAPOMENE

U novom Ustavu Crne Gore, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je postao ustavna institucija. Naime, u članu 81 Ustava Crne Gore, je propisano: "Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je samostalan i nezavisan organ koji preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda vrši funkciju na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih međunarodnih ugovora, pridržavajući se načela pravde i pravičnosti..."

Godišnji izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Skupštini Crne Gore, predstavlja prikaz njegovog rada i podataka o stepenu poštovanja prava građana utvrđenih nacionalnom legislativom i međunarodnim pravom.

Ovaj izvještaj sadrži i ukupan statistički pregled pritužbi podnesenih instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u 2007. godini, kao i statističke pokazatelje pritužbi po pojedinim pravnim oblastima i po opštinama.

Kao i u prethodnim izvještajima, ni ovim izvještajem nije moguće cjelovito prikazati stanje i stepen poštovanja ustavnih i zakonskih prava građana, već je ono pregled uočenih najznačajnijih i najbrojnijih pojava kršenja ljudskih prava, te njihovih uzroka.

Polazna osnova i moto u radu Zaštitnika u 2007. godini bili su: pomoć građanima/kama da na što efikasniji način ostvaruju svoja prava i da se javna uprava transformiše u službi građana, kao i da se unapređuju odnosi između organa javne vlasti i građana.

Svakako institucija Zaštitnika je u svom radu doprinijela povećanju osjećaja za pravo i pravičnost, kao i izgradnji građanske demokratske svijesti. Stoga, uloga Zaštitnika nije samo da koriguje i kritikuje vlast, nego i da joj pomogne za njeno uspješno, demokratsko i zakonito funkcionisanje.

Postojanje odgovarajućeg zakonskog okvira, efikasnih i profesionalnih institucija i stručnih i kompetentnih službenika, koji na nepristrasan, objektivan i jednak način sprovode i ostvaruju pravdu, su esencijalne premise za funkcionisanje pravne države.

Moramo konstatovati, da broj i struktura pritužbi koje su građani podnijeli instituciji Zaštitnika u toku prošle godine, potvrđuju određeni nedostatak navedenih pretpostavki.

To ukazuje da javna uprava, odnosno institucije političko-pravnog sistema još nijesu reformisane u potrebnoj mjeri, kako bi postale efikasan servis građana za dosljedno ostvarivanje njihovih ljudskih prava i sloboda.

Ovaj izvještaj podijeljen je u nekoliko dijelova, i to: pregled statističkih podataka o radu institucije, obilazak opština po Crnoj Gori, odnosno „Dani Zaštitnika“, rad sudova i javne uprave, kao i analiza rada po pravnim oblastima s primjerima iz prakse, zakonodavne i druge inicijative i mišljenja

Zaštitnika, javnost rada, mediji, NVO, međunarodna saradnja, te, zaključno, ocjene i prijedlozi Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, kao i prilozi – preporuke Zaštitnika i inicijative u normativnoj djelatnosti.

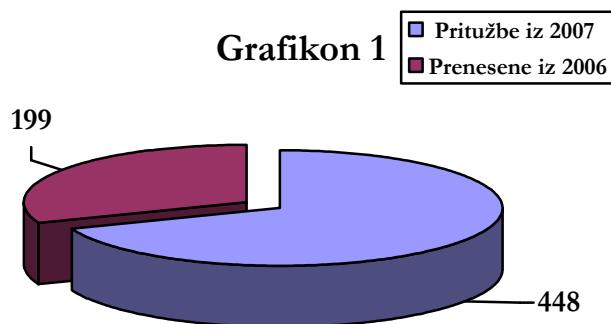
DIO DRUGI

STATISTIČKI POKAZATELJI O RADU ZAŠTITNIKA ZA 2007. GODINU

Svako ko smatra da su mu aktom, radnjom ili nepostupanjem organa povrijeđena ljudska prava i slobode može se obratiti Zaštitniku pritužbom. Zaštitniku se može obratiti i preko odgovarajućeg udruženja, odnosno organizacije kao i preko poslanika. Pritužba se može podnijeti i usmeno na zapisnik kod Zaštitnika.

Tokom 2007. godine, ukupno je u radu bilo 647 pritužbi, a od toga:

- a) 448 novih pritužbi, primljenih u 2007. godini;
- b) 199 pritužbi prenesenih iz 2006. godine.



Tokom 2007. godine, od ukupno **647** pritužbi, okončane su **403** pritužbe, od kojih je **293** primljeno u 2007 a **110** tokom 2006. godine.

Od ukupnog broja novoprimljenih pritužbi (448), 402 su podnijeli pojedinci, 42 grupe građana, 4 pritužbe su bile anonimne.

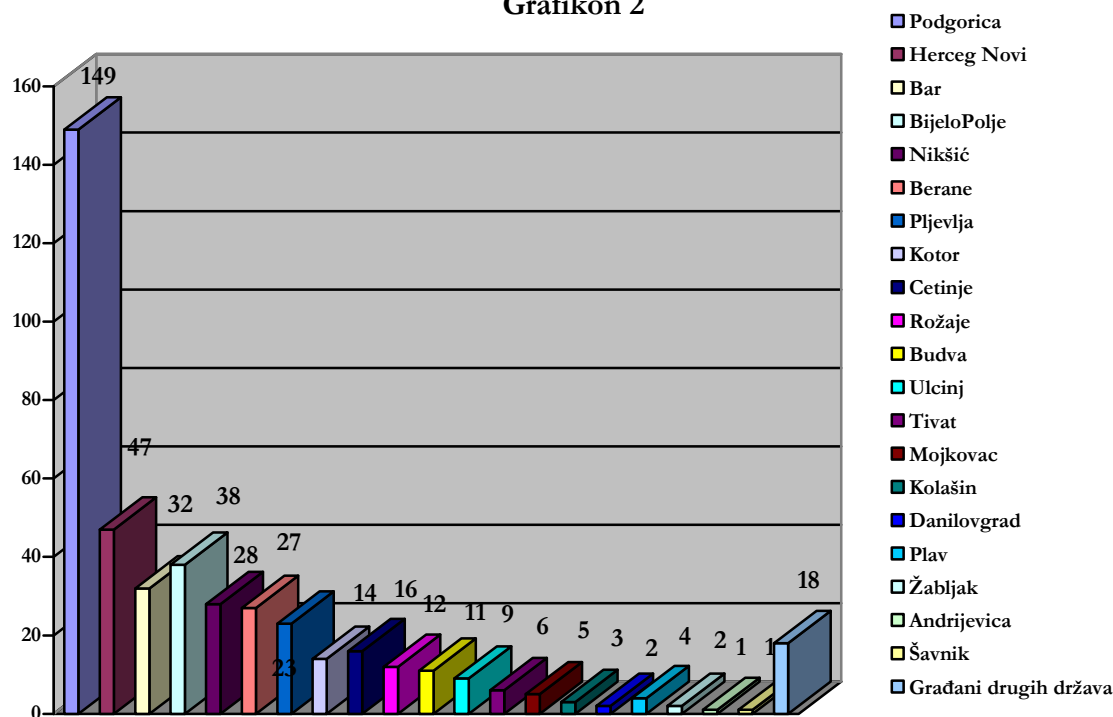
Ukupno **244** pritužbe su u radu, odnosno prenesene u 2008. godinu.

Pritužbe (Ukupno) 2006 + 2007 godina	647
Primljene u 2007	448
Prenesene iz 2006	199
Vrsta pritužbi preme podnosiocima za 2007 godinu	448
Individualne	402
Kolektivne	42
Anonimne	4
Okončane (Ukupno)	403
Nakon sprovedenog ispitivanja	262
Zbog nepostojanja procesnih pretpostavki	141
Prenesene u 2008 (Ukupno)	244

U toku 2007. godine, najviše pritužbi podnijeli su građani Podgorice (149), potom Herceg Novog (47), Bara (32), Bijelog Polja (38), Nikšića (28), Berana (27), Pljevalja (23), Kotora (14), Cetinja (16), Rožaja (12), Budve (11), Ulcinja (9), Tivta (6), Mojkovca (5), Kolašina (3), Danilovgrada (2), Plava (4), Žabljaka (2), Andrijevice (1) i Šavnika (1).

Zaštitniku su se obraćali i građani koji žive u Republici Srbiji (16), Bosni i Hercegovini (1) i Hrvatskoj (1).

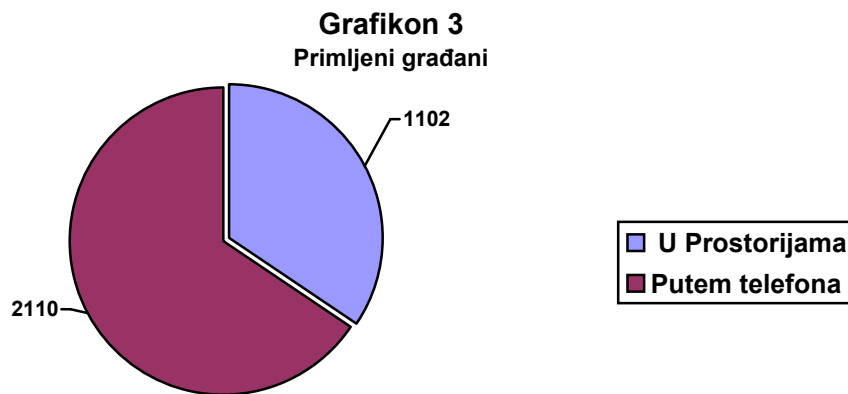
Grafikon 2



I u ovom izvještajnom periodu zabilježen je problem neaužurnosti nadležnih organa u dostavi traženih izjašnjenja Zaštitniku. Stoga, Zaštitnik je bio prinuđen da urgira za dostavljanje istih. Međutim, i pored upućenih urgencija, jedan broj pritužbi nije mogao biti okončan zbog nedostavljanja traženih izjašnjenja, (na primjer: Osnovni sud u Podgorici, Osnovni sud u Herceg Novom, Osnovni sud u Baru, Opština Rožaje, Glavni grad Podgorica).

PRIMLJENI GRAĐANI U INSTITUCIJI I VAN NJE

U toku 2007. godine, Zaštitnik i njegovi saradnici primili su u prostorijama institucije 1102 građanina, a telefonom se instituciji obratilo 2110 građana. Stranke su, nakon razgovora sa Zaštitnikom i njegovim saradnicima u vezi sa njihovim slučajem, u slučaju nenadležnosti upućivane na organe koji su nadležni za rješavanje problema sa kojima se suočavaju, a kod onih kod kojih je ocijenjeno da ima osnova za pokretanje postupka, ukazano im je da mogu podnijeti pritužbu Zaštitniku.



Zaštitnik i njegovi saradnici su u okviru „Dana Zaštitnika“ obišli pet (5) opština u Crnoj Gori, i to:

- Kolašin 20. aprila 2007. godine, u sklopu redovnih aktivnosti institucije vezanih za promociju i zaštitu prava djeteta;
- Kotor i Herceg Novi 29. – 31. maja 2007. godine, u sklopu održavanja «Dana Zaštitnika»;
- Berane, 26. i 27. juna 2007. godine, u sklopu održavanja «Dana Zaštitnika»;
- Pljevlja, 19. i 20. jula 2007. godine;
- Kotor i Herceg Novi, 19. – 20. novembra 2007. godine, u sklopu održavanja «Dana Zaštitnika» u oblasti prava djeteta.

Tokom održavanja „Dana Zaštitnika“ Zaštitnik i njegovi saradnici su primili na razgovor preko sto dvadeset građana ili predstavnika NVO, nakon čega su neki od njih podnijeli pritužbe kancelariji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

Pritužbe su se kao i prethodne godine, odnosile na rad sudova, rad organa državne uprave, lokalne samouprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja.

NAČIN POSTUPANJA PO PRITUŽBAMA

Pritužbe okončane zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za postupanje Zaštitnika i upućivanje na druga pravna sredstva

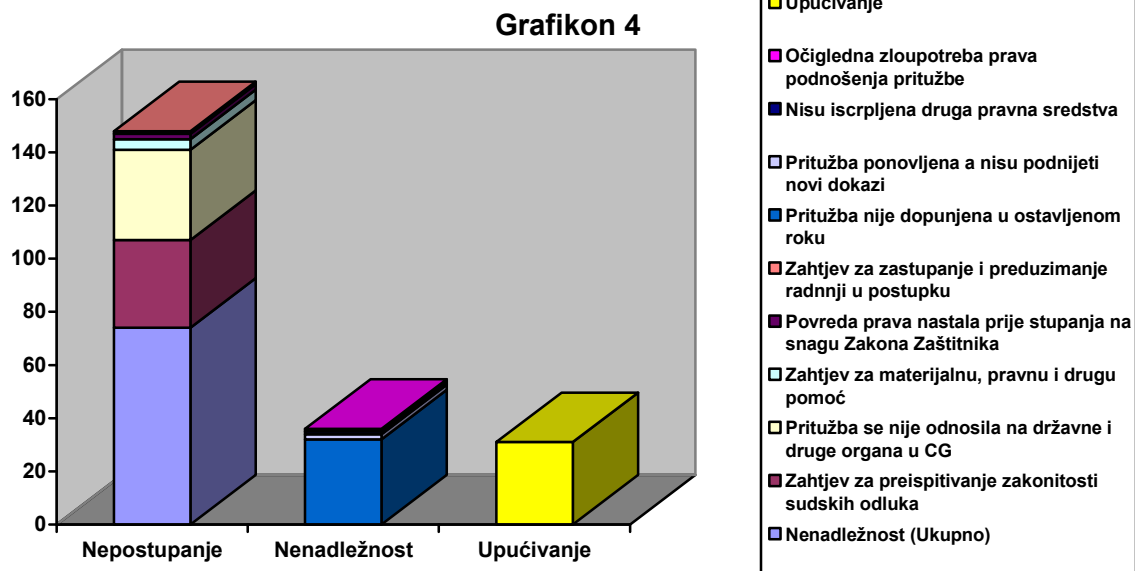
Zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za postupanje Zaštitnika postupak je okončan u **141** slučaju, odnosno 34,90% u odnosu na ukupan broj okončanih pritužbi (403).

Od tog broja Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje u **74** slučaja, zbog toga što su se pritužbe odnosile na: zahtjeve za preispitivanje zakonitosti sudskih odluka (33), što se povrede prava nijesu odnosile na državne i druge organe u Crnoj Gori (34), na zahtjeve na materijalnu, pravnu i drugu pomoć (4), što je povreda prava nastala prije stupanja na snagu Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda (2), na zahtjev za postupanje i preduzimanje radnji u postupku (1).

U **36** slučaja Zaštitnik nije postupao po pritužbama jer: nijesu dopunjene u ostavljenom roku (32), pritužbe su ponovljene a nijesu podnijeti novi dokazi (2), nijesu iscrpljena druga pravna sredstva (1), očigledna zloupotreba prava podnošenja pritužbi (1).

U **31** slučaju građani su upućeni da zaštitu svojih prava ostvare pred nadležnim državnim organima, iscrpljivanjem redovnih pravnih sredstava koja im stoje na raspolaganju.

Pritužbe okončane zbog nepostojanja procesnih pretpostavki za postupanje Zaštitnika i upućivanje na druga pravna sredstva	141
Nenadležnost (Ukupno)	74
Zahtjev za preispitivanje zakonitosti sudskih odluka	33
Pritužba se nije odnosila na državne i druge organe u CG	34
Zahtjev za materijalnu, pravnu i drugu pomoć	4
Povreda prava nastala prije stupanja na snagu Zakona Zaštitnika	2
Zahtjev za zastupanje i preduzimanje radnji u postupku	1
Nepostupanje (Ukupno)	36
Pritužba nije dopunjena u ostavljenom roku	32
Pritužba ponovljena a nisu podnijeti novi dokazi	2
Nisu iscrpljena druga pravna sredstva	1
Očigledna zloupotreba prava podnošenja pritužbe	1
Upućivanje na druga pravna sredstva	31



Pritužbe okončane nakon sprovedenog ispitnog postupka

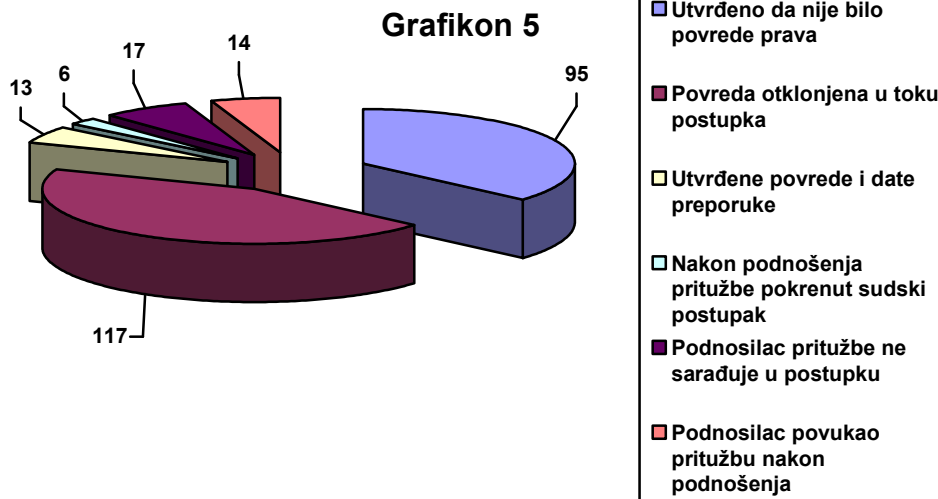
Nakon sprovedenog ispitnog postupka ukupno je okončano **262** pritužbe ili 65% od ukupno okončanih pritužbi (403).

Od toga Zaštitnik je u **95** slučajeva ili 36,26% utvrdio da nije bilo povrede prava.

U **130** ili 49,6% slučajeva utvrđeno je da postoji povreda prava, od čega je u **117** slučajeva povreda otklonjena u toku ispitnog postupka, pa je dalji postupak obustavljen, a u **13** slučajeva upućene su preporuke nadležnim organima za otklanjanje utvrđenih povreda prava.

U preostalih **37** ili 14,12%, ispitni postupak je obustavljen: u **6** slučajeva zbog toga što je nakon podnošenja pritužbi pokrenut sudski postupak, u **17** slučajeva podnosilac pritužbe nije sarađivao u postupku, dok u **14** slučajeva podnosioci su povukli pritužbu nakon njenog podnošenja.

Pritužbe okončane nakon sprovedenog ispitnog postupka (Ukupno)	262
Utvrđeno da nije bilo povrede prava	95
Utvrđena povreda prava (Ukupno)	130
Povreda otklonjena u toku postupka	117
Utvrđena povreda prava i date preporuke	13
Postupak obustavljen (Ukupno)	37
Nakon podnošenja pritužbe pokrenut sudski postupak	6
Podnosilac pritužbe ne sarađuje u postupku	17
Podnosilac povukao pritužbu nakon podnošenja	14



ORGANI NA KOJE SU SE ODNOSILE PRITUŽBE

- Pritužbe na rad sudova, tužilaštva i organa za vođenje prekršajnog postupka**

Od ukupnog broja primljenih pritužbi u toku 2007. godine, na rad sudova odnosile su se **154** pritužbe, a iz prethodne godine preneseno je još **86** pritužbi. Na rad tužilaštava primljeno je **5** pritužbi, a **2** pritužbe su prenesene iz 2006. godine. Na rad organa za vođenje prekršajnog postupka u 2007. godini, u radu su bile **4** pritužbe.

Što se tiče primljenih pritužbi, na rad sudova u toku 2007. godine, okončano je **115** pritužbi. Od tog broja na Osnovne sudove odnosila se **61** pritužba, na Više sudove **28**, na Vrhovni sud **12**, na Apelacioni sud **6**, na Upravni sud **5** i na Privredne sudove **3** pritužbe.

Od ukupno **86** prenesenih pritužbi iz 2006. godine, a koje su se odnosile na rad sudova okončano je **55** pritužbi. Od tog broja na Osnovne sudove odnosile su se **34** pritužbe, na Više sudove **14**, na Privredne sudove **3**, na Upravni sud **2** i na Vrhovni sud **2** pritužbe.

U toku 2007. godine ukupno je okončano **170** pritužbi, koje su se odnosile na rad sudova. Od tog broja najviše je bilo pritužbi na rad Osnovnih sudova **95**, na Više sudove **42**, na Vrhovni sud **14**, na Upravni sud **7**, na Apelacioni sud **6** i na Privredne sudove **6** pritužbi.

Od ukupno okončanih pritužbi na rad sudova, u toku 2007. godine, odnosilo se na rad Višeg suda u Podgorici **28**, Višeg suda u Bijelom Polju **14**, Osnovni sud u Baru **23**, Osnovni sud u Podgorici **17** i Osnovni sud u Kotoru **17**, Osnovni sud u Herceg Novom **12**, Osnovni sud u Bijelom Polju **6**, Osnovni sud u Beranama **5**, Osnovni sud u Nikšiću **3**, Osnovni sud u Žabljaku **3**, Osnovni sud u Cetinju **2**, Osnovni sud u Pljevljima **2**, Osnovni sud u Ulcinju **2**, Osnovni sud u Kolašinu **1**, Osnovni sud u Rožajama **1**, Osnovni sud u Plavu **1**, Vrhovni sud **14**, Upravni sud **7**, Apelacioni sud **6** i Privredni sud u Podgorici **5**, Privredni sud u Bijelom Polju **1**.

- **Državna uprava**

Iz ove oblasti u toku 2007. godine, u radu je bilo ukupno **131** pritužba. Od tog broja **89** pritužbi je primljeno u toku 2007. godine, a **42** pritužbe su prenesene iz 2006. godine.

Od ukupnog broja pritužbi **131**, koje su se odnosile na rad državnih organa okončane su **73** pritužbe. Od toga okončane su **52** pritužbe primljenih u toku 2007. godine i **21** pritužba prenesena iz prethodne godine.

Od ukupno **73** okončane pritužbe na rad državne uprave odnosile su se na: Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave (10), Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja (12), Uprave za nekretnine (6), Ministarstvo turizma i zaštite životne sredine (5), Uprave carina (4), Ministarstvo prosvjete i nauke (3), Vladu Crne Gore (3), Ministarstvo za ekonomski razvoj (2), Sekretarijat za evropske integracije (2), Fond za obeštećenje (2), Zavod za zbrinjavanje izbjeglica (2), Ministarstvo inostranih poslova (1), Ministarstvo kulture, sporta i medija (1), Vojsku Crne Gore (1), Savjet za privatizaciju (1), Ministarstvo finansija (5), Zavod za zapošljavanje Crne Gore (1), Zavod za izvršenje krivičnih sankcija (11) i Republički Hidrometeorološki zavod (1).

- **Javne službe i drugi nosioci javnih ovlašćenja**

Na rad Javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja u 2007. godini, instituciji Zaštitnika podnijeto je **15** pritužbi, a iz prethodne godine preneseno je **12** pritužbi. Od ukupno **27** pritužbi okončano je **14** iz 2007. godine i **5** iz 2006. godine.

- **Lokalna samouprava**

Na rad Lokalne samouprave, u izvještajnoj godini podneseno je **39** pritužbi građana. Iz prethodne godine preneseno je još **20** pritužbi.

Od ukupnog broja **59** pritužbi, okončano je **28** pritužbi iz 2007 godine i **12** iz 2006 godine.

Organi na koje su se odnosile okončane pritužbe (Ukupno)	403
Vrhovni sud	14
Upravni sud	7
Apelacioni sud	6
Sudski savjet	1
Viši Sudovi	42
Viši Sud u Podgorici	28
Viši Sud u Bijelom Polju	14
Osnovni sudovi (Ukupno)	95

Osnovni sud u Baru	23
Osnovni sud u Podgorici	17
Osnovni sud u Kotoru	17
Osnovni sud u Herceg Novom	12
Osnovni sud u Bijelom Polju	6
Osnovni sud u Beranama	5
Osnovni sud u Nikšiću	3
Osnovni sud u Žabljaku	3
Osnovni sud u Cetinju	2
Osnovni sud u Pljevljima	2
Osnovni sud u Ulcinju	2
Osnovni sud u Kolašinu	1
Osnovni sud u Rožajama	1
Osnovni sud u Plavu	1
Privredni sudovi	6
Privredni sud u Podgorici	5
Privredni sud u Bijelom Polju	1
Državni organi (Ukupno)	76
Ministarstvo zdravlja, rada i socijalnog staranja	12
Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave	10
Zavod za izvršenje krivičnih sankcija	11
Uprava za nekretnine	6
Ministarstvo finansija	5
Ministarstvo turizma i zaštite životne sredine	5
Uprava carina	4
Ministarstvo prosvjete i nauke	3
Vlada Crne Gore	3
Ministarstvo za ekonomski razvoj	2
Sekretarijat za evropske integracije	2
Fond za obeštećenje	2
Zavod za zbrinjavanje izbjeglica	2
Ministarstvo inostranih poslova	1
Ministarstvo kulture, sporta i medija	1
Vojska Crne Gore	1
Savjet za privatizaciju	1
Zavod za zapošljavanje Crne Gore	1
Republički Hidrometeorološki zavod	1
Policija	19
Uprava policije	11
Područna jedinica u Baru	4
Područna jedinica u Bijelo Polje	2
Područna jedinica u Podgorica	1
Ispostava Ulcinj	1

Prekršajni organi	4
Područni organ za prekršaje Pljevlja	2
Područni organ za prekršaje Bar	1
Područni organ za prekršaje Bijelo Polje	1
Tužilaštvo	5
Vrhovni državni tužilac	1
Viši državni tužioc u Podgorici	1
Osnovni državni tužilac u Baru	1
Osnovni državni tužilac u Rožajama	1
Osnovni državni tužilac u Bijelom Polju	1
Organi lokalne samouprave	40
Glavni grad Podgorica	16
Opština Tivat	4
Opština Berane	4
Opština Bijelo Polje	3
Opština Budva	3
Opština Rožaje	3
Opština Bar	2
Opština Kotor	2
Opština Žabljak	1
Opština Herceg Novi	1
Opština Plužine	1
Javne službe i drugi nosioci javnih ovlaštenja	24
Republički fond PIO	3
JU Centar za socijalni rad Nikšić, Plužine i Šavnik	3
JU Centar za socijalni rad Podgorica	3
JU Bolnica Kotor	2
Kliničko bolnički centar Crne Gore	2
Republički fond zdravstva	1
JP Čistoća	1
JU Centar za socijalni rad Rožaje	1
JU Centar za socijalni rad Berane	1
JU Osnovna Škola Milomir Čalović	1
JU Radio difuzni centar	1
Ostali	64
Druge organizacije	59
Elektroprivreda CG	8
Crnogorska Komercijalna Banka	1
AD Luka Bar	1
Advokatska komora	1
Visoka škola sestrinstva	1
Sportsko ribolovno društvo lipljan	1

NAČIN POVREDE PRAVA NA KOJI SE UKAZUJE U PRITUŽBAMA KOJE SU OKONČANE

U odnosu na način povrede prava na koji se ukazuje u pritužbama, a koje su okončane, najviše je bilo pritužbi zbog nepostupanja organa, odnosno „ćutanja administracije“, i to ukupno **71** pritužbi. Od ovog broja, **45** pritužbe su se odnosile na organe državne uprave, **17** na organe lokalne samouprave, **6** na javne ustanove i javna preduzeća, **3** na tužilaštva.

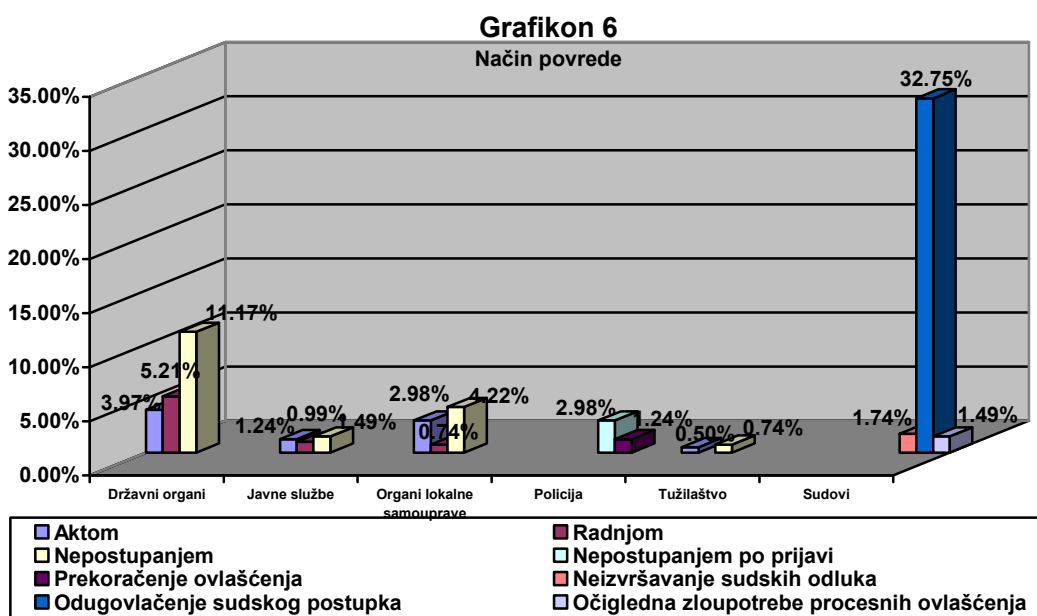
Najveći broj pritužbi na rad sudova (145) podniet je zbog odugovlaćenja sudskog postupka **132**, zbog neizvršavanja sudskih odluka **7**, a zbog očigledne zloupotrebe procesnih ovlašćenja **6** pritužbi.

Na povredu prava aktom podniet je **35** pritužbi, od čega je na akte državnih organa **16**, organa lokalne samouprave **12**, javnih ustanova i drugih nosilaca javnih ovlašćenja **5**, tužilaštvo **2**.

Na povredu prava radnjom nadležnog organa podniete su **28** pritužbi, od čega **21** na državne organe, **3** na organe lokalne samouprave, **4** na javne ustanove i druge nosioce javnih ovlašćenja.

Zbog specifičnosti ovlašćenja Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave, odnosno Uprave policije posebno su tretirani načini povrede prava od strane tog organa na koje je ukazivano u pritužbama. Na prekoračenje ovlašćenja **5** i na nepostupanje po prijavama **12** pritužbi.

U **107** ili 18.86% pritužbi nije utvrđen način povrede prava, iz razloga: što nije bilo povrede prava, stranke su upućivane na druga pravna sredstva, stranke nijesu sarađivale u ispitnom postupku ili nijesu dopunile pritužbu u ostavljenom roku.



KONAČNA MIŠLJENJA SA PREPORUKAMA

U 2007. godini, Zaštitnik je u **13** slučajeva nakon sprovedenog ispitnog postupka, utvrdio da je došlo do određenih povreda ljudskih prava i sloboda i uputio nadležnim organima konačna mišljenja sa preporukama. U **7** slučajeva radi se o pritužbama prenesenim iz 2006. godine.

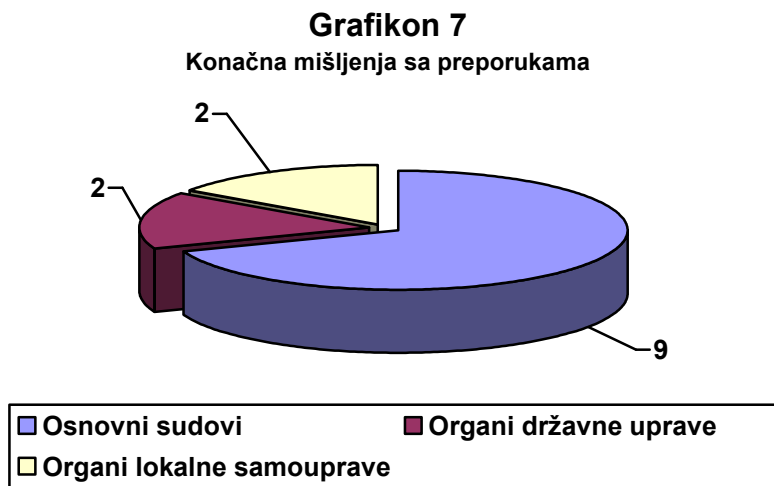
Sudovima je upućeno **9** preporuka i to: Osnovnom sudu u Podgorici 2; Osnovnom sudu u Kotoru 3; Višem sudu u Podgorici 1; Višem sudu u Bijelom Polju 1; Vrhovnom sudu Crne Gore 2.

Preporuke upućene sudovima su se odnosile na odugovlačenje sudskog postupka (7), na neizvršavanje pravosnažnih sudskih odluka (2).

Prema vrsti postupka, **7** preporuka se odnosilo na parnični postupak i 2 na izvršni postupak. Od 9 preporuka upućenih sudovima, 8 je ispoštovano, dok jedna nije ispoštovana i to od strane Osnovnog suda u Kotoru.

Organima državne uprave upućene su dvije preporuke (2) i to: Upravi za nekretnine – Područna jedinica Herceg Novi (zbog ćutanja administracije) i Upravi za šume – Područna jedinica Pljevlja (zbog uskraćivanja prava na raspolaganje sopstvenom imovinom). Jedna preporuka (1) je ispoštovana. Preporuku nije ispoštovala Uprava za nekretnine – Područna jedinica Herceg Novi.

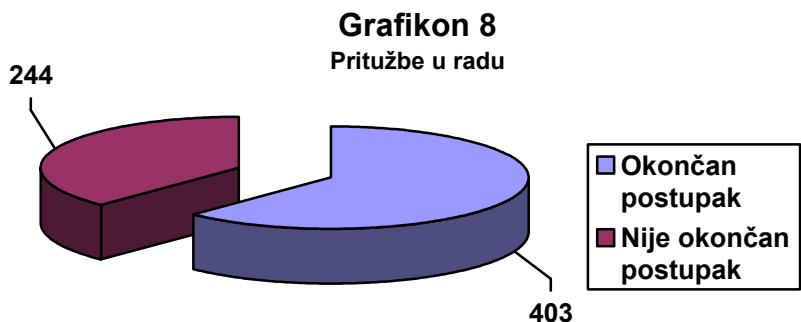
Organima lokalne samouprave upućene su dvije preporuke, i to: Opštini Žabljak (zbog povrede prava na mirno uživanje imovine i pravo na efikasnu pravnu zaštitu) i Opštini Bijelo Polje (zbog nepostupanja i neizvršavanja pravosnažnog i izvršnog rješenja o rušenju nelegalnog sagrađenog objekta). Ove preporuke nijesu ispoštovane.



OBLASTI NA KOJE SE ODNOSE PRITUŽBE U RADU

Od ukupno **647** pritužbi, koje su bile u radu u 2007. godini, postupak nije okončan u **244** pritužbe. Najviše neokončanih pritužbi **70** odnosi se na rad sudova zatim na rad državnih organa **50**, na rad organa lokalne samouprave **19**, na javne službe **9**, na Policiju **8**, na Tužilaštvo **1**, u **87** slučajeva pritužbe još nijesu dopunjene.

Jedan broj ovih pritužbi nije okončan, zbog većeg priliva pritužbi tokom decembra 2007. godine, a drugi dio zbog kašnjenja organa u dostavljanju traženih izjašnjenja i drugih podataka.



DIO TREĆI

SUDOVI I JAVNA UPRAVA

- **Sudovi**

I u ovoj izvještajnoj godini kao i u prethodnim godišnjim izvještajima Zaštitnik je ustanovio da je primljeno najviše pritužbi na rad sudova (154), i to, prije svega, zbog odugovlačenja sudskog postupka, nesprovođenja sudskih odluka i zloupotreba procesnih ovlaštenja što ukazuje na neažurnost i neefikasnost sudova.

Nakon pokretanja procedure po ovim pritužbama od strane Zaštitnika, otklonjen je znatan broj povreda prava podnositelaca pritužbi, a po završetku ispitnog postupka u jednom broju pritužbi konstatovano je da je došlo do povrede ljudskih prava, pa je, Zaštitnik uputio preporuke nadležnim sudovima.

Najveći broj pritužbi se odnosio na odugovlačenje sudskog postupka kod Osnovnih sudova u Crnoj Gori. Međutim, nije zanemarljiv broj pritužbi i na rad Višeg suda u Podgorici. Takođe, bilo je pritužbi i na rad Privrednih sudova u Podgorici i Bijelom Polju, na rad Apelacionog suda, Upravnog suda i na rad Vrhovnog suda Crne Gore.

U ostalim slučajevima, podnosioci pritužbi su tražili od Zaštitnika, da preispita zakonitost sudskih odluka i da se uključi u sudski postupak i to kroz davanje mišljenja o predmetu spora. Osim toga bilo je zahtjeva i za zastupanjem u sudskim postupcima ili preduzimanje radnje u istim sa razloga niskih primanja nezaposlenosti i nemogućnosti da podnesu troškove postupka i angažovanje advokata u cilju ostvarivanja zaštite i njihovih prava. U svim ovim slučajevima, Zaštitnik nije bio nadležan za postupanje, o čemu su stranke obaviještene i upućene na mogućnost korišćenja redovnih i vanrednih pravnih sredstava.

Polazeći od saznanja da veliki broj građana u Crnoj Gori, zbog siromaštva ne može pristupiti sudovima, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda ukazuje na potrebu donošenja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u Crnoj Gori. Besplatna pravna pomoć ograničila bi se imovinskim cenzusom na osobe koje ne mogu obezbijediti sredstva iz vlastitih prihoda. Zakonom bi takođe bile utvrđene oblasti za koje bi se odobrila pomoć.

U navedenom periodu, kao što je već istaknuto, najveći broj pritužbi građana odnosio se na neopravdano dugo trajanje sudskog postupka, mnogo rjeđe na sporo izvršavanje sudskih odluka ili njihovo neizvršavanje, a vrlo rijetko na očiglednu zloupotrebu procesnih ovlašćenja. Što se tiče vrste postupka, pritužbe su se u najvećem broju odnosile na parnične postupke, u nešto manjem broju na krivični i izvršni postupak, a jedan broj pritužbi odnosio se na stečajni postupak kod Privrednog suda.

Zaštitnik smatra da je zabrinjavajuće velik broj zaostalih i neriješenih predmeta kod sudova i s tim u vezi cijeni da sudski postupci, bez obzira na vrstu, često nedopustivo dugo traju, čak i u pravno manje složenim predmetima. Naime, u toku dosadašnjeg rada Zaštitnik je zapazio sljedeće:

U građanskim predmetima postupci u pojedinim predmetima traju više od 10 godina. Prvostepeni postupak ponekad traje šest do devet godina, dok postupak po žalbi traje i preko dvije godine. Ima slučajeva da pripremno ročište nije zakazano, odnosno pripremne radnje za zakazivanje glavne rasprave nijesu sprovedene ni nakon godinu dana. Takođe je uočeno da su drugostepeni sudovi u ranijem periodu (prije donošenja novog Zakona o parničnom postupku) više puta vraćali predmet po žalbi na ponovni postupak i odlučivanje, što je u velikoj mjeri doprinosilo odugovlačenju postupka, odnosno neefikasnosti sudova. Zaštitnik je, takođe, zapazio da je u pojedinim predmetima, nakon vraćanja na ponovno suđenje, ponovni prvostepeni postupak trajao i preko 10 godina.

U pojedinim krivičnim predmetima postupci traju preko osam i devet godina. Inače u ovim slučajevima podnosioci pritužbi su najčešće oštećeni, a okrivljeni, odnosno optuženi samo ako se nalaze u pritvoru.

U svim slučajevima (i krivičnim i građanskim) u kojima je Zaštitnik utvrdio postojanje povrede prava i sudovima je uputio preporuke da utvrđene povrede otklone u određenom roku u skladu sa procesnim pravilima parničnog ili krivičnog postupka.

U izjašnjenjima na navode iz pritužbi i izvještajima povodom upućenih preporuka Zaštitnika, predsjednici sudova kao razlog za dugo trajanje najčešće navode: nedovoljan broj sudija odnosno duže odsustvovanje sudije (zbog bolovanja ili iz drugih razloga), prestanak sudijske funkcije, u kojem slučaju se čeka izbor novog sudije da bi mu se dodijelili predmeti sudije koji je razriješen funkcije (u nekim slučajevima predmeti se ne dodjeljuju drugom sudiji po dvije godine), nemogućnost saslušanja stranaka, nepostupanje organa unutrašnjih poslova po naredbama suda, nepostupanje drugih državnih organa po zamolnicama, nemogućnost da se utvrdi tačna adresa stranke ili drugi više ili manje objektivni razlozi.

I pored razumjevanja za objektivne poteškoće sa kojima se suočavaju sudovi u svom radu (loša dostava, neodgovarajuća saradnja sudova sa drugim organima, a naročito sa MUP-om i Upravom za nekretnine, dugotrajan postupak izbora sudija), Zaštitnik smatra da se nikakvim okolnostima i razlozima ne može pravdati trajanje postupaka preko osam godina, odnosno nezakazivanje pripremnih ročišta, glavnih rasprava i pretresa u zakonom utvrđenim rokovima. Takođe nema opravdanja za nesprovođenje izvršenja pravosnažnih i izvršnih sudskih odluka, jer neizvršavanje ili sporo izvršavanje sudskih odluka dovodi u pitanje kredibilitet i autoritet suda i sudske vlasti.

Zaštitnik konstatuje da je, ipak, najveći broj povreda prava na suđenje u razumnom roku posljedica razloga subjektivne prirode. Prije svega, ne poštuju se zakonom propisani rokovi za preduzimanje i sprovođenje određenih procesnih radnji, kako u krivičnom i parničnom, tako i u izvršnom postupku. Sudovi u nedovoljnoj mjeri koriste zakonom propisane mehanizme da spriječe zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku, kao i ometanje sprovođenja postupka u razumnom roku od strane bilo kojeg učesnika u postupku (novčane kazne, strožija primjena procesnih pravila, određivanje naknade štete i naknade troškova stranci koja je pretrpjela štetu). Evidentna je i pojava nepoštovanja rokova za donošenje i izradu odluka. Pojedini predsjednici sudova ne poštuju odredbe Zakona o sudovima i Sudskog poslovnika prilikom organizacije rada u sudu, rasporeda predmeta, a naročito u slučajevima kad je sudija spriječen da vrši svoju funkciju duže od tri mjeseca ili mu je sudijska funkcija prestala.

S tim u vezi, Zaštitnik smatra da prelazne i završne odredbe procesnih zakona, kada postoji dilema u vezi njihove primjene, treba tumačiti tako da se u što većoj mjeri primjenjuju normativna rješenja novih zakona iz razloga što su ta rješenja unaprijedena, a sve u cilju pružanja adekvatnije sudske zaštite, kao i da se vođenje postupka učini racionalnijim, efikasnijim i ažurnijim. Naravno, pri tome treba voditi računa da se u prelaznim periodima građanima ne uskrati neko pravo koje su stekli po ranijem zakonu.

Uočeno je takođe, da viši sudovi povodom svake pritužbe koja se odnosi na njihov rad uglavnom daju izjašnjenja iste sadržine, tj. da sadrže podatak o tome kada je primljen predmet po žalbi, obavještenje da je dat sudiji u rad i da predmet nije završen, jer sudija daje prioritet predmetima iz ranijih godina u skladu sa programom rješavanja zaostalih predmeta. Dakle, isti odgovor se daje i za predmet u kojem cjelokupni postupak traje dvije godine i za one predmete u kojima postupak traje više od osam godina (o tome svjedoče primjeri iz prakse). Tim povodom, Zaštitnik je od drugostepenog suda tražio informaciju da li je kriterijum za utvrđivanje prioriteta za uzimanje predmeta u rad isključivo vrijeme od kada se predmet nalazi kod tog Suda ili se uzima u obzir ukupno trajanje postupka. Dobio je odgovor da se kao kriterijum uzima u obzir samo vrijeme od kada se predmet nalazi u tom Sudu. Ovakav pristup drugostepenih sudova Zaštitnik smatra

neprihvatljivim, jer se i na taj način doprinosi neopravdano dugom trajanju postupka. Stoga, sudovi prilikom donošenja svojih programa za rješavanje zaostalih predmeta iz ranijeg perioda, prevashodno moraju voditi računa o ukupnom trajanju sudskog postupka, kao i o okolnostima koje su do toga dovele, i na osnovu toga utvrđivati prioritete u rješavanju predmeta. U suprotnom će se desiti da država Crna Gora pretrpi velike štete zbog kršenja prava na suđenje u razumnom roku od strane njenih sudova, imajući u vidu praksu Evropskog suda za ljudska prava.

S tim u vezi, Zaštitnik smatra da izvještaji o radu sudova moraju sadržavati podatke o ukupnom trajanju sudskih postupaka, jer su ti podaci vazni za sagledavanje rada sudova i preduzimanje odgovarajućih mjera za rješavanje zaostalih predmeta iz ranijih godina.

U krivičnim postupcima u kojima je okrivljenima određen pritvor, naročito se mora voditi računa o potrebi poštovanju prava na suđenje u razumnim roku, koje je u ovom slučaju usko povezano sa pravom osoba koje se nalaze u pritvoru.

Zaštitnik smatra da nadležni sudovi moraju preduzeti sve zakonom propisane mjere i aktivnosti da se predmeti ove vrste što prije okončaju, a pogotovo predmeti u kojima su postupci započeti po ranije važećem Zakonu o krivičnom postupku.

Zaštitnik ukazuje da sudski postupci, bez obzira na vrstu, često nedopustivo dugo traju, čak i u pravno manje složenim predmetima, uprkos tome što je pravo na pravično suđenje u razumnom roku zaštićeno nacionalnom legislativom i međunarodnim pravom, kao što su: Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, član 14; Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, član 6; Zakon o parničnom postupku Crne Gore, član 11; Zakonik o krivičnom postupku, član 16 i Zakon o sudovima član 7; Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

- **Javna uprava**

Znatan broj pritužbi podnijetih od strane građana/ki instituciji Zaštitnika u 2007. godini, kao i onih iz prethodne godine, a koje se odnose na rad državne i lokalne uprave ukazuju na postojanje poteškoća u ostvarivanju sloboda i prava građana u institucijama sistema, koje nepovoljno utiču na uspostavljanje i izgradnju pravne države u nas. Naime, najviše se radi o „ćutanju administracije“ odnosno nepostupanju po zahtjevima građana ili pravosnažnim upravnim rješenjima ili po njihovim žalbama.

Povrede prava građana na pravično i efikasno odlučivanje o njihovim građanskim pravima, odnosno povrede upravnog postupka činili su manje više svi organi.

S tim u vezi, Zaštitnik podsjeća da su svi organi koji postupaju u upravnim stvarima dužni da rješavaju na osnovu zakona i drugih propisa, da su pri vođenju postupka dužni biti efikasni i da strankama omoguće da što lakše zaštite i ostvare svoja prava i pravne interese, te da moraju pravilno i potpuno utvrditi sve činjenice i okolnosti, koje su od značaja za donošenje zakonite odluke. Osim toga niži organi su dužni da postupaju po odlukama neposredno viših organa.

S druge strane, Zaštitnik primjećuje da građani nijesu u dovoljnoj mjeri upoznati sa ovlašćenjima navedenih organa i granicama tih ovlašćenja, kao i sa svojim obavezama u postupcima pred tim organima. Stoga je pouka neuke stranke i pružanje korisnih i odgovarajućih informacija neophodan element u radu državnih organa. Time bi se otklonile sumnje građana u nepristrasnost organa i, istovremeno, doprinijelo efikasnosti rada državnih organa.

U slučajevima koji su se odnosili na povredu ovog prava, povrede su uglavnom otklonjene u toku ispitnog postupka Zaštitnika, a u jednom slučaju bilo je neophodno da on uputi preporuku organu. Naime, podnosilac pritužbe se žalio na rad Sekretarijata za urbanizam, građevinarstvo, stambene i komunalne poslove Opštine Žabljak, zbog povrede upravnog postupka odnosno „čutanja administracije“ i nepostupanja po rješenju Ministarstva saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija. Zaštitnik je utvrdio da ovaj upravni postupak traje više od tri godine i da još uvijek nije okončan. Naime, postupak je započet 22. avgusta 2003. godine, kada je podnosilac pritužbe podnio zahtjev za uklanjanje prepreka na putu do svoje kuće navedenom Sekretarijatu, s obzirom da mu je time povrijeđeno pravo na nesmetan prilaz sopstvenoj kući. Sekretarijat je, 4. decembra 2003. godine, donio Zaključak kojim je odbacio zahtjev podnosioca pritužbe, zbog nenadležnosti, iako se iz obrazloženja Zaključka vidi da je taj organ, radi utvrđivanja činjeničnog stanja, izašao na lice mjesta sa vještakom geodetske struke i izvršio uvid u katastarski operat. Podnosilac pritužbe je blagovremeno izjavio žalbu na ovaj Zaključak drugostepenom organu, Ministarstvu pomorstva i saobraćaja koji je, 2. marta 2005. godine, donio odluku po žalbi na način što je poništio Zaključak Sekretarijata i predmet vratio prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje. Pri tom, Ministarstvo pomorstva i saobraćaja je ukazalo prvostepenom organu na bitne povrede upravnog postupka, nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i nedostatak pravno relevantnih dokaza prilikom donošenja Zaključka i naložilo mu da u roku propisanom odredbama 237 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku donese novo rješenje. Zaštitnik je takođe primijetio da je drugostepeni organ donio odluku po žalbi tek nakon godinu i više dana, te da je i on sa svoje strane, doprinio odugovlačenju ovog upravnog postupka, iako za to nijesu postojali opravdani razlozi. Zbog neblagovremenog odlučivanja po žalbi podnosilac pritužbe je bio prinuđen da ukloni svoju kuću i izvrši njen premještaj na drugu lokaciju, jer mu nije bio omogućen prilaz kući. Zaštitnik nije prihvatio objašnjenje Sekretarijata da zbog upražnjenog radnog mjesta inspektora za javne puteve u tom organu nije bilo moguće sprovesti ponovni postupak, kao i to da, s obzirom na ranije utvrđeno činjenično stanje koje je i dalje ostalo neizmijenjeno, taj organ u ponovljenom postupku nije imao osnova za donošenje drugačijeg rješenja, s obzirom na činjenicu da je drugostepeni organ u konkretnom slučaju utvrdio više nepravilnosti i povreda upravnog postupka. Stoga je Zaštitnik preporučio Sekretarijatu za urbanizam, građevinarstvo, stambene i komunalne poslove opštine Žabljak, da bez daljeg odlaganja, postupi po rješenju Ministarstva pomorstva i saobraćaja i u ponovljenom postupku otkloni nepravilnosti na koje mu je ukazano u tom rješenju, upotpuni činjenično stanje i donese novo rješenje. Takođe je preporučio predsjedniku Opštine Žabljak da, saglasno svojim zakonskim ovlašćenjima, sprovede nadzor nad radom ovog organa lokalne uprave i obezbijedi da se ovaj, kao i drugi slični upravni postupci, sprovedu efikasno i bez nepotrebnih odugovlačenja. Preporuka, prema obavještenju podnosioca pritužbe nije sprovedena ni nakon godinu dana od dana upućivanja.

Zaštitnik smatra da su organi lokalne uprave u ophođenju prema građanima, dužni težiti najvišim standardima, odnosno osigurati da se prema građanima postupa ispravno, pravedno i nepristrasno. To bi podrazumijevalo brzo djelovanje, bez nepotrebnog odlaganja, pravilno postupanje; postupanje u skladu sa zakonom i ostalim propisima koji regulišu njihova ovlašćenja;

pružanje pomoći pojednostavljenjem postupka, obrazaca i informacija o pravima i uslugama; davanje jasnih i preciznih podataka o rokovima i uslovima koji mogu dovesti do gubitka nekog prava; odgovorno postupanje, nezauzimanjem suparničkog stava tamo gdje postoji bojazan od sudskog spora.

DIO ČETVRTI

Analiza rada po pravnim oblastima

- **Pravo na imovinu i mirno uživanje imovine**

Veliki značaj imovine u svakodnevnom životu dovodi do mnogih sporova u oblasti svojinsko-pravnih odnosa, kako između fizičkih lica tako i između pravnih lica, odnosno trećih lica. Postupci se pokreću s ciljem da zaštite svojinska prava lica koja smatraju da su im ista povrijeđena. Tako da je, u toku 2007. godine, iz ove oblasti u radu bilo ukupno 59 pritužbi građana/ki, od čega je novoprimljenih 42, a iz prethodne godine 17. Okončano je 39 pritužbi dok je 20 pritužbi preneseno u 2008. godinu.

Pritužbe građana/ki se odnose na razne vidove imovinsko-pravnih sporova, kao što su: povraćaj i obeštećenje oduzete imovine, kršenje prava na imovinu i mirno uživanje imovine usljed nelegalne gradnje ili selektivne primjene propisa iz oblasti urbanizma, građevinarstva, prostornog planiranja. Iz dostavljenih pritužbi uočava se da ovo pravo najčešće krše organi lokalne samouprave.

1) U pritužbama koje su se odnosile na postupak restitucije, odnosno povraćaja oduzete imovine građani su najčešće ukazivali na sporost u rješavanju njihovih zahtjeva kod opštinskih komisija, kao i na iznos obeštećenja i sporost u isplati istog bivšim vlasnicima i njihovim nasljednicima, kao i na neravnopravan tretman prilikom te isplate. Ističu da Fond za obeštećenje isplati nekoliko rata obeštećenja, pa da nakon toga prestane sa izmirenjem obaveza, kao i da pojedini vlasnici i njihovi nasljednici po istom rješenju uspiju da se naplate putem obveznica ili gotovinski (ukoliko je iznos manji), a drugi ne, iako se rješenjem o obeštećenju nalaže Fondu, kao obvezniku obeštećenja, da u roku od 15 dana od dana pravosnažnosti rješenja isplati bivšim vlasnicima utvrđeni iznos. U izjašnjenjima koja je Fond dostavljao Zaštitniku navodi se da je naplata obeštećenja putem obveznica omogućena svim bivšim vlasnicima i njihovim nasljednicima, a da se novčana sredstva isplaćuju u proporcionalnim iznosima prema raspoloživosti sredstava u Fondu za obeštećenje, do konačnosti njihove isplate. U najvećem broju slučajeva obeštećenja se isplaćuju nasljednicima bivših vlasnika i to u šestomjesečnim ratama.

S obzirom da su u dosadašnjoj praksi uočeni određeni nedostaci u primjeni Zakona o povraćaju i obeštećenju oduzete imovine, pristupilo se njegovim izmjenama i dopunama (donijete su krajem jula 2007), s ciljem da se obezbijedi brže i efikasnije rješavanje zahtjeva za povraćaj i obeštećenje oduzete imovine, kako bi se ovaj veoma značajan i složen proces sproveo u potpunosti i izvršio povraćaj ili obeštećenje nepravredno oduzete imovine bivšim vlasnicima ili njihovim nasljednicima.

Izmjenama i dopunama Zakona o povraćaju oduzetih imovinskih prava i obeštećenju, između ostalog, utvrđeno je da će postupke započete po zahtjevima bivših vlasnika nastaviti komisije za povraćaj i obeštećenje koje se formiraju u tri opštine: Komisija za povraćaj i obeštećenje u Podgorici za teritoriju opština: Podgorica, Danilovgrad, Nikšić, Šavnik, Plužine i Cetinje, Komisija za povraćaj i obeštećenje u Baru za teritoriju opština: Budva, Herceg Novi, Tivat, Kotor, Bar i Ulcinj, i Komisija za povraćaj i obeštećenje u Bijelom Polju za teritoriju opština: Bijelo Polje, Berane, Kolašin, Andrijevica, Plav, Rožaje, Mojkovac, Pljevlja i Žabljak. Takođe je propisano da crkve i vjerske zajednice mogu podnijeti prijavu radi evidentiranja imovine koja im je na teritoriji Crne Gore oduzeta u korist opštenarodne, državne, društvene ili zadružne svojine bez pravične ili tržišne naknade, ali da ta prijava ne predstavlja zahtjev za ostvarivanje prava na osnovu koga se može izvršiti povraćaj oduzete imovine ili obeštećenje. S tim u vezi, Zaštitnik ukazuje da i dalje ostaje otvoreno pitanje regulisanja uslova, načina i postupka povraćaja oduzetih imovinskih prava vjerskim zajednicama, čime su one dovedene u neravnopravan položaj u odnosu na druge subjekte kojima je to pravo obezbijeđeno. Stoga smatra da je neophodno da se što prije normativno uredi način i postupak vraćanja imovine koja je svojevremeno oduzeta vjerskim zajednicama, jer je nediskriminatorski pristup pitanju restitucije važan reformski iskorak Crne Gore na njenom putu ka demokratiji, vladavini prava, tržišnoj ekonomiji i evropskim integracijama. Takođe zapaženo je, da je nakon donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o povraćaju imovinskih prava i obeštećenju došlo do zastoja u rješavanju zahtjeva građana za povraćaj i obeštećenje zbog kašnjenja u formiranju novih komisija i primopredaji dokumentacije. Stoga, novoformirane komisije trebaju da ubrzaju postupak po podnijetim zahtjevima i iste rješavaju prema redosledu prispjeća.

2) Nekoliko građana žalilo se na nemogućnost ostvarivanja prava na deviznu štednju koju su položili kod privatnih (piramidalnih) banaka (Dafiment banka, Jugoskandik banke, Banke privatne privrede Podgorica, „Inos“ banke i drugih privatnih banaka), smatrajući da su dovedeni u neravnopravni položaj u odnosu na građane Crne Gore koji su ostvarili svoje pravo na isplatu devizne štednje kod ovlašćenih banaka sa sjedištem van Crne Gore. Naime, krajem 2006. godine donijet je Zakon o isplati devizne štednje građana položene kod ovlašćenih banaka sa sjedištem van Republike Crne Gore („Službeni list RCG“, br. 81/06), kojim su uređeni način, rokovi i postupak isplate devizne štednje građana sa prebivalištem u Crnoj Gori, čime je značajnom broju građana Crne Gore omogućeno ostvarivanje prava na raspolaganje sopstvenom imovinom i otklonjena povreda tog prava do koje je došlo zbog ranijih normativnih rješenja. Ovim zakonom propisano je da se devizna sredstva položena kod privatnih (piramidalnih) banaka ne smatraju deviznom štednjom u smislu tog zakona, te da građani koji su imali takvu štednju ne mogu ostvariti to svoje pravo.

3) Određeni broj pritužbi odnosio se na ugrožavanje prava na mirno uživanje imovine zbog neefikasnosti i nedjelotvornosti građevinskih i ubranističkih inspekcija, naročito zbog nepostupanja tih organa po pravosnažnim i izvršnim rješenjima o uklanjanju bespravno izgrađenih objekata. Takve pritužbe najčešće su podnosili građani kojima takva bespravna gradnja u susjedstvu smeta da uživaju svoju nepokretnu imovinu ili im čini štetu. Subjektivni utisak građana o radu građevinske inspekcije daje negativnu sliku o radu ovog organa. Takvo postupanje od strane građevinske inspekcije govori o neadekvanoj implementaciji pravnih propisa u praksi.

Građani smatraju da po prijavi građevinska inspekcija ne obavlja nadzor u najkraćem roku, a kada to i obavi, za konačno izvršenje rješenja o rušenju valja čekati i po nekoliko godina. Stoga, ostaje

nedovoljno jasno u kojoj se mjeri postiže stvarna svrha, zbog koje je uopšte bilo razloga za izricanje mjere građevinskog inspektora (nakon obustave gradnje najčešće slijedi mjera uklanjanja objekta), ako se ta svrha ostvaruje nakon više godina. Građani svoje pravo ne mogu zaštititi jednostavno, brzo i efikasno. Osim toga i dalje u pojedinim jedinicama lokalne samouprave ne postoje formirane izvršne službe koje bi sprovodile izvršenja rješenja o uklanjanju bespravno podignutih objekata, što dodatno utiče na pravnu nesigurnost građana i sumnje u korupciju opštinskih organa. Na ovaj je problem upozoreno i u prethodnim izvještajima Zaštitnika, ali je očigledno da će on i dalje ostati otvoren. Stoga treba tražiti nova zakonska rješenja kojima bi se pospješila efikasnost inspekcijskih organa, a nadležni organi lokalne uprave moraju izvršavati svoje zakonom utvrđene obaveze u odnosu na građane i sprječavati sve vidove zloupotrebe i kršenja zakona u ovom domenu.

4) Jedan dio pritužbi se odnosio na pravo upisa svojine i diobe imovine. Ova prava najviše su kršena od strane Uprave za nekretnine, odnosno njenih područnih jedinica (posebno u Herceg Novom) zbog odugovlačenja upravnog postupka (nerješavanja podnijetih zahtjeva, nepostupanja po žalbi) ili nepostupanja po pravosnažnim i izvršnim rješenjima koja se tiču ostvarivanja njihovih imovinskih prava (upis prava svojine, dioba imovine). Ovo pravo kršili su i drugi državni organi i organi lokalne uprave. U najvećem broju slučajeva povrede su otklonjene nakon intervencije Zaštitnika, a u dva slučaja Zaštitnik je, nakon što je utvrdio povredu prava, uputio preporuku, i to: Upravi za nekretnine – Područna jedinica Herceg Novi (br.01-24/07-1) i Upravi za šume – Područna jedinica Pljevlja (br.01-422/06-2). Preporuka (br.01-422/06-2) je ispoštovana.

a) Podnosioci pritužbe su bili podnosioci zahtjeva za parcelaciju katastarske parcele 485/1 KO Ratiševina i upis prava susvojine na toj katastarskoj parceli (čest. zem. 653/7) u površini 300m², a saglasno Ugovoru o kupoprodaji, ovjerenim kod Osnovnog suda u Herceg Novom i Ugovoru o zamjeni nepokretnosti, ovjerenog kod Osnovnog suda u Herceg Novom. Prema relevantnim zakonskim odredbama, upis prava na nepokretnostima vrši nadležni organ na čijoj se teritoriji nalazi nepokretnost, između ostalog, i na osnovu isprave o pravnom poslu sačinjenje u skladu sa zakonom, u postupku na koji se primjenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku. Ispitujući ovu pritužbu Zaštitnik je konstatovao da postupak po zahtjevu podnosioca pritužbe traje tri godine i da još uvijek nije okončan. Naime, postupak je započet 27. avgusta 2004. godine, kada su podnosioci pritužbe podnijeli zahtjev za parcelaciju i upis prava susvojine, a na osnovu kupoprodajnog ugovora. Uprava za nekretnine – Područna jedinica Herceg Novi donijela je, 9. februara 2005. godine, rješenje kojim se odbija taj njihov zahtjev, s obrazloženjem da nijesu ispunjeni uslovi iz člana 89 i 93 Zakona o državnom premjeru, katastru i upisima prava na nepokretnostima. Podnosioci pritužbe su blagovremeno na to rješenje izjavili žalbu drugostepenom organu, Upravi za nekretnine, koja je, 11. marta 2005. godine, donijela odluku po toj žalbi na način što je poništila rješenje Područne jedinice Herceg Novi, br. 954-109-UP/I-1829/1-2004, od 9. februara 2005. godine i predmet vratila prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje. Međutim, prvostepeni organ ni nakon više od dvije godine, nije postupio po rješenju drugostepenog organa niti je u ponovnom postupku otklonio nepravilnosti na koje mu je ukazano u rješenju, odnosno nije donio novo rješenje, iako je zakonski rok za to bio 30 dana od dana prijema predmeta. Zaštitnik je konstatovao da su podnosioci pritužbe imali interes da se navedeni upravni postupak što prije okonča kako bi mogli mirno da uživaju svoju imovinu, čiji su vlasnici postali na legalan i na zakonu zasnovan način, kupovinom, o čemu je sačinjen ugovor koji je ovjeren kod suda, a na osnovu čega je 1991. godine izvršen upis prava svojine u Glavnu zemljišnu knjigu. Zaštitnik je konstatovao da prvostepeni organ je propustio da obezbijedi djelotvornu zaštitu prava

podnositelaca pritužbe, odnosno nije izvršio vlastite obaveze, kao i odluku neposredno višeg organa, koja je imala za cilj da se otklone uočene nepravilnosti. Prava stranaka u takvom postupku nesumnjivo spadaju u domen građanskih prava i obaveza predviđenih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Rasprava o takvim pravima pred upravnim organima takođe mora zadovoljiti standarde vanparnične i javne rasprave u razumnom roku iz člana 6. stav 1 Konvencije. Stoga je Zaštitnik uputio preporuku da Uprava za nekretnine – Područna jedinica Herceg Novi, bez daljeg odlaganja, postupi po rješenju Uprave za nekretnine, br. 954-243/2005, od 11. aprila 2005. godine, i u ponovljenom postupku otkloni nepravilnosti na koje mu je ukazano u tom rješenju, upotpuni činjenično stanje i donese novo na zakonu zasnovano rješenje.

b) Podnosilac pritužbe se žalio na nepostupanje Uprave za šume – Područna jedinica Pljevlja, odnosno neizvršavanjem doznake za sječu šume u privatnoj svojini, čime je povrijeđeno pravo na mirno uživanje imovine njegovih sinovaca koji su nosioca prava svojine na toj šumi. Iz navoda podnosioca pritužbe, kao i izjašnjenja Uprave za šume - Područna jedinica u Pljevljima, Zaštitnik je utvrdio da su nosioci prava svojine na nepokretnostima iz posjedovnog lista br. 320 KO Kosanica, saglasno zakonu, 25. novembra 2005. godine, podnijeli tom organu zahtjev za odobrenje sječe stabala u 2006. godine u šumi koja je njihovo vlasništvo, te da im je isti, saglasno utvrđenom programu gazdovanja šumama, odobrio sječu šume u 2006. godini u količini od po 5,00 m³. Međutim, navedena doznaka za sječu šume nije izvršena, iako se podnosilac pritužbe u njihovo ime više puta obraćao nadležnom organu i ovlašćenim licima da im se omogući odobrena sječa šume. Prema navodima Uprave razlog za to su bili zauzetost šumara u vrijeme kada im se podnosilac pritužbe obraćao, kao i okolnost da on ne živi stalno u mjestu Kosanica pa je postojala mogućnost mimoilaženja u terminu za izvršenje doznake. S tim u vezi, Zaštitnik je ocijenio da su trenutno odsustvo podnosioca pritužbe ili trenutna zauzetost šumara koji su zaduženi za izvršenje doznake mogli da dovedu do opravdanog odlaganja izvršenja doznake u određenom periodu od nekoliko mjeseci. Međutim, činjenica je da se u konkretnom slučaju podnosilac pritužbe obraćao više puta tokom 2006. godine Upravi i nadležnim licima za izvršenje doznake, ali da su se ta lica svaki put izgovarala zauzetošću. Zakonom o osnovama svojinskopравnih odnosa propisano je da vlasnik ima pravo da svoju imovinu koristi i da njome raspolaze u granicama određenim zakonom, kao i da je svako dužan da se uzdržava od povrede prava svojine drugih lica. Stoga se ne bi mogli prihvatiti razlozi odlaganja izvršenja doznake čak više od godinu i po dana. Zaštitnik je uputio preporuku Upravi za šume – Područna jedinica Pljevlja, da bez daljeg odlaganja, obezbijedi vlasnicima sječu šume, saglasno donijetom odobrenju o količini. Ova preporuka je ispoštovana.

U domenu urbanizma i građevinarstva, u izvještajnoj godini, jedan broj pritužbi odnosio se na rad organa lokalne uprave, odnosno lokalnih inspekcija. U tim pritužbama je ukazivano na: nepostupanje, odnosno na nesprovođenje po službenoj dužnosti mjera, kao što su administrativno ili prisilno izvršenje rješenja nadležnih inspektora o uklanjanju bespravno sagrađenih objekata, prekoračenje građenja, ugrožavanje prava na mirno uživanje imovine zbog, izvođenja građevinskih radova u neposrednom susjedstvu.

Rješenja koja donose građevinske inspekcije, često se ne izvršavaju. Primjer za ovu pojavu su konačna rješenja građevinskih inspekcija o rušenju bespravno podignutih objekata, koja se u velikom broju ne izvršavaju (o čemu je već bilo riječi). S tim u vezi, zaštitnik je, 14. novembra 2007. godine, zatražio od svih opština u Crnoj Gori informaciju koliko je rješenja donijeto o rušenju bespravno sagrađenih objekata, koliko je sprovedenih rješenja i koliko neizvršenih rješenja. Na njegov zahtjev opštine su dostavile sljedeće podatke:

1. Opština **Bar**: u 2006. godini donijeto je **12** rješenja o rušenju bespravno sagrađenih objekata; u 2007. godini donijeto je 55 rješenja o rušenju; u 2006. godini sprovedena su **4** rješenja, a u 2007. godini **25** rješenja a neizvršenih rješenja ostalo je **38**.
2. Opština **Budva**: u 2006. i 2007. godini, građevinski inspektori donijeli su **102** rješenja o rušenju nelegalno izgrađenih objekata; izvršeno je **47** rješenja, dok je **55** ostalo neizvršenih.
3. Opština **Kotor**: u 2006. godini donijeto je **14** rješenja o rušenju nelegalno izgrađenih objekata; izvršeno je **4** a neizvršenih rješenja ostalo je **10**; u 2007. godini, donijeta su **3** rješenja, od kojih je jedno sprovedeno a **2** su ostala neizvršena.
4. Opština **Tivat**: u 2006. i 2007. godini, donijeto je **20** rješenja o rušenju nelegalno izgrađenih objekata; izvršeno je **6** rješenja a neizvršenih je ostalo **14**.
5. Opština **Cetinje**: u 2006. i 2007. godini, donijeto je **1** rješenje o rušenju i isto je sprovedeno; donijeta su **44** rješenja o zabrani gradnje do pribavljanja građevinske dozvole i **11** zahtjeva za pokretanje prekršajnog postupka.
6. Opština **Nikšić**: u 2006. godini, donijeto je **31** rješenje o rušenju nelegalno izgrađenih objekata; u **19** slučajeva postupak je obustavljen jer su subjekti nadzora prema kojima su donešena rješenja o rušenju u međuvremenu dobili građevinske dozvole; **1** rješenje je izvršeno, a u **11** slučajeva pokrenut je postupak legalizacije za dobijanje građevinske dozvole; u 2007. godini, građevinska inspekcija donijela je **26** rješenja o rušenju; u **15** slučajeva subjekti nadzora su pribavili građevinsku dozvolu; **6** rješenja je izvršeno, a u **5** slučajeva pokrenut je postupak legalizacije za dobijanje građevinske dozvole; u 2006. i 2007. godini komunalna policija donijela je **12** rješenja o rušenju nelegalno izgrađenih privremenih objekata, od kojih je **8** sprovedeno, a **3** su ostala neizvršena.
7. Opština **Šavnik**: u toj Opštini nije donešeno nijedno rješenje o rušenju nelegalno izgrađenih objekata.
8. Opština **Žabljak**: u 2006. godini donijeto je **15** rješenja o rušenju nelegalno izgrađenih objekata; u 2007. godini donijeto je **38** rješenja; u 2006. godini nije izvršeno nijedno rješenje, u 2007. godini sprovedena su **33** rješenja dok su **5** ostala neizvršena.
9. Opština **Bijelo Polje**: u 2006. godini donijeta su **73** rješenja o rušenju bespravno sagrađenih objekata; u 2007. godini donijeta su **104** rješenja o rušenju. Ni jedno od tih rješenja nije izvršeno.
10. Opština **Mojkovac**: u toj Opštini u 2006. godini, donijeto je **10** rješenja o rušenju, a u 2007. godini **20** rješenja o rušenju nelegalno izgrađenih objekata; u 2006. i 2007. godini, donešeno je **8** zaključaka o dozvoli izvršenja radi obezbeđenja objekta i **8** prekršajnih i krivičnih prijava; nijedno rješenje o rušenju nije sprovedeno (kao razlog Opština navodi – nepostojanje izvršne službe).
11. Opština **Kolašin**: Opština nije donosila rješenja o rušenju u 2006. godini i 2007. godini.
12. Opština **Berane**: u 2006. godini donijeto je **17** rješenja o rušenju, od kojih su **2** izvršena; u 2007. godini, donijeto **57** rješenja o rušenju, od kojih je **1** izvršeno.
13. Opština **Plužine**: u 2006. godini, u toj Opštini upućen je samo **1** zahtjev za obustavljanje gradnje jednog objekta, dok u 2007. godini, nije bilo slučajeva obraćanja građana zbog nelegalne gradnje.
14. Opština **Plav**: u 2006. i 2007. godini, donijeto je **90** rješenja o rušenju nelegalno izgrađenih objekata; sprovedeno je **7** rješenja.
15. Opština **Rožaje**: u periodu 2006. i 2007. godine, građevinska inspekcija donijela je **16** rješenja o rušenju nelegalno izgrađenih objekata, od kojih je **9** izvršenih rješenja i **7** neizvršenih.

16. Opština **Pljevlja**: za period 2006 i 2007. godine donijeto je **31** rješenje o rušenju; **3** zaključka o obustavi postupka i **25** rješenja su u fazi sprovođenja.

Opštine Podgorica, Danilovgrad, Andrijevica, Herceg Novi i Ulcinj nijesu dostavile tražene podatke. Iz dostavljenih obavještenja evidentno je da u pojedinim opštinama postoji velik broj neizvršenih rješenja o rušenju nelegalno izgrađenih objekata.

Ovoj pojavi doprinose i postupci za legalizaciju bespravno podignutih objekata, koji se paralelno vode sa postupcima za rušenje ovih objekata. U tim situacijama dolazi do sukoba interesa stranke koja ima interes za legalizaciju objekta, javnog interesa da se pravosnažna rješenja izvršavaju i interesa stranaka koje imaju interes da se pomenuti objekti uklone. Ove činjenice dovode do pravne nesigurnosti građana.

U postupcima po pritužbama građana, zbog nepostupanja nadležnih građevinskih inspekcija i povrede prava na pravedno, efikasno i brzo odlučivanje po njihovim zahtjevima, Zaštitnik je uputio preporuku (br.46/07) 11. maja 2007. godine, Sekretarijatu za inspeksijske poslove i prekršajni postupak Opštine Bijelo Polje. Ova preporuka nije ispoštovana. U nekoliko slučajeva u kojima je otvorena istraga, zahvaljujući aktivnostima Zaštitnika, otklonjene su povrede prava na koje su ukazivali podnosioci pritužbi, ili je konstatovano da nije došlo do povrede prava.

Takođe, Zaštitniku se obratilo više građana naselja Momišići (Podgorica) pritužbom na rad građevinske inspekcije opštine Podgorica, zbog najave rušenja njihovih stambenih objekata. U pritužbi su naveli: da je Građevinska inspekcija najavila da će početi sa akcijom rušenja njihovih stambenih objekata koji se nalaze u naselju Momišići C i da će početi sa isključivanjem 100 kuća sa elektro mreže; da je taj korak nehuman prema njihovim porodicama koje se nalaze na rubu socijalne egzistencije; da nestanak struje za njih znači i nestanak vode jer je vodovodni sistem priključen na napon preko hidrofora; da oni ne spore da su njihovi objekti sagrađeni bez građevinske dozvole; da već duže vrijeme pregovaraju sa lokalnim vlastima kako bi se legalizovali ti objekti i platili obaveze državi.

Zaštitnik je u konkretnom slučaju konstatovao da se radi o nelagaloj gradnji na državnom zemljištu, ali i da bi u slučaju rušenja nelegalni graditelji postali socijalno ugrožena kategorija stanovništva, te da ovaj problem zadire u mogućnost ostvarivanja njihovih ekonomskih i socijalnih prava.

Takođe je podsjetio da je saglasno međunarodnim dokumentima (Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Evropska socijalna povelja) država dužna preduzimati korake kako bi se postigao pun obim ovih prava, odnosno da je dužna bez obzira na stepen svog ekonomskog razvoja obezbijediti makar minimum prava koja se garantuju tim dokumentima.

Prema Komitetu UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava, pravo na stanovanje je od centralne važnosti za ostvarivanje svih drugih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Komitet je ustanovio da pravo na stanovanje ne treba usko tumačiti, odnosno da to pravo podrazumijeva ne samo pružanje bilo kakvog skloništa ili «krova nad glavom», već kao pravo pojedinca da živi « negdje u sigurnosti, miru i dostojanstvu». Pravo na stanovanje podrazumijeva sigurnost osnova državnine stana (svojsinska i stanarska prava, pravo zakupa itd), dostupnost usluga, materijala, prostorija i infrastrukture neophodnih za zaštitu zdravlja, sigurnost, komfora i ishrane, pristupačnost cijena kako za pribavljanje stana tako i za njegovo održavanje (plaćanje stanarine i komunalnih usluga itd), pogodnost prostorija za stanovanje.

Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima propisano je da svako ima pravo na životni standard, koji odgovara njegovom zdravlju i dobrobiti i njegovoj porodici, što uključuje hranu, odjeću, stanovanje i zdravstvenu zaštitu i neophodne socijalne službe. (član 25).

Polazeći od navedenog, a posebno od činjenice da bi se većina mještana naselja Momišići našla u teškoj materijalnoj situaciji i da je u pitanju elementarna egzistencija tih ljudi, samim tim i pravo na dostojanstven život, Zaštitnik je uputio mišljenje Sekretarijatu za planiranje i uređenje prostora – građevinskoj inspekciji Opštine Podgorica, da nadležni organi Opštine Podgorica treba da iznađu odgovarajuće rješenje, kojim bi se zadovoljili interesi i građana i Opštine. Jedno od mogućih rješenja ovog pitanja bilo bi eventualno uklapanje nelegalno sagrađenih objekata u detaljni urbanistički plan (što je građanima ranije nagoviješteno) i legalizacija tih objekata saglasno važećim propisima.

- **Pravo na zdravu životnu sredinu**

Deklaracijom o ekološkoj državi Crnoj Gori, koja je usvojena 1991. godine, Crna Gora je sebe proglasila ekološkom državom, Donošenjem ove deklaracije Crna Gora je prema prirodi, kao izvoru zdravlja građana i inspiracije slobode i kulture, ustanovila državni odnos, posvećujući se njenoj zaštiti u ime opstanka stanovništva i budućnosti potomstva. Nakon toga, Crna Gora je i Ustavom iz 1992. godine proglašena ekološkom državom i na taj način zaštitu životne sredine stavila u red svojih prioriteta.

Donošenjem i proglašenjem Ustava Crne Gore, 22. oktobra 2007. godine, Crna Gora je, takođe, uspostavljena i kao ekološka država. Ustavom je propisano: da svako ima pravo na zdravu životnu sredinu; da svako ima pravo na blagovremeno i potpuno obavješćavanje o stanju životne sredine, na mogućnost uticaja prilikom odlučivanja o pitanjima od značaja za životnu sredinu i na pravnu zaštitu ovih prava; i da je svako, a posebno država, obavezan da čuva i unapređuje životnu sredinu (član 23); da se jamči sloboda preduzetništva; i da se sloboda preduzetništva može ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite zdravlja ljudi, životne sredine, prirodnih bogatstava, kulturne baštine ili bezbjednosti i odbrane Crne Gore (član 59).

Pored određenja u Ustavu Crne Gore, koje smo naprijed istakli, principi zaštite životne sredine uređene su i Zakonom o životnoj sredini («Službeni list RCG» br. 12/96, 55/00 i 80/05), koji je temeljni zakon u ovoj oblasti. Njime je ustanovljena obaveza države da se stara o očuvanju vrijednosti i poboljšanju kvaliteta životne sredine, smanjenju rizika za život i zdravlje ljudi, otklanjanju i sprečavanju štetnih uticaja na životnu sredinu radi obezbjeđenja i poboljšanja ukupnog kvaliteta življenja.

Nadalje, u 2005. i 2006. godini Crna Gora je donijela više zakona koji se odnose na oblast zaštite životne sredine (Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu, Zakon o procjeni uticaja na životnu sredinu, Zakon o integrisanom spejčavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o planiranju i uređenju prostora), koji su usaglašeni sa međunarodnim standardima, pa i sa određenjima u Arhuskoj konvenciji (učesće javnosti u odlučivanju i dostupnosti informacija o životnoj sredini).

Osnovni principi zaštite životne sredine su: obaveza od čuvanja prirodnih vrijednosti i biološkog diverziteta; preduzimanje mjera za smanjenje rizika ili opasnosti po životnu sredinu; obavezna procjena uticaja na životnu sredinu; pronalaženje alternativnih rješenja u tehnologiji koji predstavljaju bitno manji rizik ili opasnost po životnu sredinu; upotreba najmanje škodljivih hemikalija; ponovna upotreba i reciklaža; odgovornost zagađivača i korisnika za štetu nanijetu životnoj sredini; obavezno osiguranje; javnost podataka o životnoj sredini i obaveza obavješćavanja građana o stanju životne sredine i o zagađenjima koja mogu predstavljati opasnost po život i zdravlje ljudi, biljni i životinjski svijet.

Za sve zahvate koji se planiraju i realizuju od strane pravnih i fizičkih lica, koju mogu da dovedu do zagađivanja životne sredine, odnosno koji predstavljaju rizik po životnu sredinu obavezna je izrada procjene kojom se identifikuju, opisuju i predviđaju direktni i indirektni uticaji na životnu sredinu. Vrste zahvata za koje je obavezna izrada procjene, sadržaj, metode izrade, izbor alternativnih rješenja u pogledu tehnologije i hemikalija, izbor lokacije, kriterijumi koje moraju ispunjavati stručne organizacije koje mogu da se bave izradom procjene, način ocjene i verifikacije učešće javnosti i druga pitanja od značaja za izradu procjene uređuju se propisom Vlade. Saglasnost na procjenu daje ministarstvo.

Kod izrade i donošenja prostornih i urbanističkih planova mora se procijeniti kapacitet životne sredine i posebno sagledati njenu osjetljivost na određenom prostoru, odnos prema ambijentalnim vrijednostima, prirodnim bogatstvima, kulturnoj baštini, obnovljivim i neobnovljivim prirodnim resursima i ukupnost međusobnih uticaja postojećih i planiranih zahvata. Planovi se donose po prethodno pribavljenom mišljenju Ministarstva.

Jedan od najznačajnijih aspekata zaštite životne sredine je slobodan pristup informacijama iz oblasti životne sredine. Pravo pristupa informacijama jednim dijelom je uređeno zakonima iz oblasti zaštite životne sredine, a u ostalom dijelu setom novih zakona, među kojima je Zakon o slobodnom pristupu informacijama temeljni zakon, («Službeni list RCG» br. 68/05), kojim je proklamovana sloboda pristupa informacijama u posjedu organa vlasti i uređen način ostvarivanja tog prava.

Pravo na zdravu životnu sredinu, dakle, kao i sva druga prava, podrazumijeva niz prava i postupaka koji omogućavaju realizaciju tog prava. Jedan od bitnih elemenata tog sistema je mogućnost građanina da pravno reaguje i traži pravnu zaštitu u slučaju kada ne može realizovati neko svoje pravo u redovnom postupku. Pravo na pristup pravdi je, dakle, poslednji «odbrambeni» mehanizam koji se pokreće kada «redovnim» postupkom nije bilo moguće ostvariti neko pravo. Stoga, od posebno značaja za zaštitu životne sredine su i propisi kojima se uređuju postupci za pristup pravdi. To su, prvenstveno, zakoni kojima se uređuju: upravni postupak, upravni spor, izvršni postupak, inspekcijски nadzor, građansko-pravni postupak, krivično-pravni postupak, i postupak pred Ustavnim sudom. Ovim zakonima detaljno su uređene procedure i administrativni postupci, nakon kojih slijedi odgovarajuća sudska zaštita. Konačno, zaštita prava na zdravu životnu sredinu, kao i prava na pristup informacijama i prava na suđenje u razumnom roku moguća je i u postupku pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda.

Međutim, iako u Crnoj Gori postoji dobar normativno-pravni okvir za zaštitu životne sredine, zbog još nedovoljno razvijene ekološke svijesti, nedovoljne informisanosti građana o pravu na zdravu životnu sredinu, pravu na slobodan pristup informacijama, pravu na učešće u odlučivanju o

pitanjima koja se tiču zaštite životne sredine, kao i o pravu na pristup pravdi za zaštitu tih prava, u praksi se dešavaju slučajevi povreda zajamčenog prava na zdravu životnu sredinu.

Najpoznatiji slučaj iz oblasti životne sredine je izgradnja silosa za cement u luci Zelenika, kod Herceg Novog. Ovaj slučaj, inače, aktuelan je već nekoliko godina i dobio je značajnu medijsku pažnju.

Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Opština Herceg Novi podnijela je 4. juna 2007. godine, pritužbu na rad Ministarstva za ekonomski razvoj i Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore, zbog nepostupanja po njihovim zahtjevima. U pritužbi su naveli sledeće: da je 20. februara 2007. godine, Opština Herceg Novi podnijela Ministarstvu za ekonomski razvoj za oglašavanja ništavim rješenja Ministarstva životne sredine broj 07/848/01-1, kojim se odobrava lokacija Vujović Vladana za izradnju silosa za cement u okviru kompleksa luke u Zelenici-Herceg Novi; da razlozi navedenog zahtjeva leže u činjenici da su prethodni urbanističko tehnički uslovi donijeti suprotno važećoj planskoj dokumentaciji; da do dana podnošenja pritužbi nije dobijen nikakav odgovor od strane Ministarstva; da je istog dana upućena inicijativa Državnom tužiocu; da u skladu sa svojim ovlaštenjima podnese zahtjeve za oglašavanje ništavim navedenog rješenja, ali da ni od tog Organa nije dobijen nikakav odgovor; da je i Mjesna zajednica Zelenika još 27. decembra 2003. godine, takođe podnijela inicijativu Vrhovnom državnom tužiocu ali da nije ni po tom zahtjevu ništa odlučeno; da je Mjesna zajednica obnovila zahtjev 14. decembra 2006. godine Ministarstvu zaštite životne sredine i uređenja prostora da poništi ili ukine rješenje koje je donešeno 23. decembra 2001. godine.

Nakon podnešene pritužbe Zaštitnik je pokrenuo ispitini postupak 21. juna 2007. godine, i zatražio izjašnjenje od Ministarstva za ekonomski razvoj i Vrhovnog državnog tužioca na navode sadržane u podnešenoj pritužbi.

Ministarstvo za ekonomski razvoj je dostavilo izjašnjenje Zaštitniku 27.7.2007. godine, u kojemu su istakli: da je Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenja prostora izdalo preduzeću "Eurocem trade" d.o.o. iz Podgorice rješenje o lokaciji sa urbanističko-tehničkim uslovima od 23.11.2001. godine, za izradnju dva silosa za cement u okviru kompleksa Luke u Zelenici na kat. Parceli 734/1 Kao Kut; da je investior dostavio svu potrebnu dokumentaciju kao i urbanističko-tehnički uslovi za postavljanje predmetnih silosa koje je isao Sekretarijat za urbanizam i građevinarstvo Opštine Herceg Novi; nakon dobijanja ekološke saglasnosti od 4.12.2001. godine, i priloženog izvještaja o tehničkoj kontroli glavnog projekta, Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenje prostora da je 29.3.2002. godine, izdalo urbanističku saglasnost na projektno-tehničku dokumentaciju broj 07-862/02; da je poslije izdavanja urbanističke saglasnosti Sekretarijat za urbanizam i građevinarstvo Opštine Herceg Novi obavijestilo Ministarstvo zaštite životne sredine i uređenje prostora da je rješenjem broj 42-Up/1-421/2001 od 21.5.2002. godine, ukinuo prethodne urbanističko-tehničke uslove za izgradnju silosa za cement; da Ministarstvo nije moglo povući rješenje o lokaciji od 23.11.2001. godine, zato što urbanističko-tehnički uslovi nemaju karakter akta koji se može pobijati posebnom žalbom shodno Zakonu o planiranju i uređenju prostora te da se njihova valjanost može ocjenjivati jedino u postupku po žalbi, odnosno po tužbi; da protiv rješenja o lokaciji za izgradnju silosa koje je donijelo Ministarstvo kao prvostepeni organ, niko nije podnio tužbu, te da je isto postalo pravosnažno; da je Ministarstvo dana 18.12.2002. godine, donijelo rješenje o izdavanju građevinske dozvole broj 0609-12074/02-5, za predmetne silose; da Opština Herceg Novi je podnijela tužbu Vrhovnom sudu te da je ista odbačena kao neblagovremena rješenje U.br.

767/2003 od 4.12.2003. godine; da je preduzeće – investitor započeo izvođenje građevinskih radova u skladu sa izdatom građevinskom dozvolom i da Republička inspekcija za građevinarstvo nije imalo osnova da pokrene upravni postupak protiv investitora i da istom zabrani izvođenje radova; da je takođe republički ubranisitički inspektor Ministarstvo za ekonomski razvoj povodom zaključka opštine Herceg Novi od 1.2.2007. godine, izvršio inspekcijiski pregled i utvrdio da su sporna rješenja donijeta u skladu sa Zakonom i sa tada važećom prostorno planskom dokumentacijom opštine Herceg Novi; da Ministarstvo u konkretnom slučaju nije postupalo suprotno načelima opšteg upravnog postupka.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je 17. septembra 2007. godine, ponovo zatražio od Vrhovnog državnog tužioca da odgovori na navode iz pritužbe.

Vrhovni državni tužilac je dostavio 24.9.2007. godine, dopis koji je dostavljen opštini Herceg Novi – Direkciji za imovinu broj 297/07, od 3.9.2007. godine. U pomenutom dopisu zamjenik Vrhovnog državnog tužioca je konstatovao da nema osnova za preduzimanje bilo koje pravne radnje od strane Vrhovnog državnog tužioca, a povodom podnesaka kojim su tražili podnošenjem predloga za oglašavanje ništavim rješenja Ministarstva za zaštitu životne sredine i uređenje prostora od 23.10.2001. godine.

Dana 20.11.2007. godine, predstavnicima podnosioca pritužbe Zaštitnik je saopštio kakve podatke je dostavio Vrhovni državni tužilac, te i to kakvo je izjašnjenje dobio od Ministarstva za ekonomski razvoj.

Predstavnici podnosioca pritužbe istakli su da su agnažovali stručnjake iz zemlje i inostranstva da daju nalaz i mišljenje o tome da li se izgradnjom silosa zagađuje životne sredina ili ne. Da će naknadno obavijestiti kancelariju Zaštitnika o nalazim i mišljenjima stručnjaka u vezi sa zagađivanjem životne sredine.

U toku 2007. godine, kancelarija Zaštitnika nije dobila obavještenje podnosioca pritužbi da li su pomenuti stručnjaci davali svoje nalaze ili ne, tako da u 2007. godini Zaštitnik nije mogao zauzeti stav po podnešenoj pritužbi.

Građani su se takođe obraćali Zaštitniku, zbog postavljanja antenskih postrojenja u naseljenim mjestima i bojazni od prekomjernog zračenja baznih stanica mobilne telefonije. Ove pritužbe dostavljane su kada je npr. već odobreno postavljanje takve stanice u urbanim ili ruralnim djelovima. Takođe je podnijeta i pritužba zbog ugrožavanja životne sredine zbog buke i zagađenja koja se stvara radom trajekt na relaciji Lepetane – Kamenari, posebno u toku turističke sezone. Pored buke, njegovim radom zagađuje se more i vazduh i potkopava obala i stvaraju vibracije koje se prenose na obližnje kuće. Usljed velikih gužvi koje stvaraju automobili tokom ljeta, onemogućen je prilaz mještanima do svojih kuća. Vlasnik preduzeća je inace privatna firma.

Nadalje, žalili su se zbog ugrožavanja prava na zdravu životnu sredinu od strane privatnog preduzeća koje se bavi proizvodnjom asfalta, kao i mljevenjem kamena, jer su takva postrojenja udaljena 30-ak metara od najbližih kuća u naselju Kličevo, a pored emitovanja štetnih materija, smrada, dima prisutna je i stalna buka zbog rada postrojenja. Iako su se građani tim povodom obraćali nadležnim inspekcijским organima, koji su konstatovali da zagađenost postoji i naložili preduzeću da ukloni posljedice zagađenja, nije postupljeno po tom nalogu. Ovo tim prije što u

nalogu za otklanjanje posljedica zagađenja, inspekcija nije dala nikakav rok za to, tako da je preduzeće nastavilo da radi po starom. Zaštitnik je utvrdio da preduzeće ne posjeduje dozvolu o lokaciji, niti građevinsku i upotrebnu dozvolu, odnosno nijednu dozvolu potrebnu za rad. S toga je nadležnom Ministarstvu za razvoj uputio dopis da nadležnoj inspekciji naloži da izda rješenje o zabrani daljeg rada preduzeća.

Imajući u vidu ove pritužbe, Zaštitnik upozorava na neophodnost nadležnih organa da preduzimaju mjere iz svoje nadležnosti kako bi se spriječile eventualne štetne posljedice većeg značaja, kao i da sloboda privređivanja nije apsolutno pravo i nema безусловnu ustavnu garanciju, nego mora biti ograničena radi interesa prirode, zdravlja ljudi i zaštite životne sredine.

- **Pravo na rad i pravo iz radnih odnosa**

U oblasti prava na rad i prava iz radnih odnosa u toku 2007. godine primljeno je 25 pritužbi, a 9 pritužbi je preneseno iz 2006. godine.

Jedan dio pritužbi, koje su građani upućivali Zaštitniku, zbog kršenja nekog prava iz radnog odnosa odnosile su se na privatna preduzeća. Uglavnom su se odnosile na: neisplaćivanje plata, doprinosa o penzijsko invalidskom osiguranju, nepoštovanje propisa o zasnivanju radnog odnosa. U ovim slučajevima Zaštitnik nije bio ovlašćen za postupanje, budući da rad privrednih društava, odnosno privatnih preduzeća ne podliježe njegovoj kontroli.

Bilo je pritužbi na rad državnih organa, kao što je Uprava carina Crne Gore (2), zbog prestanka radnog odnosa. Međutim, u tim predmetima bio je u toku sudski postupak zbog čega Zaštitnik nije postupao po istima.

U nekim slučajevima, zbog nepostojanja procesnih pretpostavki Zaštitnik je od podnosioca pritužbi zatražio dopunu istih, ali pritužbe nijesu dopunjene u utvrđenom roku niti kasnije, zbog čega Zaštitnik nije sproveo postupak po istim.

Instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, 5. decembra 2006. godine, obratili su se, N. Đ. i dr. iz Nikšića, pritužbom na rad Višeg suda u Podgorici, zbog odugovlačenja postupka po žalbama u više predmeta pred tim sudom. Podnosioci pritužbe su smatrali da se postupci po žalbama neopravdano odugovlače s obzirom da su u pitanju radni sporovi koji su hitne prirode i da je nedonošenjem odluka u tim predmetima, povrijeđeno njihovo pravo na suđenje u razumnom roku.

Našim aktom, br.01-452/06 od 8. decembra 2006. godine, obavijestili smo Viši sud u Podgorici o sadržini pritužbe i zatražili da nam u roku od 15 dana od dana prijema tog akta dostavi izjašnjenje. Predsjednik Višeg suda u Podgorici je, 9. februara 2007. godine, Zaštitniku dostavio izjašnjenje samo u jednom predmetu, u kojem je istakao da se predmet Gž.br.3098/05, po žalbi I. A., nalazi u radu kod tog suda od 3. novembra 2005. godine i da će, prema obavještenju sudije izvjestioca, biti uzet u rad tokom februara 2007. godine. Tim povodom, Zaštitnik je uputio preporuku Višem sudu u Podgorici, od 16. februara 2007. godine tražeći da taj Sud bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana, preduzme sve potrebne radnje i mjere, kako bi se što prije okončao postupak po žalbi u odnosnom predmetu.

Nakon toga, aktima, od 24. januara 2007. godine, 9. februara 2007. godine i 23. februara 2007. godine, urgirali smo kod Višeg suda u Podgorici da nam dostavi izjašnjenja za ostale predmete naznačene u pritužbi. Međutim, ovoj instituciji u ostavljenom roku, a ni nakon urgencija nijesu dostavljena tražena izjašnjenja.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, 1. marta 2007. godine primio je podnosioc pritužbe, upoznao ih sa svim preduzetim aktivnostima i istakao da će o svemu obavijestiti predsjednika Vrhovnog suda, kao i da će tražiti da preduzme sve neophodne mjere kako bi Viši sud u Podgorici postupio po njegovom zahtjevu. Zaštitnik je svojim aktom, br.01-452/06-6, od 1. marta 2007. godine o svemu gore navedenom obavijestio predsjednika Vrhovnog suda, tražeći da saglasno svojim ovlaštenjima preduzme odgovarajuće mjere da Viši sud u Podgorici, bez daljeg odlaganja, dostavi tražena izjašnjenja. Nakon toga, 16. marta 2007. godine urgirao je kod predsjednika Vrhovnog suda da se dostavi traženo izjašnjenje.

Predsjednik Vrhovnog suda, 17. marta 2007. godine Zaštitniku je dostavio izjašnjenje u kojem se ističe da je, 3. marta 2007. godine uputio dopis predsjedniku Višeg suda u Podgorici, u vezi navedene pritužbe sugerišući da se izvrši uvid u spise naznačenih predmeta, kao i da se preduzmu sve potrebne mjere i radnje kako bi se naznačeni predmeti okončali u najkraćem mogućem roku.

U međuvremenu, 14. marta 2007. godine, predsjednik Višeg suda u Podgorici dostavio je izjašnjenje za predmet Gž.br.2091/05. u kojem je istaknuto da je odluka donijeta na sjednici vijeća, od 2. februara 2007. godine, kao i da će spisi predmeta biti dostavljeni Osnovnom sudu u Nikšiću.

Kako nijesu bila dostavljena sva tražena izjašnjenja, Zaštitnik je aktom, od 26. marta 2007. godine obavijestio predsjednika Višeg suda u Podgorici da ukoliko u roku od 8 dana od dana prijema tog akta ne dostavi ostala tražena izjašnjenja, Skupštini Crne Gore će podnijeti poseban izvještaj koji će biti dostupan i javnosti. Nakon toga, predsjednik Višeg suda u Podgorici dostavio je sukcesivno izjašnjenja i to: 3. aprila 2007. godine, za predmet Gž.br.3098/05 u kojem je istaknuto da je odluka donijeta na sjednici vijeća i da je na taj način ispoštovana preporuka Zaštitnika, od 16. februara 2007. godine. Zatim, 26. aprila 2007. godine, za predmete Gž.br.2511/05 i Gž.br.2838/05; 17. maja 2007. godine, za predmete Gž.br.2534/05 i Gž.br.2843/05; 6. juna 2007. godine, za predmet Gž.br.2853/05; 14. avgusta 2007. godine, za predmete Gž.br.1378/05 i Gž.br.2851/05. Napominjemo, da je Viši sud u Podgorici na sjednicama vijeća u svim navedenim predmetima donio odluke i da su predmeti dostavljeni Osnovnom sudu u Nikšiću. Tako da je intervencijom Zaštitnika otklonjena povreda prava na koju su podnosioci pritužbe ukazivali.

U toku ove izvještajne godine, Zaštitniku su podnijeli pritužbu stomatolozi i medicinski tehničari „Doma zdravlja Podgorica“ na rad Ministarstva zdravlja, rada i socijalnog staranja u vezi njihovog neizvjesnog radnog statusa, zbog reforme stomatološke službe u Crnoj Gori.

U pritužbi se navodi: da su stomatološki radnici Crne Gore u avgustu mjesecu 2007. godine, dobili Prijedlog reforme stomatološke službe u Crnoj Gori; da su u oktobru mjesecu 2007. godine, dobili samo dopunu tog Prijedloga; da navedeni dokumenti nijesu potpisani od strane Ministarstva zdravlja, rada i socijalnog staranja i da im prijete neizvjesnost daljeg radnog angažovanja.

Postupajući po pritužbi br. 01-441/07, Zaštitnik je 24. decembra 2007. godine, zatražio od Ministarstva zdravlja, rada i socijalnog staranja da mu se dostavi izjašnjenje na navode iz pritužbe u roku od 30 dana.

- **Prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja**

Iz ove oblasti u radu je bilo 15 pritužbi. Od tog broja 10 pritužbi je primljeno u 2007. godini, dok je 5 pritužbi preneseno iz 2006. godine.

U pritužbama iz oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja uglavnom se ukazivalo na nemogućnost ostvarivanja prava na penziju po osnovu staža u bivšim jugoslovenskim republikama. U tim slučajevima građani su se obraćali Zaštitniku, zbog problema u primjeni Sporazuma o socijalnom osiguranju koji je zaključen između državne zajednice Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske, odnosno državne zajednice SCG i BiH. Nakon sprovedenih postupaka, Zaštitnik je utvrdio da je Republički fond penzijskog i invalidskog osiguranja pravovremeno donio rješenja o priznavanju prava na starosnu penziju podnosiocima pritužbi kao i da je obradio predmete za preračun i dostavio ih nadležnim nosiocima osiguranja na dalji postupak, od čije će ažurnosti zavisiti i okončanje ovih postupaka.

- **Pravo na državljanstvo**

Iz ove oblasti Zaštitniku su dostavljene četiri pritužbe, od kojih je u dvije je konstatovano da nema povrede prava, u jednoj podnosilac nije sarađivao u postupku a u jednoj podnosilac je upućen na druga pravna sredstva.

Na nemogućnost ostvarivanja prava na crnogorsko državljanstvo su u pritužbama Zaštitniku ukazivala i ove godine uglavnom raseljena lica, koja borave u Crnoj Gori i koja su tu zasnovala porodice i radni odnos, i dalje ostaje otvoreno. Iako ima razumijevanja za probleme sa kojima se ova lica susrijeću u ostvarivanju drugih prava koja su povezana sa pravom na državljanstvo, Zaštitnik nije u mogućnosti da utiče na rješavanje njihovih zahtjeva za sticanje crnogorskog državljanstva, budući da sadašnja zakonska rješenja kao jedan od osnovnih uslova za prijem u crnogorsko državljanstvo propisuju prebivalište, a ova lica imaju samo boravište u Crnoj Gori.

Imajući u vidu pritužbe koje su ove i prethodnih godina podnosili građani u vezi sa ostvarivanjem prava na državljanstvo, Zaštitnik smatra da novi zakon o crnogorskom državljanstvu (koji je bio u proceduri, ali se sa njegovim donošenjem zastalo do donošenja novog ustava Crne Gore) treba donijeti što hitnije, i to ne samo zbog činjenice da je Crna Gora postala nezavisna i suverena država i da je ta obaveza utvrđena Zakonom o sprovođenju Ustava Crne Gore, koji je donijet 22. oktobra 2007. godine, već i zbog činjenice da i zakonom o crnogorskom državljanstvu (iz 1999. godine) nijesu cjelovito bila uređena sva pitanja koja se tiču načina i uslova sticanja i gubitka crnogorskog državljanstva, kao i da je neophodno usklađivanje ovog propisa sa međunarodnim standardima, prije svega sa Evropskom konvencijom o državljanstvu i Preporukama Savjeta

Evrope o prevenciji i smanjenju apatridije. Činjenica da u Crnoj Gori boravi znatan broj izbjeglih i raseljenih lica iz bivših jugoslovenskih republika koja su zasnovali porodice i radni odnos, a koji izražavaju spremnost da se trajno nasele u Crnoj Gori i žele da steknu crnogorsko državljanstvo, takođe nameće potrebu da se novim zakonom o crnogorskom državljanstvu na odgovarajući način uredi i pitanje sticanja državljanstva raseljenih lica koja duže borave u Crnoj Gori.

Što se tiče zahtjeva za ostvarivanje eventualnog dvojnog državljanstva, posebno kada su u pitanju neke bivše jugoslovenske republike, Zaštitnik ukazuje da se to pitanje uglavnom rješava posebnim sporazumom između država. Pri tome ističe da potpisivanje takvog sporazuma zavisi prvenstveno od političkih odluka tih država, ali da svakako pri donošenju takvih odluka treba voditi računa da se što više zaštite prava građana i u jednoj i u drugoj državi.

Na kraju, Zaštitnik ističe da su Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, kao i sve područne jedinice, odnosno odjeljenja bezbjednosti kojima se neposredno obraćao, ažurno dostavljali zatražena izjašnjenja, koja su redovno sadržavala konkretne odgovore na njegova traženja, kao i i detaljne informacije o preduzetim radnjama.

- **Prava lica lišenih slobode**

Iz ove oblasti u radu je bilo 14 pritužbi. Pritužbe su se odnosile na ispostave Policije u Baru 2; Bijelom Polju 1; Nikšiću 1 i Ulcinju 1. Ostale pritužbe su podnosila lica koja se nalaze u ZIKS-u Podgorica na izdržavanju kazne ili u pritvoru.

Tokom 2007. godine, okončano je 12 pritužbi dok su dvije pritužbe još u radu, odnosno prenijete u 2008. godinu. U tri pritužbe koje su se odnosile na ispostavu u Baru, utvrđeno je da nema povrede prava. U po jednoj pritužbi na ispostave u Bijelom Polju i Nikšiću, takođe je utvrđeno da nema povrede prava. Podnosilac pritužbe na ispostavu Ulcinj upućen je na ostvarivanje svojih prava na druga pravna sredstva. Pritužbe koje su podnosili pritvorena lica ili pak osuđena iz ZIKS-a kojih je ukupno sedam uglavnom su se odnosile na zahtjeve za preispitivanje sudskih odluka o čemu nije nadležan Zaštitnik ljudskih prava i sloboda.

Lišavanje slobode predstavlja jedno od najozbiljnijih nasilnih mjera koje utiču na fizičke, pravne, psihološke, socijalne i druge aspekte statusa osoba. Osobe lišene slobode zapravo su skoro potpuno zavisne od cijelog lanca aktera, počevši od državnih vlasti, administracije pa sve do čuvara zatvorskih prostorija. Upravo ova specifičnost stvara potrebu za dodatnu zaštitu tih lica, striktnom kontrolom nad mjestima lišavanja slobode i tretmana pritvorenika.

Postupanje prema osobama lišenih slobode test je pomoću kojeg se provjerava u kojem obimu neka država poštuje ljudsko dostojanstvo kada je suočena s praktičnim pitanjima, kao što je potreba održavanja sigurnosti i reda ustanovi.

Jedan od načina nezavisnog nadgledanja jeste i nadgledanje od strane institucije Ombudsmana. Crna Gora je potpisnica Konvencije Ujedinjenih nacija protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih postupaka ili kazni, a takođe, u narednom periodu planira i se i ratifikacija opcionog protokola uz Konvenciju u čijem četvrtom dijelu se predviđaju nacionalni mehanizmi za prevenciju

torture na unutrašnjem nivou. Sistem koji će se uspostaviti opcionim protokolom je zasnovan na redovnim i periodičnim nadzorima nad mjestima u kojima se nalaze lica lišena slobode kroz posjete koje će vršiti stručna lica u cilju sprečavanja zloupotreba.

Kancelarija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda je uključena u radnu grupu za nalaženje rješenja kako da se protokol implementira na unutrašnjem nivou.

Neposrednim obilaskom prostorija ZIKS-a, kao i razgovorima sa Upravom možemo konstatovati da su oni u znatnoj mjeri poboljšani u odnosu na raniji period. Izgrađena je nova zgrada sa tri bloka koji su fizički odvojeni tj. imaju posebne ulaze za smještaj maloljetnika, žena i stranaca.

Takođe, neposrednim obilaskom krajem 2007. godine, ispostava u Kolašinu, Bijelom Polju i Beranama prostorija gdje se zadržavaju lica lišena slobode, utvrđeno je da te prostorije ne odgovaraju prema Pravilniku o uslovima koje moraju ispunjavati prostorije za zadržavanje lica lišenih slobode («Službeni list RCG» broj 57, 15. septembar 2006. godine). Naime, iste prostorije nijesu prirodno osvijetljene i nijesu dovoljno opremljene uređajima za zagrijavanje. Zaštitnik je ukazao načelnicima ispostava na određene nedostatke. Tokom naredne godine, Zaštitnik će obići sve prostorije ispostava u svim gradovima o čemu će sačiniti poseban izvještaj.

Garancije razumnog roka i trajanje pritvora

Povodom obraćanja grupe od 12 pritvorenih lica iz ZIKS-a u Spužu od 18. jula 2006. godine, koji smatraju da su im primjenom odredbe člana 572 Zakonik o Krivičnom postupku («Službeni list RCG», br. 71/03) povrijeđena ljudska prava, kancelarija Zaštitnika je u decembru 2006. godine, podnijela predlog za ocjenjivanje ustavnosti odredbe člana 572 Zakonika o Krivičnom postupku («Službeni list RCG», br. 71/03). Ustavni sud Crne Gore još uvijek nije donio odluku po našem predlogu. U novom Ustavu Crne Gore koji je donesen oktobra 2007. godine, članom 30 je regulisano pitanje pritvora koje mora biti svedeno na najkraće moguće vrijeme i to po odluci prvostepenog suda najduže tri mjeseca od dana pritvaranja, a odlukom Višeg suda može se produžiti za još tri mjeseca. Ako se do isteka tih rokova ne podigne optužnica optuženi se pušta na slobodu. Takođe, pritvor maloljetnika ne može trajati duže od 60 dana.

Zabrana mučenja i surovog i neljudskog postupanja i kažnjavanje

Univerzalna deklaracija, Evropska konvencija o sprječavanju mučenja i neljudskog ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, Konvencija Ujedinjenih nacija protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih postupaka i kazni i drugi međunarodni dokumenti govore o tome da se sa licima lišenim slobode mora postupati čovječno i sa poštovanjem uređenog dostojanstva ljudske ličnosti.

I ove kao i prethodnih godina imali smo pritužbi koje se odnose na član 3 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. U jednom broju slučajeva nakon upoznavanja Uprave policije sa navodima podnosilaca pritužbi, nakon unutrašnje kontrole koju sprovodi i relizuje Odjeljenje za unutrašnju kontrolu i kontrolu zakonitosti primjene ovlašćenja dobijali smo izjašnjenja

da su protiv odgovornih službenika policije preduzete mjere, odnosno podnošene krivične i prekršajne prijave i inicijative za vođenje disciplinskih postupaka. U manjem broju pritužbi Uprave policije nas je obavještavala da unutrašnja kontrola nije mogla obezbijediti nijedan dokaz o eventualnom prekoračenju ovlašćenja od strane svojih službenika. Povodom gore navedenog podnosiocima pritužbe smo sugerisali da protiv policijskih službenika podnesu privatnu tužbu ili krivičnu prijavu nadležnom tužiocu ukoliko smatraju da su isti počinili krivično djelo.F

Neophodno je istaknuti da je nevladina organizacija «Udruženje građana Bukovice iz Pljevalja», još 30. jula 2004. godine, podnijela Zaštitniku pritužbu, koja se odnosi na pripadnike VJ i Policije Crne Gore u vezi događaja u Bukovici, Opština Pljevlja u periodu od 1992 -1995. godine.

U toj pritužbi, između ostalog se navodi: da je na mjesnom području Bukovica, u periodu od 1992. - 1995. godine, pouzdano utvrđeno da su 76 lica muslimansko – bošnjačke nacionalnosti doživjeli fizičku torturu od pripadnika VJ i Policije Crne Gore; da se povrede ljudskih prava koje su se dešavale u Bukovici u navedenom periodu mogu okvalifikovati kao ratni zločin; ubijeni ljudi, protjerano stanovništvo, i spaljene kuće, uništeni vjerski objekti i imovina, sve to potvrđuju; i da s tim u vezi zahtijevaju od nadležnih državnih organa Crne Gore da preduzmu adekvatne zakonske mjere radi utvrđivanja istine i zadovoljavanje pravde i pomirenja.

Uz pritužbu, Zaštitniku je dostavljena: 1. spisak lica stanovnika Bukovice koji su doživjeli fizičku torturu od pripadnika VJ i Policije Crne Gore u periodu 1992-1995. godine.; 2. informacija o ubijenim i kidnapovanim licima Bukovice 1992-1995. godine. Kopiju navedenih spiskova, uz obavještenje o suštini pritužbe, Zaštitnik je dostavio Ministarstvu unutrašnjih poslova Crne Gore i Vrhovnom državnom tužiocu Crne Gore (17. decembar 2004. godine).

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je dopisom br. 01-351, od 13. marta 2007. godine, podsjetio Vrhovnog državnog tužioca na pritužbu «Udruženje građana Bukovice» i zatražio da mu se dostavi informacija o mjerama, koje je taj organ preduzeo u vezi konkretnog događaja, odnosno da li je, i protiv kojih lica pokrenuo krivični postupak i za koje krivično djelo. Rok za dobijanje odnosnih podataka je bio 15 dana od dana prijema tog akta.

S obzirom da Vrhovni državni tužilac nije dostavio traženu informaciju u određenom roku, ni kasnije, Zaštitnik se obratio, 4. jula 2007. godine, Vrhovnom državnom tužiocu sa zahtjevom da istu dostavi u roku od osam dana od dana prijema tog akta. U protivnom, prema Zakonu o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda državni organ je dužan da bez odlaganja iznese razloge zbog kojih nije postupljeno po zahtjevu Zaštitnika. No, i pored toga, Zaštitniku još nije dostavljena tražena informacija od Vrhovnog državnog tužioca.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je 17. septembra 2007. godine, dostavio Vrhovnom državnom tužiocu Crne Gore kasetu o događajima u Bukovici od 1992-1995. godine, koju je dobio od predstavnice Građansko-informativnog i edukativnog centra u Pljevljima. Međutim, od Vrhovnog državnog tužioca Crne Gore nema odgovora.

Takođe je neophodno istaknuti da je član Savjeta za građansku kontrolu rada policije Aleksandar Saša Zeković obavijestio krajem septembra 2006. godine, Zaštitnika o akciji „Orlov let“ koja se desila, 9. septembra 2006. godine, u Tuzima, kada je slobode lišeno više lica pod pritužbom sumnje da su pripremala izvođenje terorističkih akata na području tog dijela Crne Gore. U

izvještaju koji je tim povodom dostavljen Zaštitniku, između ostalog, se navodi: da postupanje i odnos pojedinih pripadnika Policije u akciji „Orlov let“ nije bilo dovoljno profesionalan, a najviše u odnosu prema članovima porodica osumnjičenih lica, da su se prilikom hapšenja osumnjičenih lica službenici policije ponašali nehumano i nečovječno, vrijeđajući, ponižavajući, maltretirajući stara lica i djecu, a takođe su koristili nedozvoljene metode za priznavanje, te da su u tu svrhu nad njima vršili torturu.

Na osnovu navedenog izvještaja, Zaštitnik je tražio izvještaj od Uprave policije i Osnovnog državnog tužioca u Podgorici i podatke o tome da li su ti organi u konkretnom slučaju preduzeli odgovarajuće mjere u skladu sa svojim zakonskim nadležnostima i ovlaštenjima. U odgovoru Uprave policije, od 15. decembra 2006. godine, je navedeno: da je Odjeljenje za unutrašnju kontrolu i kontrolu zakonitosti primjene ovlaštenja izvršilo provjere zakonitosti postupanja službenika u policijskoj operaciji „Orlov let“, kada je slobode lišeno više lica, koja su pripremala izvođenje terorističkih akata na području Tuzi i Malesije. Informacija o tome je dostavljena nadležnom Državnom tužiocu na ocjenu i odlučivanje.

U Izvještaju Osnovnog državnog tužioca u Podgorici od 14. decembra 2006. godine, između ostalog, navedeno je: da je formiran predmet po krivičnim prijavama više lica lišenih slobode u akciji „Orlov let“, protiv nepoznatih izvršilaca, zbog krivičnog djela-iznuđivanja iskaza iz člana 166 Krivičnog zakona i krivičnog djela – zlostavljanje i mučenje iz člana 167 Krivičnog zakonika; da se u prijavama tvrdi da su policijski službenici Uprave policije u periodu od 9. septembra 2006. godine, kada su podnosioci prijava lišeni slobode do 11. septembra 2006. godine, kada su dovedeni istražnom sudiji Višeg suda u Podgorici, radi saslušanja u svojstvu osumnjičenih, kao i 15. septembra 2006. godine, prilikom dovođenja istražnom sudiji Višeg suda, radi saslušanja, po zahtjevu za sprovođenje istrage i za vrijeme njihovog boravka u prostorijama Višeg suda, protiv njih upotrijebili silu... i vrijeđajući ih kao pripadnike albanske nacionalnosti, prijetili im daljim fizičkim zlostavljanjem, i tom prilikom su im nanijeli tjelesne povrede itd. Osnovni državni tužilac u svom izvještaju dalje navodi da radi provjere prijava, utvrđivanje indetiteta mogućih izvršilaca navedenih krivičnih djela, davanja smjernica i uputstva za dalju operativnu djelatnost policijskih službenika i donošenje odluke u predmetu preduzeli određene radnje. Od Uprave policije nijesu dobili tražena obavještenja. Nadalje, Zaštitnik je sa saradnicima posjetio ta lica, kojom prilikom ih je upoznao sa nadležnostima i ovlaštenjima. Nakon toga neka od tih lica su zaštitniku podnijela pritužbe koje se odnose na prekoračenja ovlaštenja od strane pripadnika policije. Postupajući po pritužbama Zaštitnik je zatražio ponovo od Osnovnog državnog tužioca izjašnjenje o tome da li je i protiv kojih lica pokenut krivični postupak. U izjašnjenju Tužioca je navedeno da policija još uvijek nije tom organu dostavila potrebna obavještenja.

Poret toga neophodno je istaknuti da javnost još uvijek nije obaviještena o tome dali je bilo prekoračenja službenih ovlaštenja pripadnika MUP-a prilikom upada u ZIKS 1. septembra 2005. godine.

S tim u vezi, treba naglasiti da međunarodno pravo zabranjuje zlostavljanje i mučenje, kao npr: Konvencija UN protiv mučenja, svirepih, nečovječnih i ponižavajućih kazni ili postupka; Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, član 7; Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda član 3.

Prema međunarodnom pravu zabrana zlostavljanja ne smije se ukinuti ni u slučajevima rata i vanrednog stanja. U pogledu zabrane zlostavljanja država ima dvije vrste obaveza: negativne – da

se uzdrži od zlostavljanja pojedinca, i pozitivne: 1) da inkriminiše zlostavljanje; 2) da sprovede hitnu, temeljnu i djelotvornu istragu koja vodi gonjenju i kažnjavanju počinilaca.

Posebno je značajna pozitivna obaveza države u smislu sprovođenja hitne, temeljne i djelotvorne istrage, koja vodi sudskom gonjenju i kažnjavanju počinilaca zlostavljanja.

Inače, obavezu hitne i djelotvorne istrage izričito predviđa Konvencija protiv mučenja UN (čl. 12 i 16), kao i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (član 3).

U novom Ustavu Crne Gore (član 9) je propisano da međunaravno pravo ima primat nad nacionalnom legislativom i neposredno se primjenjuje.

Imajući u obzir nacionalno zakonodavstvo, kao i međunarodne standarde u oblasti ljudskih prava može se konstatovati da nadležni organi u Crnoj Gori po pitanju „Orlovog leta“, Bukovice i upada specijalne jedinice MUP-a u ZIKS, 1. septembra 2005. godine, su propustili da sprovedu hitne i djelotvorne istrage i da utvrde da li je bilo prekoračenja službenih ovlašćenja ili ne. Utvrđivanjem činjenica da li je bilo prekoračenja službenih ovlašćenja – mučenja i zlostavljanja prilikom hapšenja lica u slučaju «Orlovog leta» ili ne, bitno bi uticalo na odluku u krivičnom predmetu po kojem su pritvorena lica optužena.

- **Manjinska prava**

Skupština Republike Crne Gore je u junu 2006. godine, usvojila Zakon o manjinskim pravima i slobodama («Službeni list RCG», broj 31/06). Narodna stranka Crne Gore je podnijela predlog Ustavnom sudu CG za ocjenjivanje ustavnosti odredaba čl. 23 i 24 Zakona o manjinskim pravima i slobodama, kojima je bila propisana primjena principa afirmativne akcije za izbor dodatnog broja mandata poslanika za pripadnike manjina u skupštinu Crne Gore, odnosno odbornika u skupštinama lokalnih samouprava. Postupajući po tom predlogu Ustavni sud Crne Gore je donio odluku, U.br. 53/06, od 11. jula 2006. godine, kojom je utvrđeno da odredbe čl. 23 i 24 Zakon o manjinskim pravima i slobodama nijesu u saglasnosti sa Ustavom Crne Gore i prestaju da važe danom objavljivanja odluke u Službenom listu RCG.

U novom Ustavu Crne Gore, u tački 5. člana 79, utvrđena su posebna manjinska prava, tako da pripadnicima manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica jemče se prava i slobode koja mogu koristiti pojedinačno i u zajednici sa drugima: 1) na izražavanje, čuvanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne, etičke, kulturne i vjerske posebnosti; 2) na izbor, upotrebu i javno isticanje nacionalnih simbola i obilježavanju nacionalnih praznika; 3) na upotrebu svog jezika i pisma u privatnoj, javnoj i službenoj upotrebi; 4) na školovanje na svom jeziku i pismu u državnim ustanovama i da nastavni programi obuhvataju i istoriju i kulturu pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; 5) da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu organi lokalne samouprave, državni i sudski organi vode postupak i na jeziku manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica; 6) da osnivaju prosvjetna, kulturna i vjerska udruženja uz materijalnu pomoć države; 7) da sopstveno ime i prezime upisuju i koriste na svom jeziku i pismu u službenim ispravama; 8) da u sredinama sa značajnim učešćem u stanovništvu tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i naselja, kao i topografske oznake budu ispisani i na jeziku manjinskih naroda i

drugih manjinskih nacionalnih zajednica; 9) na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima čine značajan dio stanovništva, shodno principu afirmativne akcije; 10) na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave; 11) na informisanje na svom jeziku; 12) da uspostavljaju i održavaju kontakte sa građanima i udruženjima van Crne Gore sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko porijeklo, kulturno – istorijsko nasljeđe, kao i vjerska ubjeđenja; 13) na osnivanje savjeta za zaštitu i unapređenje posebnih prava.

Međutim, od malog značaja će biti navedeni ustavni katalog o manjinskim pravima ukoliko se on ne razrađuje posebnim zakonskim podzakonskim aktima, ukoliko se ne obezbjeđuju adekvatni mehanizmi i pravni instrumenti za sprovođenje ustavnih načela o zaštiti manjinskih prava u konkretnoj društvenoj praksi. Stoga Zaštitnik ljudskih prava i sloboda smatra da bi se implementirala ustavna manjinska prava, neophodno je da se obezbijede djelotvorni pravni mehanizmi i uvedu, odnosno «razvijaju» efikasne institucije za ostvarivanje i zaštitu prava manjina zajamčenih Ustavom Crne Gore i međunarodnim pravom.

U toku 2007. godine, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda su se obraćali građani/ke svih nacionalnih pripadnosti i vjera, radi zaštite svojih prava. U oblasti manjinskih prava bilo je šest pritužbi u vezi povreda individualnih građanskih prava, u kojima je postupak ispitivanja u toku (slučaj Bukovice i slučaj "Orlov let") slučaj Bukovice i slučaj "Orlov let" detaljnije je obrađen u oblasti - zabrana mučenja i surovog i neljudskog postupanja i kažnjavanja -. Međutim, nije bilo pritužbi u vezi ostvarivanja kolektivnih manjinskih prava u Crnoj Gori, kao što su: djelotvorno učešće manjina u organima javne vlasti, proporcionalna zastupljenost manjina u institucijama političkog sistema, službena upotreba jezika i pisma manjina, obrazovanje na jezicima manjina, informisanje na manjinskom jeziku, iako su u javnosti po tim pitanjima prisutne određene kritike od pojedinih predstavnika nacionalnih političkih partija i manjinskih nevladinih organizacija.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda u cilju ostvarivanja manjinskih prava u stalnim komunikacijama sa medijima, civilnim sektorom fokusiran je na formiranje javnog mnjenja, podizanje demokratske svijesti, promovisanje i edukaciju o manjinskim pravima i borbi protiv negativne diskriminacije, ostvarivanje vladavine prava i poštovanja etničkog i kulturnog diverziteta u Crnoj Gori, kao univerzalne i trajne vrijednosti.

Predstavnici institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u toku javne rasprave o nacrtu novog Ustava Crne Gore, aktivno su učestvovali u raznim okruglim stolovima, konferencijama, medijima i svojim predlozima i sugestijama ukazali na neophodnost ugrađivanja demokratskih rješenja o manjinskim pravima u Ustav Crne Gore.

- **Rodna ravnopravnost**

O rodnoj ravnopravnosti se može govoriti sa različitih gledišta: sociološkog, politikološkog, ekonomskog, kulturološkog, pravnog, a zaokupljaju pažnju i teorije i prakse. Kao i za nacionalne manjine tako i za pitanje roda, socijalna pravda zahtijeva, kako redistribuciju, tako i priznanje.

1) Rod svakako ima političko-ekonomske dimenzije. Prije svega, rod struktura temeljnu podjelu između "produktivnog", plaćenog te "reproduktivnog" i domaćeg, neplaćenog rada, određujući mahom ženama odgovornost za domaći, neplaćeni rad. Isto se tako može govoriti o podjeli između "visoko-plaćenih", dominantno muških, i nisko - plaćenih feminiziranih poslova, podložnih rodno-specifičnim načinima eksploatacije, marginalizacije i deprivacije.

Gledajući iz te perspektive, "rodna pravda" zahtijeva promjene u političkoj ekonomiji, s namjerom uklanjanja rodnoga struktuiranja, odnosno podjele rada. Ali to je samo pola priče, jer je rod ne samo političko-ekonomska, nego i kulturno- vrijednosna diferencijacija(koja, naravno, nije mehanički odvojena od prve).

Glavno obilježje rodne nepravde je androcentizam: autoritarna konstrukcija normi koje privilegiraju osobine povezane s muškošću. Uz to ide kulturni seksizam: obezvređivanje i omalovažavanje svih stvari koje se kodiraju kao "feminizirane". Mnoge nepravde koje proizlaze iz takve diferencijacije - od svakodnevnih stavova, zatim podređenosti u porodici i marginalizacije u javnoj sferi, do seksualne eksploatacije- stvar su rekognicije. One su relativno neovisne od političke ekonomije.

Prevladavanje androcentrizama i seksizma zahtijeva promjenu kulturnih vrednovanja (kao i njihovih legalnih i praktičnih izraza) koje privilegiraju muškost i odriču jednako poštovanje žena. No, bivalentan karakter roda izvor je dileme. Utoliko ukoliko su žene podložne dvijema, analitički distinktivnim vrstama nepravde, one nužno zahtijevaju, u najmanju ruku, distinktivne vrste odgovora (remedies) – kako raspodjelu tako i priznanje. Oni, pak, vuku u suprotnim smjerovima i teško se mogu provoditi istodobno. Dok logika raspodjele smjera izbacivanje roda kao takvoga, logika priznanja upravo valorizira rodne specifičnosti. Otuda feministička inačica redistribucijsko - rekognicijske dileme: kako se feministkinje mogu istovremeno boriti za ukidanje rodne diferencijacije i za valorizaciju rodne osobitosti ? Ova dilema je stvarna i ne može se olako teorijski razriješiti. Najbolje što se može učiniti, jest nastojati da se ona ublaži, nalaženjem pristupa koji svodi na najmanju moguću mjeru sukobe između raspodjele i priznavanja (Nancy Fraser, 1998: 24 – 31).

2) U Crnoj Gori je u julu 2007. godine usvojen Zakon o rodnoj ravnopavnosti. U članu 1 navedenog Zakona se propisuje: "Ovim zakonom uređuje se način obezbjeđivanja i ostvarivanja prava po osnovu rodne ravnopavnosti, u skladu sa međunarodnim aktima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava, kao i mjere za eliminisanje diskriminacije po osnovu pola i stvaranje jednakih mogućnosti za učešće žena i muškaraca u svim oblastima društvenog Života".

U članu 18 Ustava Crne Gore stoji: "Država jemči ravnopravnost žene i muškarca i razvija politiku jednakih mogućnosti".

3) Od ukupno 448 pritužbi u 2007.godini, žene su podnijele Instituciji Zaštitnika 145 ili 32,29% pritužbi. Žene su se uglavnom žalile na rad sudova, i to najviše zbog odugovlačenja sudskih postupaka, zatim na rad državne uprave, organa lokalne samouprave, javnih službi, tužilaštva, policije. One su u njima ukazivale da su njihova prava povrijeđena nečinjenjem ili činjenjem državne administracije, a najviše "ćutanjem administracije", odnosno nepostupanjem. Što se tiče oblasti povrijeđenih prava, pritužbe žena su se odnosile u vezi sa pravom djeteta, radnih odnosa i prava na rad, prava na imovinu i mirno uživanje imovine, prava na zdravstvenu zaštitu i prava na

zdravstveno osiguranje, prava na stanovanje, prava na penzijsko i invalidsko osiguranje, prava na socijalnu zaštitu, prava na povraćaj imovine, prava na slobodan pristup informacijama itd.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je preduzeo niz mjera, aktivnosti i intervencija u cilju zaštite ljudskih prava žena. Tako da je, od ukupnog broja pritužbi žena, okončano 110 ili 75.8%. U 26 slučajeva na intervenciju Zaštitnika, povrede prava građanki su otklonjene u toku ispitnog postupka. U jednom slučaju Zaštitnik je utvrdio da postoji povreda prava i uputio preporuku nadležnom organu za otklanjanje povrede prava, koji je i ispoštovao preporuku Zaštitnika. U četiri slučaja Zaštitnik je uputio podnositeljke pritužbi na druga pravna sredstva. U 19 slučajeva Zaštitnik je utvrdio da ne postoji povreda prava. Od ukupnog broja okončanih pritužbi koje su podnijele osobe ženskog pola, 32 ili 29% nijesu bile u nadležnosti Zaštitnika, odnosno nijesu sadržavale potrebne procesne pretpostavke za postupanje Zaštitnika. Naime, te pritužbe su se odnosile na preispitivanje zakonitosti sudskih odluka, na povrede prava nastale prije stupanja na snagu Zakona o Zaštitniku.

Jedan dio pritužbi nije se odnosio na državne i druge organe Crne Gore. Takođe, jedan broj pritužbi nije sadržavao potrebne podatke, a na zahtjev Zaštitnika nijesu dopunjene u ostavljenom roku.

Bilo je slučajeva da podnositeljke pritužbi nijesu sarađivale u ispitnom postupku, da poslije podnošenja su povukle pritužbe, da je ponovljena pritužba, a da nijesu podnijeli novi dokazi, kao i zahtjeva za materijalnu pomoć.

4) Od ukupno 448 pritužbi primljenih u 2007. godini, muškarci su podnijeli instituciji Zaštitnika 257 ili 57,36% pritužbi. Muškarci kao i žene najviše su se žalili na rad sudova, prije svega zbog odugovlačenja sudskog postupka, zatim na rad državnih organa, organa lokalne samouprave, organa javnih službi, tužilaštva i organa za prekršaje. U pritužbama su ukazivali da su njihova prava povrijeđena nečinjenjem ili činjenjem državne administracije, i to najviše ćutanjem administracije odnosno nepostupanjem.

Što se tiče oblasti povrede prava pritužbe su se odnosile na pravo na imovinu i mirno uživanje imovine, kao i povraćaj imovine odnosno denacionalizacije, zatim na pravo iz radnog odnosa i pravo na rad, pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje, pravo na stanovanje, pravo na zdravu životnu sredinu, zabranu mučenja i surovog, neljudskog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja, pravo na staru deviznu štednju, pravo na dobijanje ličnih dokumenata, pravo na državljanstvo, pravo iz socijalne zaštite, manjinska prava, prava djeteta, prava raseljenih lica, pravo na slobodan pristup informacijama, pravo na slobodu i ličnu bezbjednost, pravo na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje, pravo na obrazovanje itd.

- **Prava djeteta**

Konvencija o pravima djeteta UN-a, usvojena je 1989. godine i predstavlja osnovni međunarodni dokument koji uređuje prava djeteta. Konvencija uvodi novi pristup prema djeci obezbjeđujući za svako dijete pre svega kao pojedinca njegova građanska, politička, ekonomska, socijalna i kulturna prava.

Države koje su prihvatile Konvenciju obavezale su se da će poštovati prava djeteta i preduzimati odgovarajuće zakonodavne, administrativne i ostale mjere za ostvarivanje prava priznatih Konvencijom. Sprovođenje Konvencije nadgleda poseban organ Komitet za prava djeteta, a države potpisnice su obavezane da podnesu izvještaj o mjerama i napretku u ostvarivanju prava ustanovljenih Konvencijom.

Konvencija o pravima djeteta je dio unutrašnjeg pravnog sistema naše države i saglasno Ustavu Crne Gore, zajedno sa ostalim prihvaćenim međunarodnim ugovorima ima primat nad nacionalnim zakonodavstvom. Prihvatanje Konvencije kao standarda u zaštiti prava djeteta, Crna Gora se obavezala na njeno puno poštovanje. Stoga se zaštita prava djeteta mora zasnivati na realizaciji načela i duha Konvencije u zakonodavstvu i praksi Republike.

U izvještajnoj godini, Zaštitnik je u 20 predmeta pokrenuo postupak ispitivanja povrede prava djeteta. U 12 slučajeva povrede su otklonjene, dok su ostali predmeti u fazi ispitivanja.

U oblasti dječijih prava najveći broj pritužbi odnosio se na ostvarivanje ličnih odnosa i neposrednog kontakta djece razvedenih roditelja, prava na izdržavanje nakon razvoda braka, prava na obrazovanje i prava maloljetnih lica koji su u sukobu sa zakonom.

Kada su u pitanju pritužbe, koje se odnose na ostvarivanje prava djeteta nakon razvoda braka ili prestanka porodične zajednice, roditelji su iskazivali nezadovoljstvo radom pojedinih organa, a naročito radom sudova.

Nakon ispitivanja navoda iz pritužbi i sprovedenih istraga Zaštitnik je ustanovio da su pritužbe građana opravdane. Naime, sudovi su neopravdano odugovlačili sudske postupke, neodlučujući po zahtjevima građana i ne vodeći računa, da radi zaštite djeteta ove predmete rješavaju prioritarno po hitnom postupku.

Zaštitnik smatra da se ovakvim postupanjem sudova, odnosno odugovlačenjem sudskog postupka u brakorazvodnim parnicama, na grub način povređuje ne samo pravo na suđenje u razumnom roku već i prava djece ustanovljena Konvencijom o pravima djeteta. Naime, odredbe čl. 3 i 9 Konvencije propisuju da u svim postupcima pri donošenju svih odluka ili izvršenju postupaka koji utiču na dijete od prvenstvenog značaja je najbolji interes djeteta.

Zbog toga je veoma bitno da sudovi predmete koji se tiču zaštite interesa prava djeteta, rješavaju prioritarno i po hitnom postupku, a pri tome poštujući pravo djeteta na zaštitu, sigurnost i mir, izražavanje vlastitog mišljenja i obezbjeđujući djetetu susrete i druženje sa onim roditeljem sa kojim dijete ne živi. Takođe je značajno da se u postupcima za određivanje izdržavanja i naplatu izdržavanja na ime djeteta ne odugovlači sudski postupak jer zbog neizvjesnosti sudskog postupka dijete se dovodi u položaj socijalne i materijalne nesigurnosti.

U protekloj godini imali smo određeni broj pritužbi roditelja čija djeca imaju poteškoće u razvoju. U pritužbama roditelji su ukazivali da njihovoj djeci nije obezbijeđeno pravo na obrazovanje, odnosno da djecu nijesu uspjeli da upišu u redovne škole i ako to Zakon o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim potrebama predviđa.

Postupajući po ovim pritužbama, Zaštitnik je utvrdio da su pritužbe roditelja opravdane i da od strane nadležnih organa nije obezbijeđena primjena Zakona. Problemi kada je u pitanju primjena ovog Zakona, postoje kako u nedostatku infrastrukture u školama, tako i u pogledu nedovoljne edukacije nastavnog osoblja i uprave škola o radu sa djecom koja imaju poteškoće u razvoju. Takođe u većini opština nijesu formirane komisije za kategorizaciju, na osnovu čijeg se rješenja potvrđuje da su preostale sposobnosti djeteta takve da može pohađati nastavu. Zbog nepostojanja opštinskih Komisija za kategorizaciju većini djece sa smetnjama u razvoju nije bilo omogućeno da nastavu pohađaju zajedno sa vršnjacima koji nemaju te probleme, odnosno da se uključe u redovno pohađanje nastave.

U Crnoj Gori ne postoji evidencija ili baza podataka, o djeci sa posebnim potrebama ali prema podacima Ministarstva prosvjete i nauke u predškolskim ustanovama ima 185 djece sa smetnjama u razvoju, u osnovnim školama 1593, a u srednjim školama upisano je 196 učenika sa posebnim potrebama. Pretpostavlja se da djece sa posebnim potrebama ima znatno više, ali da nijesu uključeni u obrazovni sistem.

Odredba člana 23 Konvencije o pravima djeteta UN-a, obavezuje države da mentalno zaostalom ili fizički invalidnom djetetu stvore uslove da uživa u puni i dostojanstven život u uslovima u kojima se obezbjeđuje njegovo dostojanstvo podstiče samostalnost i olakšava njegovo aktivno učešće u život. Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom UN-a, koju je naša država potpisala 27. septembra 2007. godine, a koja u opštim načelima proklamuje poštovanje dostojanstva, slobodu vlastitog izbora, zabranu diskriminacije, jednake mogućnosti i dostupnost obrazovanju. Zakonom o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim potrebama, kao ciljeve obrazovanja ove djece između ostalog utvrđuje se obezbjeđivanje jednakih mogućnosti vaspitanja i obrazovanja za svu djecu; obezbjeđivanje odgovarajućih uslova, koji omogućavaju optimalan razvoj i pravovremeno usmjeravanje i uključivanje u odgovarajući program obrazovanja. Imajući u vidu navedeno, Zaštitnik je mišljenja da je neophodno preduzeti mjere, da se djeci sa posebnim potrebama obezbijedi posebna zaštita, pruži potrebna finansijska podrška, obezbijedi efikasan pristup obrazovanju i stvore uslovi za uključenje ove djece u redovno obrazovanje.

Postupajući po pritužbama iz oblasti maloljetničke delikvancije, Zaštitnik je uočio određene probleme kao što su: dugotrajnost sudskog postupka, nemogućnost alternativnog zbrinjavanja maloljetnih počinoca krivičnog djela i probleme u vezi njihovog upućivanja na izdržavanje krivičnih sankcija. Tim povodom Zaštitnik je 10. decembra 2006. godine, Skupštini Republike Crne Gore uputio posebni Izvještaj o maloljetnicima u sukobu sa zakonom i zatražio da se preduzmu potrebne mjere:

- obezbijediti hitnost postupanja kod svih organa koji učestvuju u postupku prema maloljetnicima;
- obezbijediti hitnost postupka pred sudom, a naročito prema drugostepenim sudovima koji odlučuju u postupku po žalbi;
- osnovati specijalizovane ustanove za vaspitanje i prevaspitanje maloljetnih prestupnika u kojima bi se izvršavale vaspitne mjere upućivanja u vaspitno popravni dom, upućivanje u posebnu ustanovu za liječenje i osposobljavanje, kao i mjere upućivanja u disciplinski centar i pojačanog nadzora uz dnevni boravak;

- obezbijediti izdvojeni smještaj maloljetnika od odraslih lica prilikom izvršenja kazne maloljetničkog zatvora i mjere obezbjeđenja prisustva okrivljenog u krivičnom postupku bilo kroz osnivanja posebnih ustanova ili kroz adaptaciju postojećih ustanova;
- donijeti podzakonske akte o primjeni vaspitnih naloga;
- donijeti uputstvo o primjeni načela uslovljenog oportuniteta;
- izraditi listu institucija – organizacija u koje tužilac odnosno sudija može da uputi maloljetnog učinioca krivičnog djela radi izvršenja vaspitnog naloga ili posebne obaveze;

Povodom ovih preporuka u toku 2007. godine, od strane nadležnih državnih organa, donijeta su određena podzakonska akta za primjenu krivičnog zakonodavstva, započeta je izgradnja posebno dijela zatvora za maloljetnike u okviru kazneno popravnog doma u Spuzi, transformacijom jednog dijela Centra za mlade Ljubović, obezbijeđeni su uslovi za rad sa maloljetnicima kojim su izrečene vanzavodske mjere.

Iako su preduzete određene radnje i mjere na poboljšanju položaja maloljetnika koji su u sukobu sa Zakonom, još uvijek nije obezbijeđeno ostvarivanje njihovih prava u potpunosti. Naime, postupajući po pritužbama koje se odnose na izdržavanje kazni lica koja su osuđena na maloljetnički zatvor ili se nalaze u pritvoru, konstatovano je da su pritužbe maloljetnika opravdane, budući da u postojećim ustanovama nijesu stvoreni adekvatni uslovi za njihov smještaj.

Stoga je neophodno, a saglasno međunarodnim dokumentima u ovoj oblasti (Konvencija o pravima djeteta, Pravilima UN-a, o zaštiti maloljetnika lišenih slobode, Tokijska pravila, Pekinška pravila) stvoriti uslove za odvojen smještaj maloljetnika od odraslih lica prilikom izdržavanja krivičnih sankcija, individualni tretman, obezbijediti pravo na stalne kontakte sa roditeljima i širom društvenom zajednicom, pravo na obrazovanje, potrebnu medicinsku njegu, čime bi se i postigla svrha izricanja vaspitne mjere ili druge krivične sankcije.

Takođe je potrebno donijeti i podzakonska akta (načelo uslovljenog oportuniteta i izraditi listu ustanova ili organizacija u koju se upućuje maloljetni prestupnik) kako bi se obezbijedila primjena instituta alternativnog zbrinjavanja maloljetnika.

U pritužbama koje su se odnosile na ostvarivanju prava djece u 70% slučajeva povrede su otklonjene u toku samog postupka, dok u ostalim pritužbama postupak nije okončan.

Pored rada na pritužbama koje su se odnosile na povrede dječjih prava, institucija je u 2007. godini nastavila aktivnosti na realizaciji projekata iz oblasti prava djeteta, a koji se realizuju uz saradnju i finasijsku podršku međunarodnih donatora (Save the Children Norway i UNICEF).

1) Projekat „Zaštita prava djeteta u Crnoj Gori“, koji se tri godine realizuje u saradnji sa Save the Children Norway, ima za cilj promociju i unapređenje prava djeteta u Crnoj Gori, upoznavanjem stručne i šire javnosti sa aktivnostima Zaštitnika, uspostavljanje saradnje sa nadležnim državnim organima, kao i podizanje svijesti i edukacije građana o potrebi posebne zaštite djeteta.

U okviru ovog projekta imali smo brojne kontakte sa djecom i roditeljima koji su se interesovali o mogućnostima ostvarivanja prava djeteta.

U izvještajnoj godini Zaštitnik je u cilju zaštite i promocije prava djeteta pored rada po pritužbama preduzeo i niz neposrednih mjera i aktivnosti na terenu i to, u Opštinama: Kolašin, Kotor, Herceg Novi i Berane.

Naime, Zaštitnik je posjetio Osnovne škole: „R. Manojlović“ u Kolašinu, „Milan Vuković“ u Herceg Novom, „Vuk Karadžić“ u Beranama, „Njegoš“ i „Savo Ilić“ u Kotoru. Zatim, Zaštitnik je obišao i srednju pomorsku školu i kancelariju za prevenciju narkomanije u Kotoru.

O stanju i problemima ostvarivanja dječjih prava u navedenim Opštinama Zaštitnik je razgovarao sa članovima đачkih parlamenata, sa predstavnicima školskih uprava, kao i sa predstavnicima lokalnih vlasti. Nakon tih, razgovora Zaštitnik je došao do određenih saznanja da u pojedinim slučajevima postoje problemi oko upisa učenika u školu, izdavanja đачkih knjižica i svjedočanstava djeci, s obzirom da isti nemaju izvod iz knjige rođenih, izvod o državljanstvu, roditelji ove djece uglavnom nemaju prijavljeno boravište ili prebivalište (npr: Osnovna škola „Savo Ilić“ u Kotoru).

U nekim drugim slučajevima prisutni su problemi: naplata izdržavanja u izvršnom postupku, povjeravanje djece i održavanje ličnih kontakata (Herceg Novi). Upoznavali smo se i sa problemom nemogućnosti nastavka inkluzivnog obrazovanja (Berane). Pojedini učesnici su u razgovoru ukazali i na druge probleme: socijalna i zdravstvena zaštita, problemi rada i zapošljavanja roditelja pojedine djece, brakorazvodne parnice i dr.

Prilikom posjete osnovnim školama Zaštitnik je obavio edukaciju 50 djece iz oblasti prava djeteta. S tim u vezi Zaštitnik je upoznao djecu i druge učesnike u razgovoru sa svojim nadležnostima i ovlaštenjima, o načinu i mogućnostima ostvarivanja dječjih prava i međunarodnim standardima o pravima djeteta, prije svega o pravima djeteta utvrđene Konvencijom UN-a. A svoja saznanja o tome Zaštitnik je prezentovao i određenim sredstvima informisanja.

Zaštitnik je u okviru realizacije aktivnosti zaštite RAE djece održao više sastanaka sa predstavnicima lokalne vlasti u Beranama i NVO „Enfants“ i preduzete su konkretne radnje i mjere na registraciji romske djece u matične knjige. Zaštitnik je uspio animirati predstavnike lokalne vlasti u Beranama o potrebi poboljšanja položaja RAE djece, tako da se započelo sa rješenjem ovog problema, pojednostavljenjem procedura za registraciju djece u matične knjige. A to je veoma važno i za ostvarivanje niza drugih prava romske djece: socijalna i dječja zaštita, obrazovanje, zdravstvena zaštita i dr.

Zaštitnik je organizovao i seminar o edukaciji novinara, na temu: „Izvještavanje medija o djeci i dosljednoj primjeni Konvencije UN-a o pravima djeteta“ (20-21 decembar 2007. godine, Budva). Zatim, Zaštitnik je uradio monitoring medija u periodu od tri mjeseca o dječjem izvještavanju.

Monitoringom su obuhvaćeni štampani dnevni listovi: „Pobjeda“, „Vijesti“, „Dan“ i „Republika“. U periodu od tri mjeseca, i to od kraja septembra do kraja decembra 2007. godine, objavljeno je ukupno 698 tekstova o djeci. Najviše tekstova objavljeno je iz oblasti obrazovanja odnosno škola, a pojedini događaji kao naprimjer ekskurzije imali su nacionalni tretman. O pravima djeteta izvještavalo se samo preko aktivnosti UNICEF-a i kancelarije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Djeca su veoma rijetko dospijevala na naslovnim stranama i to samo kada su bila žrtve nasilja ili nekog drugog krivičnog djela. Afirmativnih sadržaja za djecu bilo je veoma malo. Analiza je pokazala da u ovom periodu nije bilo kršenja prava djeteta (prava na privatnost, prava na zaštitu

integriteta i identiteta djeteta). Međutim, u potpunosti nije obezbijeđeno pravo djeteta na blagovremeno informisanje.

I ove godine, predstavnici institucije Zaštitnika su učestvovali u radu Republičke međuresorske komisije za maloljetničko pravosuđe, kao i operativnog tima za zlostavljenu djecu opštine Podgorica. Prilikom rada u komisiji učestvovali smo u izradi Pravilnika o primjeni vaspitnih naloga koji je u maju mjesecu 2007. godine, donijelo Ministarstvo pravde Crne Gore.

Na tematskom sastanku Mreže Ombudsmana za djecu Jugoistočne Evrope, posvećenom nasilju među djecom, učestvovali su predstavnici institucije Zaštitnika (17. – 19. oktobra 2007.g, Budva).

Kancelarija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda uzela je aktivno učešće u reformi socijalne zaštite. Naime, predstavnik kancelarije učestvovao je u izradi Nacionalne strategije socijalne i dječje zaštite, koja je pripremljena od strane Ministarstva rada i socijalnog staranja Vlade Crne Gore.

Takođe, Zaštitnik je uspostavio aktivnu saradnju sa jednim brojem regionalnih Ombudsmana u oblasti zaštite i promocije prava djeteta (Ombudsman Republike Srpske, Ombudsman Makedonije, Pravobraniteljica za djecu Republike Hrvatske).

2) “Mreža Ombudsmana za djecu u Jugoistočnoj Evropi - Konferencija mreže u Crnoj Gori”, podržan je od strane “Save the children Norway” .

II Konferencija Mreže Ombudsmana za djecu u Jugoistočnoj Evropi održana je u Budvi, od 17-19 oktobra 2007.godine, čiji je domaćin bila Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore.

Učešće u konferenciji su uzeli predstavnici 11 institucija Ombudsmana iz 9 država regiona: Albanije (Avokati i populi), Bosne i Hercegovine (Ombudsman za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Ombudsman Federacije Bosne i Hercegovine i Ombudsman Republike Srpske – Zaštitnik ljudskih prava), Crne Gore (Zastitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore), Grčke (the Greek Ombudsman), Hrvatske (Pravobranitelj za djecu Republike Hrvatske), Kosova (Institucija ombudsmana na Kosovu), Makedonije (Naroden Pravobranitelj), Slovenije (Varuh clovekovih pravic) i AP Vojvodine (Pokrajinski Ombudsman).

Na navedenoj konferenciji obrađene su dvije teme: “Izvjешtavanje medija o djeci” i “Zaštita prava djece sa posebnim potrebama”.

Sve prezentacije sa Konferencije publikovane su u Zborniku radova a članovi mreže su usvojili sljedeće zaključke sa II Konferencije:

U odnosu na izvještavanje medija o djeci:

- Mediji mogu da imaju veliki značaj za adekvatno i potpuno ostvarivanje funkcija ombudsmana. Stoga su odgovorni mediji koji poštuju profesionalne i etičke standarde novinarske profesije prirodni saveznici institucije ombudsmana.
- Komunikacijska prava djece temeljna su prava savremenog društva a obuhvataju pravo na informaciju, pravo na učestvovanje u medijima i pravo na zaštitu u medijima. Ova prava

zajemčena su djeci međunarodnim i domaćim propisima i svi javni i komercijalni mediji dužni su da ih poštuju.

- Sloboda medija ne smije biti iznad prava na zaštitu privatnosti djece u medijima.
- U saradnji sa stručnjacima potrebno je detaljnije normirati prava djece na zaštitu njihove privatnosti. Potrebno je izraditi medijske standarde izveštavanja o djeci, kao i standarde kvalitetnih programa za djecu i mlade.
- Predlažemo osnivanje nezavisnih stručnih tela na nacionalnom nivou koja će uspostaviti istraživačke prioritete o pozitivnim i negativnim uticajima medija na djecu, objediniti podatke te inicirati sveobuhvatno istraživanje u toj tematici. Cilj je dobiti pouzdan instrument kojim bi se argumentovalo i suzbijalo kršenje dječijih prava od strane medija.
- Medijska pismenost bi trebalo da bude dio obrazovnog sistema na svim nivoima te i djecu treba podsticati u kreiranju medijskih sadržaja. Nužno je senzibilisati javnost za posledice koje mogu nastati kod djece zbog kršenja njihove privatnosti u medijima i kod novinara razvijati senzibilitet za prepoznavanje najboljeg interesa djeteta.

U odnosu na zaštitu prava djece sa posebnim potrebama :

- Ombudsmeni u regionu pozivaju stručnu javnost i nadležne državne organe da ujednače i standardizuju terminologiju
- Ombudsmeni u regionu upozoravaju nadležne državne organe da uspostave baze podataka od značaja za različite aspekte zaštite i unapređenja prava djeteta kao preduslov za kvalitetno ostvarivanje prava garantovanih Konvencijom o pravima djeteta UN-a.
- Ombudsmeni u regionu pozivaju nadležne državne organe da otklone sve prepreke za ratifikaciju, odnosno primjenu Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom i time doprinesu boljem položaju djece sa posebnim potrebama/smetnjama u razvoju.

3) Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda sa kancelarijom UNICEF-a u Podgorici, započela je sa realizacijom projekta „Unaprijeđenje zaštite prava djeteta“, kojim je predviđeno publikovanje vodiča za prava djeteta namijenjenog djeci kod nas.

Projektom je predviđena izrada publikacije Vodič o pravima djeteta.

Formirana je radna grupa za izradu publikacije kojom predsjedava prof.dr.Radoje Korać. Članovi radne grupe su: Šefko Crnovršanin, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, prof.dr.Velimir Rakočević, Čazim Fetahović, pomoćnik ministra prosvjete, Snežana Mijušković, pomoćnik ministra zdravlja rada i socijalnog staranja, Draginja Vuksanović, asistent na Pravnom fakultetu u Podgorici.

Vodič o pravima djeteta je odštampan a njegova promocija i distribucija izvršit će se u narednoj godini.

DIO PETI

ZAKONODAVNE I DRUGE INICIJATIVE I MIŠLJENJA

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda u septembru 2006. godine, uputio je Skupštini Republike Crne Gore inicijativu za propisivanje pravnog osnova za ostvarivanje naknade štete u slučaju povrede prava građana na suđenje u razumnom roku u Zakonu o obligacionim odnosima ili procesnim zakonima, u cilju usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa međunarodno priznatim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda.

Inicijativa Zaštitnika ljudskih prava i sloboda rezultirala je donošenjem Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku od strane Skupštine Crne Gore u novembru 2007. godine. Stoga, Zaštitnik smatra da je neophodno da sudovi dosljedno implementiraju navedeni Zakon, a sve u cilju zaštite ljudskih prava građana na suđenje u razumnom roku u Crnoj Gori.

Polazeći od činjenice da u Crnoj Gori materija prometa i redukcije opojnih droga nije normativno uređena, Vladi Republike Crne Gore uputili smo mišljenje o potrebi donošenja Zakona o spriječavanju zloupotrebe opojnih droga. U mišljenju smo ukazali, da je neophodno pristupiti izradi i donošenju Zakona, kako u cilju zaštite zdravlja ljudi a pogotovu djece, tako i radi potrebe prilagođavanja domaćeg zakonodavstva međunarodnim standardima u ovoj oblasti.

Predložili smo, da se zakonom reguliše oblast, koja se tiče uslova i nadzora nad proizvodnjom i prometom opojnih droga, mjere za suzbijanje ovog problema i sistem za prevenciju zavisnosti, mjere pomoći i zaštite zavisnicima i povremenim konzumentima.

Veliki značaj Zakona ogledao bi se u preciznom regulisanju mjera za suzbijanje zloupotrebe opojnih droga i mjera za prevenciju zloupotrebe psihoaktivnih supstanci, čime bi se ostvario jedan od osnovnih ciljeva u borbi protiv narkomanije, a to je redukcija ponude i potražnje opojnih droga, odnosno smanjenje broja zavisnika.

Zakonom bi bila predviđena obaveza Parlamenta Crne Gore, da donese Nacionalnu strategiju nadzora nad opojnim drogama, suzbijanja zloupotrebe i pomoći zavisnicima. U cilju prevencije zavisnosti i sprovođenja specifičnih postupaka za odvikavanje od droge Zakon bi utvrdio obavezu osnivanja Zavoda za prevenciju zavisnosti, koji bi, između ostalog, prikupljao podatke, analizirao epidemiološko stanje i kreirao doktrinu u liječenju zavisnosti.

Vlada Republike Crne Gore je izvijestila Ombudsmana, da je razmotrila naš predlog o donošenju Zakona i zadužila Ministarstvo unutrašnjih poslova da pripremi Nacrt zakona. Ministarstvo nas je izvjestilo da je zakon u pripremi i da će uskoro biti stavljen u zakonodavnu proceduru.

Povodom pritužbe V. J., iz Podgorice, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda podnio je, 5. septembra 2007. godine, Skupštini Republike Crne Gore Inicijativu za izmjenu i dopunu Zakona o privrednim društvima («Službeni list RCG», broj 6/2002). Ukazali smo da je potrebno izvršiti izmjene i dopune odredaba čl. 24 i 25 Zakona o privrednim društvima, kojima je uređena dobrovoljna likvidacija akcionarskog društva i ovlašćenja likvidatora, na način što će se precizno i jasno urediti postupak

dobrovoljne likvidacije akcionarskog društva u slučajevima kada obaveze prelaze raspoloživa finansijska sredstva ili očekivana finansijska sredstva od prodaje imovine ili stečena na drugi način, odnosno u slučajevima kad se protiv društva koje je pokrenulo postupak dobrovoljne likvidacije vodi sudski spor za naknadu štete ili isplatu drugih potraživanja, i to:

- prava i obaveze likvidatora,
- prava i obaveze registratora Centralnog registra,
- upućivanje na parnični postupak radi utvrđivanja osnovanosti potraživanja povjerilaca kad likvidator odbije da prizna ili izmiri potraživanje,
- izmirivanje potraživanja

Na osnovu zaključaka sa Okruglog stola «Uloga Ombudsmana i zaštita ljudskih prava i sloboda», koji je održan 24. aprila 2007. godine, u Podgorici, na kojem su učestvovali predstavnici institucija ombudsmana iz regiona (Slovenije, Bosne i Hercegovine, Makedonije, Vojvodine i Kosova), kao i predstavnici nevladinog sektora, profesori Pravnog fakulteta u Podgorici i predstavnici nekih političkih partija, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda dostavio je 24. maja 2007. godine, Skupštini Republike Crne Gore, predloge, mišljenja i sugestije na nacrt Ustava Crne Gore, a odnose se na status institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda:

1. Predložena rješenja o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda u Nacrtu Ustava ne obezbjeđuju potrebni nivo samostalnosti i nezavisnosti ove institucije u odnosu na izvršnu, zakonodavnu i sudsku vlast, te stoga predstavljaju korak nazad u odnosu na rješenja predložena u ekspertskom tekstu Ustava, koji je bio polazište za izradu novog Ustava Crne Gore i koji je sadržavao cjelovitija rješenja u pravcu obezbjeđenja takvog statusa.

2. Naime, Nacrt Ustava Crne Gore sadrži samo jedan član sa dvije odredbe (jedna je isključivo deklaratornog karaktera), kojima se ne obezbjeđuje potrebna samostalnost i nezavisnost institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, nego samo predviđa njeno postojanje. Pri tome su ove odredbe smještene u Drugom dijelu Nacrta Ustava koji se odnosi na ljudska prava i slobode, iza podpoglavlja «6. Lokalna samouprava», iako bi logičnije bilo da su smještene u dijelu koji se odnosi na ustavnost i zakonitost, s obzirom da je jedna od funkcija Zaštitnika i zaštita ustavnosti i zakonitosti.

Da bi se obezbijedila stvarna, suštinska samostalnost i nezavisna pozicija institucije Zaštitnika, a što je neophodno da bi on ostvario svoju funkciju, neophodno je novim Ustavom Crne Gore urediti i obezbijediti:

- nezavisnost i samostalnost institucije;
- transparentnost izbora, Zaštitnika i njegovih zamjenika u Parlamentu, što podrazumijeva i kvalifikovanu većinu za izbor;
- sigurnost njihove funkcije, što podrazumijeva dovoljno dug mandat i veoma ograničene razloge za njihovo razrješenje, koji mogu biti samo tehničke prirode;
- garantovati funkcionalni imunitet Zaštitnika i njegovih zamjenika za vrijeme i nakon prestanka funkcije;
- isključiti mogućnost pozivanja na odgovornost za mišljenje i preporuku datu u vršenju funkcije;

- nespojivost vršenja druge javne ili političke funkcije kao i profesionalno obavljanje druge djelatnosti, izuzimajući naučnu, obrazovnu i umjetničku djelatnost, kao i vršenje poslova zaštićenih autorskim pravima;
- da Zaštitnik i njegovi zamjenici ne mogu biti članovi političkih partija, niti smiju javno ispoljavati svoja politička uvjerenja;
- opredjeljivanje finansijskih sredstava za rad institucije neposredno od parlamenta, bez uticaja Vlade ili Ministarstva finansija;
- poštovanje preporuka Zaštitnika;
- samostalnost Zaštitnika u formiranju stručne službe i izboru stručnog kadra.

Polazeći od izloženog, predložili smo da se odredbe o instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u novom Ustavu Crne Gore treba daju u okviru posebnog poglavlja, u dijelu koji se odnosi na ustavnost i zakonitost, kao što je to učinjeno za Ustavni sud.

Na kraju, ističemo da je Parlamentarna skupština Savjeta Evrope, u mišljenju br. 261 (2007), povodom prijema Crne Gore u Savjet Evrope, preporučila, između ostalog, da se mora obezbijediti puna nezavisnost i samostalnost institucije ombudsmana u Crnoj Gori. To treba da se postigne ne samo kroz njen mandat, način izbora i druge garancije nezavisnosti, već i kroz obezbjeđivanje punog poštovanja ove institucije i podrške njenim aktivnostima i preporukama.

U cilju jačanja administrativnih kapaciteta institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, 30. decembra 2005. godine, Skupštini RCG dostavili smo Predlog odluke o izmjenama Odluke o broju zamjenika Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, kojim je zatraženo povećanje broja zamjenika. O tom Predlogu Skupština RCG još nije odlučila.

DIO ŠESTI

JAVNOST RADA, MEDIJI I NVO

- **Javnost rada i saradnja sa medijima**

U skladu sa odredbama Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda definisano je, da je rad Zaštitnika javan, te da se ta javnost obezbjeđuje i ostvaruje kroz podnošenje godišnjeg izvještaja o radu i posebnih izvještaja i kroz izdavanje raznih publikacija, kao i saradnjom sa štampanim i elektronskim medijima. U tom pravcu, u prostorijama Zaštitnika, po potrebi se održavaju susreti sa predstavnicima medija, a sve u cilju njihovog pravovremenog obavješćavanja i informisanja o radu Zaštitnika po određenim oblastima i pitanjima, kao i o svim drugim pitanjima koja interesuju javnost, a u nadležnosti su Zaštitnika. S tim u vezi, a polazeći od činjenice da Zaštitnik nije ovlašćen da donosi pravno obavezujuće odluke i da ne može da izmijeni odluke organa uprave, pravosudnih i državnih organa, niti može da odluči u konkretnom predmetu, obavješćavanje javnosti o nepravilnostima u radu ovih organa, preko sredstava javnog informisanja predstavlja

jednu od glavnih metoda za obezbjeđenje poštovanja odredbi Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda.

Iako je institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda postala prepoznatljiva među građanima/kama, a imajući u vidu značaj medija, to smatramo da je potrebno još intenzivnije i potpunije informisanje građana/ki o aktivnostima institucije.

Saradnja Zaštitnika ljudskih prava i sloboda sa medijima, kako štampanim tako i elektronskim, a koji su pratili rad institucije u 2007. godini bila je zadovoljavajuća.

Posebno dobra saradnja ostvarena je sa lokalnim medijima u crnogorskim opštinama u kojima je Zaštitnik organizovao «Dane Zaštitnika». U sklopu održavanja „Dana Zaštitnika“ predstavnik institucije je gostovao na Radiju Kotor, u programu posvećenom promociji Konvencije o pravima djeteta i zaštiti prava djeteta; Ombudsman je sa koordinatorom Projekta gostovao u programu Radija Herceg Novi, u kojem je pored pitanja iz oblasti promocije i zaštite prava djeteta odgovarao građanima i na pitanja iz drugih oblasti zaštite ljudskih prava i sloboda; Predstavnici institucije učestvovali su na radiju Berane i prezentovali projekat Zaštita prava djeteta u Crnoj Gori; Medijska pažnja povodom posjeta opštinama Kotor i Herceg Novi, bila je izuzetna što je i razumljivo budući da su ove posjete realizovane na Dan djeteta, odnosno dan usvajanja Konvencije o pravima djeteta UN-a. Predstavnik institucije Zaštitnika gostovao je u emisiji radija Herceg Novi posvećenoj Danu djeteta.

Iz značajnog broja objavljenih članaka o radu i aktivnostima institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, izdvajamo samo neke naslove:

- Traže vezu kod Ombudsmana („Dan“, 11. januar 2007);
- «Škola» za maloljetne prestupnike („Dan“, 1. februar 2007);
- Pravda ne mora biti tako spora („Vijesti“, 2. februar 2007);
- Potreban Zakon za obeštećenje („Dan“, 19. februar 07);
- Humanije sa maloljetnim delikventima („Pobjeda“, 26. februar 2007);
- Novim zakonom ne zakidati građane („Vijesti“, 1. mart 2007);
- Ustavom obezbijediti poštovanje preporuka Ombudsmana („Pobjeda“ 25. april 2007);
- Samo Ustav garantuje nezavisnost funkcije („Pobjeda“ 11. maj 2007);
- Nema popravnih domova („Republika“, 25. jun 2007);
- Ombudsman traži bolji rad sa maloljetnim delikventima („Pobjeda“, 25. jun 2007);
- Romi zaboravljeni („Dan“, 1. novembar 2007);
- Sve više pritužbi na rad ekologije („Vijesti“, 11. decembar 2007.).

Povodom obilježavanja Međunarodnog dana ljudskih prava – 10. decembar, Zaštitnik je održao konferenciju za štampu, na kojoj je predstavio sve aktivnosti institucije u toku 2007. godine.

Smatramo i cijenimo da će se, i u narednom periodu uspješno ostvarivati nastavak dobro uspostavljene saradnje sa svim medijima, pri čemu treba imati u vidu, da su Zaštitnik i službenik za odnose sa javnošću i međunarodnu saradnju i drugi službenici blagovremeno obaviještavali

medije, i to: neposrednim kontaktima, putem dopisa i objavljivanjem saopštenja na web sajt-u o svim ostvarenim aktivnostima institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

- **Saradnja Zaštitnika sa nevladinim organizacijama**

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je i ove godine aktivno sarađivao sa više nevladinih organizacija, i to posebno prilikom implementacije njihovih projekata koji su se bavili pitanjima zaštite i unapređenja ljudskih prava i sloboda. Zaštitnik je, takođe, sarađivao i sa više nevladinih organizacija koje se bave zaštitom i unapređenjem dječijih prava (o tome opširnije u dijelu koji se odnosi na dječija prava).

U sklopu saradnje sa Crnogorskim helsinškim komitetom za ljudska prava, kao i prethodnih godina, Zaštitnik i njegovi saradnici su primili:

- 15. juna 2007. godine polaznike 15. generacije Škole ljudskih prava za mlade, u okviru redovnog programa te škole;
- 29. juna 2007. godine polaznike 16. generacije Škole ljudskih prava za mlade koji su se upoznali sa radom institucije Zaštitnika.

Zaštitnik je u decembru 2007. godine, u svojoj kancelariji održao sastanak sa 12 predstavnika relevantnih romskih nevladinih organizacija u Crnoj Gori. Na tom sastanku, Zaštitnik je upoznao predstavnike romske populacije sa svojim nadležnostima i ovlašćenjima, kao i mogućnostima pripadnika romske populacije i njihovih nevladinih organizacija, da se mogu obratiti kancelariji Zaštitnika, a sve u cilju ostvarivanja njihovih prava.

Posebno ističemo, da je u toku 2007. godine, ostvarena puna saradnja sa NVO „Enfants“ iz Berana, a u vezi upisa romske djece u matične knjige rođenih iz te opštine.

Uspješno je nastavljena ranije uspostavljena saradnja sa NVO Centrom za prava djeteta, a koja se odvijala kroz razmjenu informacija u vezi sa djecom, budući da ova nevladina organizacija svake godine sačinjava izvještaj o stanju prava djeteta i vrši monitoring stanja prava djeteta u Crnoj Gori. Kroz realizaciju projekta UNICEF, NVO Centar za prava djeteta bio je jedan od saradnika na projektu i obezbijedio učešće (participaciju djece) u izradi Vodiča o pravima djeteta. Publikaciju je uradila institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

Rad na projektima:

U oblasti prava djeteta, realizovana su tri projekta, i to:

1. “Zaštita prava djeteta u Crnoj Gori”,
2. “Mreža Ombudsmana za djecu u Jugoistočnoj Evropi - Konferencija mreže u Crnoj Gori”, podržan je od strane “Save the children Norway” i

3. "Promocija dječijih prava - zaštite u Crnoj Gori" u okviru podrške instituciji Ombudsmana u Crnoj Gori, koji je realizovan u saradnji sa kancelarijom UNICEF-a u Podgorici.

Sva tri projekta detaljno su obrađena u dijelu – Prava djeteta.

U organizaciji kancelarije OEBS-a u Crnoj Gori i projekta EUNOMIA Grčkog Ombudsmana, za službenike Zaštitnika ljudskih prava i sloboda održana je trodnevna obuka u periodu od 12. - 14. septembra 2007. godine. Obuka je obuhvatila pitanja iz oblasti zaštite životne sredine i uređenja prostora i aktivnosti institucije ombudsmana. Gospodin Nikos Vittis, ekspert iz navedenih oblasti je, između ostalog, predstavio i pravo Evropske unije iz oblasti zaštite životne sredine i prakticne primjere iz pomenute oblasti.

U okviru projekta «Jačanje demokratskih institucija na Balkanu, Reforma administrativnih kapaciteta ombudsmana u Crnoj Gori i na Kosovu», u organizaciji Međunarodnog centra za demokratsku tranziciju (ICDT), sa sjedištem u Budimpešti, realizovane su studijske posjete, i to: Mađarskoj, Njemačkoj, Francuskoj. Održane su i dvije radionice u Podgorici. U sklopu ovog projekta, predstavnici institucije prisustvovat će i finalnoj konferenciji u Hagu. Cilj projekta je bio da se unaprijedi efektivnost djelovanja ombudsmana u Crnoj Gori i na Kosovu, ojačaju administrativni kapaciteti i omogući lakša integracija u međunarodnu zajednicu ombudsmana.

DIO SEDMI

MEĐUNARODNA SARADNJA

- **Saradnja sa ombudsmanima u regionu i međunarodnim organizacijama**

Zaštitnik, zamjenici Zaštitnika i savjetnici aktivno su učestvovali u radu niza međunarodnih konferencija, seminara, sastanaka i skupova, što je imalo za rezultat razmjenu i sticanje novih iskustava i najboljih praksi iz oblasti zaštite i unapređenja ljudskih prava i sloboda. S tim u vezi, ističemo najznačajnije aktivnosti koje su na ovom planu sprovedene:

- U Beču je 29.-30. marta 2007. godine, održan sastanak na temu "Dodatne ljudske dimenzije (SHDM) sloboda sastajanja, druženja i izražavanja i jačanje potpunog i jednakog učešća u pluralističkim društvima";
- Obavljena je studijska posjeta institucijama Savjeta Evrope u Strazburu 17.- 20. aprila 2007. godine (organizator kancelarija Savjeta Evrope u Podgorici);
- U organizaciji Ombudsmana Kosova, u Prištini je 8. i 9. juna 2007. godine, održana Regionalna konferencija Ombudsmana, na temu, "Podrška i poteškoće u zaštiti ljudskih prava - saradnja između institucija Ombudsmana i javne administracije, medija i građanskog društva". Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Šefko Crnovršanin i zamjenik

Zaštitnika Budimir Šćepanović, imali su izlaganja na temu, "Uloga Ombudsmana u zemljama i regionima u tranziciji".

- U okviru projekta "Zaštita i promocija prava djeteta", koji je finansijski podržan od strane "Save the children Norway", Zaštitnik ljudskih prava i sloboda sa saradnicima, 16. i 17. jula 2007. godine, posjetio je instituciju Ombudsmana Makedonije i upoznao se sa radom te institucije u oblasti dječijih prava. Razgovarano je i o modalitetima saradnje dvije institucije u ovoj oblasti;
- U organizaciji Međunarodnog centra za demokratsku tranziciju (ICDT), sa sjedištem u Budimpešti, obavljena je studijska posjeta od 27. avgusta do 1. septembra 2007. godine, u Budimpešti, koja je realizovana u okviru projekta «Jačanje demokratskih institucija na Balkanu. Reforma administrativnih kapaciteta ombudsmana u Crnoj Gori i na Kosovu». Tom prilikom, predstavnici institucije upoznali su se sa modelom funkcionisanja mađarskog ombudsmana i razmijenili iskustva u radu sa ombudsman institucijama u toj zemlji (Parlamentarnim ombudsmanom za prava građana, Parlamentarnim ombudsmanom za prava nacionalnih i etničkih manjina i Ombudsmanom za zaštitu podataka). Zaštitnik je razgovarao i sa predstavnicima Ustavnog suda, Parlamenta, Ministarstva pravde i drugih državnih institucija, kao i više nevladinih organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava i sloboda;
- Redovna konferencija Evropske mreže Ombudsmana za djecu (ENOC-a) na temu: "Djeca sa posebnim potrebama", održana u Barseloni od 19. - 21. septembra 2007. godine. Institucija Zaštitnika je prisustvovala u svojstvu posmatrača, budući da još uvijek nije punopravni član ove mreže. Tokom boravka u Barseloni, Zaštitnik je sa saradnicima posjetio Parlament Katalonije i kancelariju Katalonskog Ombudsmana;
- Studijska posjeta Vojnom Ombudsmanu Njemačke obavljena je 15. i 16. oktobra 2007. godine, u Berlinu i realizovana u okviru projekta «Jačanje demokratskih institucija na Balkanu. Reforma administrativnih kapaciteta ombudsmana u Crnoj Gori i na Kosovu». Posjeta se odvijala u organizaciji Međunarodnog centra za demokratsku tranziciju (ICDT), sa sjedištem u Budimpešti;
- Zaštitnik ljudskih prava i sloboda sa saradnicima boravio je 23. i 24. oktobra 2007. godine, u Strazburu i tom prilikom se upoznao sa modelom funkcionisanja Evropskog suda za ljudska prava. Zaštitnik i Evropski Ombudsman razmijenili su svoja iskustva i mišljenja iz oblasti zaštite ljudskih prava i sloboda. Crnovršanin je razgovarao i sa predstavnicima Komesara za ljudska prava, Savjeta Evrope. Studijska posjeta je realizovana u okviru projekta «Jačanje demokratskih institucija na Balkanu. Reforma administrativnih kapaciteta ombudsmana u Crnoj Gori i na Kosovu». Posjeta se odvijala u organizaciji Međunarodnog centra za demokratsku tranziciju (ICDT), sa sjedištem u Budimpešti;
- Zaštitnik ljudskih prava i sloboda prisustvovao je sastanku Ombudsmana Mediterana održanog u Rabatu - Maroko u periodu od 8.- 10. novembra 2007. godine na temu "Prvi sastanak međunarodnih Ombudsmana i sastanak Medijatora u zemljama Mediterana". Zaštitnik je imao izlaganje na temu, "Ombudsman i ljudska prava";

- U organizaciji institucije Ombudsmana Republike Srpske u saradnji sa "Save the Children Norway", 6. i 7. decembra 2007. godine u Banja Luci je održan Okrugli sto na temu "Ombudsman u zaštiti prava djece". Na okruglom stolu je učestvovao Zaštitnik sa saradnicima.

Zaštitnik je uspostavio aktivnu saradnju sa određenim brojem regionalnih Ombudsmana u oblasti zaštite i promocije prava djeteta (Ombudsman Republike Srpske, Ombudsman Makedonije, Pravobraniteljica za djecu Republike Hrvatske) i sa drugim institucijama i organizacijama koje se bave pitanjima zaštite ljudskih prava i sloboda.

Nastavljena je i saradnja sa Save the children UK. S tim u vezi, predstavnici naše institucije bili su uključeni u timove za zaštitu djece i učestvovali u reformi socijalne i dječije zaštite.

Od početka rada kancelarije Zaštitnika (10. decembra 2003. godine) uspostavljena je puna i stalna saradnja sa UNICEF-om. U sklopu ove saradnje do sada je urađeno i implementirano više projekata, koji su finansirani od strane UNICEF-a, u cilju podrške i jačanja kapaciteta institucije Zaštitnika u oblasti dječijih prava.

U organizaciji kancelarije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, u saradnji sa Misijom OSCE-a u Crnoj Gori održan je, 24. aprila 2007. godine, u Podgorici Okrugli sto na, temu: „Uloga Ombudsmana i zaštita ljudskih prava i sloboda u budućem Ustavu Crne Gore“. Zaštitnik je učestvovao na Okruglom stolu. Okrugli sto je dio javne rasprave o novom Ustavu, i imao je za cilj razmatranje ustavnih rješenja u pogledu ljudskih prava i sloboda, uloge i nadležnosti ombudsmana u njihovoj zaštiti, kao i ustavnim mehanizmima koji mu stoje na raspolaganju

U saradnji sa Fondom za otvoreno društvo, Kancelarijom za ravnopravnost polova Vlade Crne Gore i NVO „SOS“, u Bečićima je, od 22. - 25. novembra 2007. godine, održana II Regionalna konferencija na temu „Institucionalni mehanizmi zaštite od nasilja u porodici i njihova primjena“. Konferencija je imala za cilj sagledavanje pravne regulative zemalja u okruženju, te da se na osnovu njihovih iskustava predlože najoptimalnija normativna rješenja u ovoj oblasti. Učesnici/ce konferencije su bili: 50 predstavnika/ca policije, pravosuđa, Ombudsmana i NVO iz Crne Gore, Srbije, Vojvodine, Kosova, Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije i Slovenije.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda i njegovi zamjenici, tokom 2007. godine, u više navrata su imali susrete i razgovore sa više predstavnika raznih međunarodnih organizacija i institucija (OEBS, Savjet Evrope, UNDP, UNICEF, Međunarodni centar za demokratsku tranziciju (ICDT) i drugi). Ovom prilikom navodimo neke od tih susreta:

- Sa predstavnicima Evropske komisije Anne de Ligne i Sonja Kurten-Vartio. Cilj susreta je bio upoznavanje sa djelokrugom rada i ovlaštenjima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, kao i sa rezultatima koje je ova Institucija postigla od svog početka rada 10. decembra 2003. godine - 6. marta 2007. godine;
- Sa Marc de Klerkom konsultantom UNDP održan je, 5. septembra 2007. godine, sastanak na kojem su razmatrane aktuelne teme i aspekti zaštite potrošača u Crnoj Gori;

- Razgovor sa direktorom Međunarodnog centra za demokratsku tranziciju (ICDT) iz Budimpešte i članom Ženevskog centra za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF), ambasadorom dr Ištvan Đermatijem obavljen 5. aprila 2007. godine, u Podgorici. Razgovarano je o radu i iskustvima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori i mogućnostima eventualne saradnje sa sličnim institucijama u Mađarskoj;
- Sa visokim komesarom za nacionalne manjine OEBS-a Rolf Ekeusom razgovarano je, 11. aprila 2007. godine, o pitanjima zaštite ljudskih prava i sloboda;
- Sa Anom Rusu, članom Delegacije Monitoring misije Savjeta Evrope razgovarano je, 12. jula 2007. godine, o zaštiti ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori i ispunjenju obaveza koje je Crna Gora u tom pogledu preuzela prilikom prijema u SE.

U sklopu međunarodne saradnje, Zaštitnik je 10. septembra 2007. godine, primio Martin Harveya, izaslanika Evropske komisije u Crnoj Gori, Vassilis Maragosa, zamjenika šefa Odjeljenja za Crnu Goru i Spelu Cimerman, experta za Evropske integracije a 11. septembra 2007. godine, primio je delegaciju Vlade Norveške;

Savjetnik za odnose sa javnošću i međunarodnu saradnju prisustvovala je prvom sastanku Focal Pointa nacionalnih struktura za ljudska prava, koji je održan u Strazburu 6. i 7. novembra 2007. godine, u organizaciji kancelarije Komesara za ljudska prava Savjeta Evrope.

DIO OSMI

Ocjene i prijedlozi

U ovom dijelu izvještaja, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda daje opštu ocjenu o stanju ljudskih prava i sloboda u Crnoj Gori. S tim u vezi, Zaštitnik upozorava na odnose, pojave i oblasti koja zaslužuju posebnu pažnju Skupštine Crne Gore.

Na osnovu podnijetih pritužbi i ostvarenih kontakata sa građanima i organima javne uprave, praćenja pravne regulative i zapažanja uopšte, generalno se može konstatovati da se u Crnoj Gori sve više posvjećuje pažnja ljudskim pravima i slobodama i da se ona sve više poštuju. Tome doprinosi činjenica da je donesen značajan broj novih propisa koji su usaglašeni sa međunarodnim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda. Međutim, i dalje ima pojedinačnih slučajeva kršenja ljudskih prava i sloboda na koje smo ukazali u ovom izvještaju, a koji su najčešće posledica nedovoljne ažurnosti pojedinih ogana i neadekvatne primjene pozitivnih propisa.

Evidentno je da je broj podnijetih pritužbi instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u blagom opadanju sa 495 u 2006. godini na 448 pritužbi u 2007. godini, kako iz naprijed navedenih rayloga

tako i iz razloga što je manje pritužbi po kojima Zaštitnik nije nadležan da postupi, odnosno što su građani sve više upoznati sa nadležnostima i ovlaštenjima Zaštitnika.

- **Uprava i građani – rješavanje upravnih stvari**

Osnovno polazište rada i djelovanja i temeljni zadatak Zaštitnika ljudskih prava i sloboda je da postupajući po pritužbama građana ili na sopstvenu inicijativu štiti građane od nezakonitog, nepravilnog ali i lošeg rada državne ili lokalne uprave kao i drugih tijela sa javnim ovlaštenjima. S tim u vezi, Zaštitnik djeluje u dva smjera: pravovremeno upozorava na povrede ljudskih prava građana i pomaže njihovom ostvarivanju, ali i doprinosi demokratskoj kontroli uprave i njenom poboljšavanju i unapređenju.

I u 2007. godini, najveći broj podnijetih pritužbi Zaštitniku odnosio se na dugotrajnost upravnih postupaka i postupanje, odnosno nepostupanje upravnih tijela s tim u vezi, a manji dio na nezakonitost ili nepravilnost njihovih odluka i akata.

Empirijska saznanja ukazuju da je državna i lokalna uprava u Crnoj Gori i dalje u znatnoj mjeri ostala nereformisana sa opštim karakteristikama neodgovornosti, birokratskog ponašanja, neefikasnosti, kao i indiferentnosti prema potrebama građana i sa nedostatkom svijesti za njihova prava. U tom pogledu, stanje je gotovo jednako onom na koje smo upozorili u prethodnim godišnjim izvještajima.

Osim dugotrajnosti postupka i nepoštovanja rokova, prava pritužitelja organi uprave krše time što ne obavještavaju stranku u slučajevima kad nijesu u mogućnosti da ispoštuju zakonske rokove i koje će radnje preduzeti u svrhu rješavanja njihovih predmeta.

U nemalom broju predmeta dugotrajnost upravnog postupka posljedica je toga što ni prvostepeni ni drugostepeni organi ne koriste prava i mogućnosti po zakonu o opštem upravnom postupku da sami povodom žalbe riješe upravnu stvar drugačije. Takva praksa dovodi da se više puta poništavanje rješenja i vraćanja na ponovni postupak, čime se odugovlači postupak i krše prava građana.

Takvo stanje jednim dijelom je i posljedica složenosti postupka u pojedinim oblastima, velikog priliva predmeta u kratkom roku i nedovoljnog broja službenika, ali sve su to okolnosti koje su bile poznate ili ih je bilo moguće predvidjeti i preduzeti mjere u cilju otklanjanja tih nedostataka.

Kako bi se ublažile posljedice do kojih je dovelo višegodišnje zanemarivanje ove problematike ali i otklonile buduće povrede prava građana zbog dugog trajanja postupaka, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda predlaže:

- 1) bez odlaganja kadrovski i materijalno osposobiti organe i službe za rješavanje tekućeg priliva predmeta ali i zaostataka u najkritičnijim oblastima;

- 2) izvršiti analizu slučajeva „ćutanja administracije“, kao i višestrukog vraćanja predmeta na ponovni postupak. S tim u vezi, razmotriti potrebu za izmjenama i dopunama Zakona o opštem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima, kako bi taj postupak postao kraći i efikasniji;
- 3) Starješine organa uprave moraju posvetiti daleko veću pažnju upravnoj funkciji svojih resora. Takođe, odgovorni su da se u cjelini njihovih resora o pravima građana utvrđenim zakonom i drugim propisima rješava zakonito i u propisanim rokovima. Njihova je obaveza da redovno prate i analiziraju podatke o rješavanju upravnih stvari i ostvarivanju prava građana, da preduzimaju mjere ili da predlažu Vladi Crne Gore preduzimanje potrebnih mjera.

Ne može biti dobar starješina organa uprave onaj u čijem resoru upravni postupak traje više godina, ili se postupak ne završava u zakonskom, odnosno razumnom roku.

Presude i pravna gledišta Evropskog suda za ljudska prava treba da podstaknu Vladu i crnogorsku Skupštinu na preduzimanje naprijed navedenih mjera u korist građana Crne Gore. Istina, nije dobro da je za to potreban spoljni pritisak, tim prije što Zaštitnik ljudskih prava i sloboda koji kao opunomoćenik Skupštine Crne Gore štiti prava građana i posreduje između njih i državnih tijela, pravovremeno i uporno upozorava na kršenje ljudskih prava zbog dugotrajnosti upravnih postupaka i predlaže mjere da javnu upravu reformišu i stave u službu građana.

Može se zaključiti: da su visoka profesionalnost, stručnost i individualizovana odgovornost, lojalnost javnih službenika poslu a ne partiji ili interesnoj grupi – uslovi za efikasnu, brzu i jeftinu upravu koja je temelj savremene pravne države.

I na kraju treba se podsjetiti na zakletvu prije preuzimanja javne dužnosti u antičkoj Atini, u V vijeku stare ere, koja glasi:

„ neumorno ćemo težiti da
razvijamo osjećanje dužnosti
prema javnim poslovima;
prenećemo u nasljeđe potomcima
ljepši, veći i bolji grad
od ovoga koji smo naslijedili.“

- **Pritužbe na rad sudova**

Građani i dalje ostaju obeshrabreni zbog nedovoljnog reformisanog i neefikasnog sudskog sistema. O tome da je dugotrajnost postupka i dalje najveći problem Crnogorskog pravosuđa govori i broj sudskih pritužbi podnijet Zaštitniku, (154) u toku 2007. godine.

Nedostatak odgovornosti – kao i dugotrajni postupci – doveli su do stvaranja opšteg utiska kod crnogorske javnosti da je pravosuđe nekompetentno i/ili korumpirano. Ovaj nedostatak odgovornosti povjerenja javnosti predstavlja ozbiljan problem za pravosuđe.

Kad narod u svome očajanju hoće da izrazi koliko je rđava jedna situacija i dokle nisko može da dospije jedna zemlja obzirom na stanje zakonitosti i neizvjesnosti čovjekovog položaja, onda koristi uzrečicu: „Nema ni suda ni zakona „. Teškoće i problemi da se uspostavi vladavina prava su veliki, a pogotovo ako se situacija negdje približi ovoj narodnoj ocjeni. Stoga Zaštitnik predlaže:

- Da se obezbijede adekvatne normativne, kadrovske, materijalne, organizacione, funkcionalne i tehničke pretpostavke i uslovi za samostalnost i efikasnost rada sudova;
- Da Vrhovni sud Crne Gore obezbijedi jedinstvenu primjenu zakona od strane sudova;
- Da se ubrza formiranje sudskog savjeta koji treba da: obezbijedi samostalnost sudova, utvrdi i bira potreban broj sudija po sudovima u Crnoj Gori, na efikasan način prati i kontroliše rad sudova i sudija i da te mjere prerastu u stalni sistem praćenja, kontrole i ocjenjivanja rada i učinka svih sudija, koji će omogućiti preduzimanje pravovremenih i efektivnih mjera, sve do uklanjanja iz sudskog sistema sudija koji ne mogu zadovoljiti potrebne standarde dobrog suđenja;
- Da se, prije svega riješe problemi najopterećenijih sudova u Crnoj Gori, između ostalog i obezbijedi dovoljan broj sudija i sudskih saradnika;
- Da Ministarstvo pravde permanentno i adekvatno prati probleme i teškoće s kojima se suočava pravosuđe u Crnoj Gori, kao i da doprinosi njihovom razrješavanju;
- Da treba sačiniti etički kodeks profesije, sa pravima ponašanja sudija od kojih se sa puno razloga traže posebni moralni kvaliteti;
- Da se riješi pitanje sistema besplatne pravne pomoći;
- Permanentnu edukaciju sudija i drugog sudskog osoblja o ljudskim pravima;
- Obezbiđenje materijalne sigurnosti suda i sudija. Sudija mora imati pravo na pristojnu platu, a država dužnost da materijalno obezbijedi svoje pravosuđe i da ta pitanja moraju biti pravnim propisima unaprijed i sigurno uređena na način koji garantuje sudsku nezavisnost, a ne prepuštena da ih od slučaja do slučaja rješavaju organi izvršne vlasti;
- Da za sudsku nezavisnost treba obezbijediti pouzdanu zaštitu, kako ne bi bila puka transmisija političke volje.

- **Pravna sigurnost**

Dugotrajnost upravnih i sudskih postupaka i dalje dovodi u pitanje ostvarivanje ustavnih načela pravne sigurnosti i jednakosti građana pred zakonom. Umjesto reda i izvjesnosti u pogledu rokova pogoduje arbitrarnosti i samovolji, ali i omogućuje korupciju. Ne treba ni govoriti da sve to bitno utiče na stvaranje percepcije o raširenosti korupcije u upravi i pravosuđu.

U stvarnosti, dugotrajnost postupka najviše pogađa slabe i siromašne, jer je za njih je najčešće rješavanje predmeta koji je u postupku životno važno pitanje koje zahtijeva brzo rješavanje.

Iako je dugotrajnost sudskih i upravnih postupaka dobrim dijelom i posljedica loših zakonskih rješenja u nekim oblastima kao i dugogodišnjeg nerješavanja kadrovskih i materijalnih uslova (posebno u pravosuđu), isto tako ona je posljedica zapuštenosti u sistemu rukovođenja i kontrole i u upravi i u pravosuđu.

Početna pretpostavka uspješnog rukovođenja i kontrole je uhodani sistem prikupljanja podataka i obrade podataka o upravnom i sudskom rješavanju, a kroz to i praćenje, kontrola i ocjena rada svakog pojedinog upravnog službenika i sudije.

Sljedeći korak trebao bi biti organizacijsko, kadrovsko i materijalno jačanje službi, praćenje i kontrola kroz jačanje sudske uprave u Vrhovnom sudu i Osnovnim sudovima te u državnim organima uprave i Upravi za kadrove (jačanje takvih službi prema iskustvima mnogih zemalja pokazalo se racionalnijim i efektivnijim nego stalno povećanje broja neposrednih izvršilaca).

Takav dobar sistem praćenja ne samo da utiče neposredno na povećanje efektivnosti i kvaliteta rada i kroz to na trajanje postupka nego i omogućava donošenje i preduzimanje mjera na svim nivoima.

Osim toga sistem praćenja, kontrole i ocjenjivanje na temelju takvo dobijenih podataka neophodan je uslov za uspostavljanje valjanih kriterijuma za unapređenje i napredovanje ali i za osposobljavanje onih koji potrebne kriterijume ne zadovoljavaju.

Kada se radi o pravnoj sigurnosti valja upozoriti na nedopustivo ležeran odnos pojedinih državnih organa u odnosu na poštovanje i primjenu međunarodnih ugovora i opšte prihvaćenih pravila međunarodnog prava, zakona i drugih propisa. I Skupština Crne Gore i Vlada Crne Gore olako se mire s činjenicom da se neki zakoni i pojedine zakonske odredbe jednostavno ili u pravilu ne sprovode. U upravi i pravosuđu to su prije svega odredbe o rokovima i hitnosti postupka te o obavezama upravnih tijela prema građanima, ali takvih primjera ima i drugim oblastima. Nesprovođenje zakona ali i mirenje s tim državnih tijela pogubno djeluje i na pravnu disciplinu građana i njihovo povjerenje u pravnu državu i njene institucije.

Bilo bi dobro da odgovarajući resori izvrše analizu uzroka, zbog kojih se pojedine zakonske odredbe ne sprovode i da predlože Vladi preduzimanje potrebnih mjera za ukidanje ili izmjene takvih odredbi.

- **Pravo na zdravu životnu sredinu**

Pravo na zdravu životnu sredinu predstavlja jedno od osnovnih ljudskih prava uređenih Ustavom, zakonima, konvencijama i međunarodnim ugovorima. Zaštita i unapređenje životne sredine ocjenjuju se kao fundamentalna vrijednost. Stoga mora biti dio prioritarnih obaveza državnih organa, koji imaju ovlašćenja i nadležnosti u oblasti životne sredine.

Svjedoci smo postojanja jednog velikog broja problema u vezi zagađivanja vode, vazduha i prostora u našoj državi. Zatim, niskog nivoa komunalne higijene, naročito u urbanim sredinama, što predstavlja pokazatelj zabrinjavajućeg stanja u ovoj oblasti. Tim prije, ako imamo u vidu činjenicu da gledajući u cjelini, ljudska prava se mogu zaštititi samo u jednoj zdravoj ekološkoj sredini, koja obezbjeđuje zdrav život. Neophodno je da se životna sredina očuva i unaprijeđuje u interesu današnjih i budućih pokoljenja.

U pravcu efikasnog ostvarivanja prava građana/ki je i potreba za efikasnu sudsku zaštitu prava na životnu sredinu, koja podrazumijeva efikasne sudske procedure, koje ne trpe odugovlačenje s obzirom da se radi o pravima u povredama koje mogu dovesti do velikih i nenadoknadivih šteta za zdravlje i ljudski život.

Imajući u vidu stanje u oblasti životne sredine, ostaje konstatacija o neophodnosti većeg angažovanja naše države u procesu ispunjavanja kriterijuma i evropskih standarda od čijih ispunjenja imaju dobitak svi građani Crne Gore u unutrašnjem planu, ali i država u cijelini u procesu evropskih integracija.

- **Manjinska prava**

Okvir i temelj svakog uspješnog demokratskog poretka i rješenja etnonacionalnih odnosa je izbor adekvatne političke filozofije i strategije razvoja. Multietničko društvo mora voditi računa o izboru ne samo pravnih principa, već i adekvatno ustavno-pravnih i političkih orijentacija i institucija u uređivanju, odnosno regulisanju interetničkih odnosa. Spektar rješenja može biti veoma širok i zavisi od niza uslova, pretpostavki i okolnosti. Svakako, državna politika u odnosu na manjine treba da aplikuje metod prilagođavanja.

Načelno, moglo bi se reći da je za demokratiju karakterističan metod akomodacije. A to znači da se obezbjedi, ne samo formalno-pravna nego i faktička jednakost građana i svih nacionalnih zajednica. Princip jednakosti zahtjeva da manjine imaju na raspolaganju iste instrumente za izgradnju njihovog nacionalnog identiteta kao i većinska nacija.

Takođe, treba polaziti od saznanja o evropskom poimanju pojma čovjeka-građanina kao poliidentičnost, tj. čovjeka kao bića porodice, nacije, konfesije, kulture, regije itd. Svi su ti oblici značajni kao prostori za ispoljavanje čovjekovih sposobnosti. To bi se moglo označiti kao unitas multiplex. Naime, to su osnovne ćelije pluralizma i multietničkog i multikulturalnog društva. Dakle, manjinska prava su demokratsko pitanje par excellence političke zajednice. One su osjetljiv demokratski termometar čitavog društva. Prihvatanje legalnih, legitimnih i opravdanih zahtjeva manjina, ni u kom slučaju, ne može da ugrožava suverenitet i integritet zemlje, niti da oslabi etničku supstancu većine. Naprotiv, to samo stvara mogućnost i pretpostavke za kulturnu i nacionalnu afirmaciju manjina, odnosno očuvanja i razvoja njihovog identiteta, bez koje nema, niti može biti opšteljudske emancipacije i progressa u jednoj pluralnoj, multietničkoj i multikulturalnoj državnoj zajednici, kao što je Crna Gora.

Novim Ustavom Crne Gore, prilično je opširno dat korpus manjinskih prava. Međutim, postoji problem implementacije zajamčenih ustavnih prava u konkretnoj praksi, kao i velike disproporcije između normativnog i stvarnog. Zbog toga Zaštitnik, predlaže:

- 1) Da nadležni državni organi što prije usklade Zakon o manjinskim pravima i slobodama sa Ustavom Crne Gore.
- 2) Da se donese Zakon o antidiskriminaciji u Crnoj Gori, koji treba da predstavlja sveobuhvatan i značajan mehanizam mjera i aktivnosti za pravnu zaštitu od diskriminacije bilo kojeg lica, grupe lica, institucija vlasti, javnih i privatnih subjekata, i to u svim oblastima ljudskih prava: građanskih i političkih prava, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, prava manjina i afirmacija rodne ravnopravnosti itd.
- 3) Da Vlada Crne Gore, što prije definiše i usvoji nacionalnu strategiju o zaštiti prava manjina i mjere za njihovu implementaciju, eurokompatibilno, u skladu sa međunarodnim standardima.
- 4) Da nadležni državni organi i organi lokalne samouprave treba da stvaraju neophodne i adekvatne normativne, institucionalne, kadrovske, finansijske, funkcionalne i tehničke pretpostavke i uslove za dosljedno ostvarivanje manjinskih prava zagarantovanih ustavom Crne Gore i međunarodnim pravom.
- 5) Da svi politički i društveni subjekti treba da njeguju kulturu o manjinskim pravima, kao i da treba ulagati značajne napore na edukaciju građanstva i predstavnika javne vlasti i medija o evropskim standardima manjinskih prava, kao i o principima i iskustvima multikulturalizma i interkulturalizma.
- 6) Treba njegovati duh tolerancije, međusobnog razumijevanja i uvažavanja, kao i boriti se protiv etničkih stereotipa i predrasuda. Treba se suprotstaviti svim oblicima negativne diskriminacije, govoru mržnje, međunacionalne i međuvjerske netrpeljivosti, kao i ideologiji i praksi etnonacionalizma i etnocentrizma.
- 7) Društvo se mora osloboditi plemenske svijesti, istorijskog balasta nasljeđa i fundamentalizma, s ciljem da ustupi mjesto demokratskoj multikulturalnoj i interkulturalnoj svijesti i izgradnji zdravog društva bez etnonacionalnih predrasuda. U tom pravcu treba izgraditi savremeno građansko društvo gdje će vladavina prava funkcionisati kao društveni odnos, što podrazumijeva i uvođenje odgovornosti, pružanje zakonskih i institucionalnih garancija za čovjeka prava i slobode, i to bez obzira na nacionalnu i vjersku pripadnost. A to znači, da je vladavina prava osnova morala. Na toj osnovi se tek može oblikovati i moralitet, koji je moguć samo ako mu je nosilac samosvjesna ličnost koja poštuje sebe i drugoga kao ljudsko biće i najvišu vrijednost.
- 8) Neophodno je afirmisati princip odgovornosti većine za manjinu, kao i povećanje njene senzibilnosti za manjinske probleme i manjinska pitanja, jer to predstavlja važnu političku, civilizacijsku i opštekulturnu dimenziju našeg društva.

- **Rodna ravnopravnost**

Jednakost između žena i muškaraca je pitanje ljudskih prava, socijalne pravde, preduslov i pokazatelj održivog razvoja okrenut čovjeku. Posvećivanje pažnje prema rodnoj perspektivi je integralni dio intervencije u svim oblastima društvenog razvoja. U tom pravcu, najznačajniji preduslov je politička volja i podizanje svijesti koja ima za cilj da stvori klimu u kojoj će ljudi postati rodno osjetljivi i prepoznati značaj inkorporacije ravnopravnih mogućnosti za žene i muškarce u sve pravce, oblasti i aktivnosti društvene zajednice. Dakle, neophodno je rodnu ravnopravnost postaviti u centar donošenja odluka, društvenih planova, programa, budžeta, institucionalnih struktura i postupaka, znanja i interesa, kako žena, tako i muškaraca.

Diskriminatorska praksa koja sprečava jednako učešće žena u svim oblastima života i razvoja društva najčešće je prikrivena. Uprkos promjenama u pravnom sistemu u pogledu rodne ravnopravnosti, patrijarhalni obrazac o ženi kao domaćici i majci preovlađuje, usmjeravajući ženu u privatnost i povlačenje iz javne sfere i sa tržišta rada.

Siromaštvo je jedan od glavnih uzroka kršenja ljudskih prava. Starije žene sa sela, samohrane majke i njihova djeca spadaju u najugroženije grupe stanovništva. Najveći rizik siromaštva javlja se u grupi domaćica, Romkinja, izbjeglica, neobrazovanih i nezaposlenih, bolesnih i žena sa invaliditetom, kao i žena žrtava nasilja.

Nasilje u porodici, prvenstveno nad djecom i ženama, ali i starima je rasprostranjeno. Uprkos uočljive promjene stavova javnosti i institucija, malo se prijavljuje, podaci o nasilju i vrstama nasilja su nepotpuni, a kaznena politika prema nasilnicima relativno blaga.

Diskriminacija i kršenje načela ravnopravnosti polova najčešće se uočava na području zapošljavanja i rada, u porodičnim odnosima (nasilje nad ženama i djecom), pri neravnopravnom udjelu roditelja u brizi i vaspitanju djece i odlukama o povjeravanju djece (najčešće se dodjeljuju majkama), u političkom životu (manja zastupljenost žena).

Diskriminacija žena se ogleda i u obrazovnoj politici u strukturi stanovništva starosti 15 i više godina koji su nepismeni, bez školske spreme, od 1 – 3 razreda osnovne škole i od 4 – 7 razreda osnovne škole. Naime, u Crnoj Gori ima ukupno 12088 nepismenog stanovništva. Od toga muškaraca 1814 ili 15%, a žena 10274 ili 85%; bez školske spreme ukupno 21210, od toga muškaraca 5024 ili 23, 68%, žena 16186 ili 76,31%; od 1 – 3 razreda osnovne škole ima ukupno 6831. Od toga muškaraca 1525 ili 22, 32%, a žena 5306 ili 77, 67%; Od 4 – 7 razreda osnovne škole ima upkupno 4655. Od toga muškaraca 13127 ili 32, 28%; a žena 27528 ili 67, 71%. Sa potpunom osnovnom, srednjom, višom ili visokom školskom spremom polna struktura stanovništva je izbalansirana i povoljna (popis stanovništva Crne Gore 2003. godine).

Polazeći od gore navedenih saznanja, Zaštitnik predlaže nadležnim državnim organima i organima lokalne samouprave:

- da osnaže mehanizme za implementaciju ravnopravnosti polova na nacionalnom i lokalnom nivou i da unaprijedi njihovo koordinirano djelovanje i saradnju s nevladinim

organizacijama i civilnim društvom. Posebnu odgovornost u tom pravcu ima Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i Kancelarija za ravnopravnost polova Vlade Crne Gore;

- postići uravnoteženu zastupljenost žena i muškaraca u predstavničkim tijelima, izvršnim i pravosudnim organima vlasti na svim nivoima. Redovno održavati tribine, konferencije, kampanje i dr. o značaju političke participacije žena u institucijama javne politike;
- ukloniti sve oblike nasilja nad ženama. U tom cilju treba osnovati radna tijela za izradu analize i plana djelovanja za suzbijanje svih oblika nasilja nad ženama, uključujući i prikupljanje statističkih podataka;
- smanjiti nezaposlenost i ukloniti sve oblike diskriminacije žena pri zapošljavanju;
- unaprijediti osiguranje dostupnosti pravde i pravne zaštite ženama u slučajevima povrede njihovih prava i razviti metodologiju prikupljanja podataka o broju i vrstama tužbi za diskriminaciju, podnešenih sudovima i ostalim mehanizmima za tužbe te o njihovom ishodu, uz aktivnosti usmjerene ka podizanju svijesti žena o korišćenju mehanizama pravne zaštite;
- ukloniti diskriminaciju Romkinja u cjelokupnom društvu i unutar njihovih zajednica, uz sprovođenje aktivnosti i programa za jačanje svijesti, izvršiti analizu položaja Romkinja, radi procjenjivanja uticaja politike i programskih mjera;
- unaprijediti društveni položaj žena pripadnica nacionalnih manjina i žena sa invaliditetom. Osnovati radnu grupu radi prikupljanja podataka o ženama pripadnicama manjina i izraditi program djelovanja o unapređenju njihovog položaja. Održati javne tribine o položaju i ulozi žena pripadnika manjina u društvu. Provoditi trajne i sistematske kampanje radi uklanjanja svih oblika polne diskriminacije i podizanja svijesti javnosti o kršenju ljudskih prava žena;
- podizanje građanske svijesti, koja ima za cilj da stvori klimu u kojoj će ljudi postati rodno osjetljivi i prepoznati značaj inkorporacije ravnopravnih mogućnosti za žene i muškarce u sve pravce, oblasti i aktivnosti društvene zajednice.

• **Lica lišena slobode**

Neposrednim obilaskom prostorija ZIKS-a, kao i razgovorima sa Upravom i pritvorenim licima može se konstatovati da su uslovi pritvorenih lica u prostorijama u kojima oni borave u znatnoj mjeri poboljšani u odnosu na raniji period. Izgrađena je nova zgrada sa tri bloka koji su fizički odvojeni tj. imaju posebne ulaze za smještaj maloljetnika, žena i stranaca koji će u bliskoj budućnosti biti u funkciji. Međutim, neposrednim obilaskom prostorija u ispostavama Bijelo Polje, Berane i dr. može se konstatovati da one ne ispunjavaju uslove prema Pravilniku o uslovima koje moraju ispunjavati prostorije za zadržavanje lica lišenih slobode («Sl.list RCG», broj 57 od 15. septembra 2006. godine). Naime, iste nemaju dovoljno svjetlosti i odgovarajuće uređaje za

zagrijavanje. Zaštitnik smatra da su nadležni organi u obavezi da hitno preduzmu mjere za poboljšanje uslova prostorija u navedenim ispostavama.

Zaštitnik smatra da pored nadležnih državnih organa, treba u narednom periodu formirati i posebno radno tijelo koje će vršiti nadzor o ostvarivanju ljudskih prava i sloboda lica lišenih slobode, a ovo u cilju spriječavanja zloupotreba. Prava i dužnosti tog radnog tijela neophodno je urediti zakonom.

Saradnja Zaštitnika sa državnim i drugim organima i javnim službama

Uspostavljena transparentna praksa djelovanja institucije Zaštitnika, s ciljem da se približi građanima, u godini o kojoj izvještavamo, pokazala se kao efikasna za njeno odgovarajuće pozicioniranje kao kontrolnog mehanizma, bez kojeg ne može da funkcioniše jedno demokratsko društvo, kojem teži Crna Gora.

Naime, u toku godine za koju izvještavamo, Zaštitnik je ulagao značajne napore da blagovremeno, dosljedno i efikasno preduzima mjere i aktivnosti u zaštiti prava građana, ali ujedno i da upozna širu javnost, odnosno građane/ke o svojim saznanjima o kršenju ljudskih prava u pojedinim slučajevima, i to uvijek, polazeći od stava da je neosporno pravo građana da saznaju istinu kako radi i funkcioniše državna administracija.

Iskorišćavanje instrumenta „javne kritike“ od strane Zaštitnika bio je dodatni pritisak na državne organe u cilju adekvatnog ostvarivanja prava građana, nakon utvrđivanja objektivnog i faktičkog stanja.

Orijentacija da institucija Zaštitnika bude transparentna nije usmjerena samo na razotkrivanje negativnih stanja rada državnih organa, nego i u afirmaciji pozitivnih promjena institucija političkog i pravnog sistema, što ukazuje da institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda nije osnovana samo da koriguje i kritikuje vlast, nego i da joj pomogne da uspješno funkcioniše.

Svakako, ovo nije u cjelini eliminisalo poznate slabosti u komunikaciji sa pojedinim državnim organima koji i dalje u određenom stepenu ne ispoštuju zahtjeve i preporuke Zaštitnika, a što predstavlja jasnu ilustraciju u kojoj mjeri su im poznata ovlašćenja Zaštitnika. Naime, o nadležnostima Zaštitnika ponekad su bolje upoznati građani nego pojedini organi državne administracije koji trebaju da sarađuju sa njim i da sprovode i ispoštuju njegove zahtjeve i preporuke s ciljem da građani dosljedno ostvaruju svoja ljudska prava.

Smatramo da je potrebna edukacija rukovodećeg kadra i državnih službenika i drugih društvenih subjekata o nadležnostima i ovlašćenjima, značaju i ulozi Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u uspostavljanju i funkcionisanju ustavnog sistema, pravne države i vladavine prava u Crnoj Gori.

Uslovi rada Zaštitnika

Za rad institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u 2007. godini, Zakonom o budžetu („Službeni list Crne Gore“ br. 81/06) planirana su i odobrena sredstva u iznosu od 282.392, 97 Eura.

Ukupno utrošena sredstva za funkcionisanje institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u 2007. godini iznosila su 267.728 eura, od toga za : bruto zarade 180. 763 eura; ostala lična primanja 8. 983 eura; rashodi za materijal i usluge 76.240 eura; tekuće održavanje 1. 742 eura, tj ukupno: 267. 728 eura.

U cilju realizacije projekata i finansijske podrške radu institucije, od strane donatora (OSCE-a, UNICEF-a, Save the Children-a), obezbijedena su i utrošena finansijska sredstva u iznosu od 55. 871 eura, od toga za: realizaciju projekta „Zaštita prava djeteta u Crnoj Gori“ i projekta „Organizacija II konferencije Mreže ombudsmana za djecu u Jugoistočnoj Evropi „Save the children“ je obezbijedio i utrošio sredstva u iznosu od 46. 915 eura; za realizaciju projekta „Promocija dječjih prava – zaštite u Crnoj Gori“, kancelarija UNICEF-a je obezbijedila i utrošila sredstva u iznosu od 6. 956 eura; za finansiranje troškova štampanja i prevođenja Izvještaja za 2006. godinu, kancelarija OSCE-a obezbijedila i utrošila sredstva u iznosu od 2000 eura.

U 2007. godini, kao i prethodne godine, broj izvršilaca je ostao isti, tako da je i dalje predviđeno da stručno – istraživačke i administrativno – tehničke poslove u instituciji obavlja 18 izvršilaca, od čega 12 sa visokom stručnom spremom i 6 sa srednjom stručnom spremom. Stručnom službom rukovodi sekretar.

Obavještavamo i upozoravamo Skupštinu Crne Gore da još uvijek nije trajno riješeno pitanje radnog prostora institucije Zaštitnika. Od osnivanja institucije do danas, prostorije Zaštitnika su smještene u privatnoj kući na periferiji grada, ul. Atinska 42, koje su neadekvatne i nefunkcionalne kako za rad kancelarije Zaštitnika tako i za stranke. S tim u vezi, obraćanje Zaštitnika predsjedniku Vlade Crne Gore do sada nije dalo rezultate. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda kao opunomoćenik Skupštine Crne Gore i kao ustavna institucija, na žalost još uvijek nema adekvatne uslove za rad.

I na kraju ovog izvještaja, s ciljem dosljednog ostvarivanja svoje uloge, kao opunomoćenik Skupštine Crne Gore i kao ustavna institucija sa mandatom za zaštitu ljudskih prava građana Crne Gore, predlažemo preduzimanje sljedećih mjera:

- pripreme nacrtu izmjena i dopuna Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda u smislu jačanja ovlašćenja i nadležnosti na području ljudskih prava i sloboda;
- kadrovsko jačanje institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda;
- jačanje materijalnog statusa zaposlenih, a posebno savjetnika Zaštitnika zbog složenosti i odgovornosti poslova;
- obezbjeđenje adekvatne lokacije i funkcionalnog smještaja i prostora institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda;
- u budućim godišnjim državnim budžetskim proračunima za instituciju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda predvidjeti povećanje finansijskih sredstava.

DIO DEVETI

PRILOZI

1. PREPORUKE ZAŠTITNIKA

a) Preporuke upućene organima državne uprave



PREPORUKA UPUĆENA UPRAVI ZA NEKRETNINE – PODRUČNA JEDINICA HERCEG NOVI 10. oktobar 2007. godine

Đ. Đ. i D, iz Sombora, podnijeli su, 23. januara 2007. godine, pritužbu na rad Uprave za nekretnine Crne Gore – Područna jedinica Herceg Novi, zbog „ćutanja administracije“ odnosno nepostupanja po rješenju Uprave za nekretnine Crne Gore, br. 954-243/2005, od 11. aprila 2005. godine.

Podnosioci su u pritužbi naveli: da su na osnovu Ugovora o kupoprodaji, ovjerenog kod Opštinskog suda u Herceg Novom Ov. br. 517/91, od 7. marta 1991. godine, kao i na osnovu Ugovora o zamjeni nepokretnosti, ovjerenog kod Opštinskog suda u Herceg Novom, Ov. br 521/91, postali vlasnici zemljišta površine 300m² na kat. parceli 653/7 KO Ratiševina; da je saglasno navedenom ugovoru 1991. godine izvršen upis prava svojine u Glavnu zemljišnu knjigu; da je, prilikom sačinjavanja nove jedinstvene evidencije, odnosno prilikom stupanja na snagu novog katastarskog operata za KO Ratiševina, napravljena greška pri prenosu podataka iz zemljišne knjige, na način što je potpuno zanemarana promjena koja je nastala po osnovu navedenih ugovora o kupoprodaji i ugovora o zamjeni i kao suvlasnici na odnosnoj parceli po novom premjeru označena lica koja su im prodala predmetno zemljište; da je evidentno da je prije prodaje postojala matična čestica zemlje 653/1 od koje je parcelacijom dobijena kat. čest. 653/7 od 300m² i koja je kao takva evidentirana u Glavnoj zemljišnoj knjizi kao suvlasništvo D. Dj i D, u jednakim djelovima, da je po novom kat. operatu formirana kat. parcela 485/1 (koja sigurno odgovara parceli 653/1) površine 8. 247m². a na kojoj su kao suvlasnici upisana i lica koja su prodala dio prethodne parcele, odnosno novoformiranu parcelu 653/7 i još neka druga lica, a izbrisana je podjela osnovne parcele i izbrisani novi suvlasnici parcele 653/7; da su preko svog punomoćnika Z. P, advokata, iz Herceg Novog, pokušali da otklone uočeni propust, ali da je Područna jedinica Herceg Novi, rješenjem br. 954-109-Up/I-1829/1-2004, od 9. februara 2005. godine, odbila njihov zahtjev za parcelaciju i za upis prava susvojine; da su na navedno rješenje izjavili žalbu Upravi za nekretnine RCG, koja je rješenjem, br. 954-243/2005, od 11. aprila 2005. godine, poništila odluku prvostepenog organa i predmet vratila na ponovni postupak i odlučivanje; da, međutim, prvosteveni organ tj. Područna jedinica Herceg Novi do danas nije postupila

po odluci drugostepenog organa, čime je ne samo povrijedila Zakon o opštem upravnom postupku, već i njihovo pravo svojine stečeno legalnim pravnim poslom.

II Ispitivanje pritužbe

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je pokrenuo postupak ispitivanja po pritužbi, 5. februara 2007. godine, kada je zatražio izjašnjenje od Uprave za nekretnine – Područne jedinice Herceg Novi.

Uprava za nekretnine - Područna jedinica Herceg Novi dostavila je Zaštitniku, aktom br. 954-109-Up/I-1829/1-2004, od 19. februara 2007. godine (akt primljen u Kancelariju Zaštitnika 3. aprila 2007. godine), izjašnjenje u kojem je navela: da su podnosioci pritužbe pred tom Područnom jedinicom pokrenuli postupak za upis prava svojine na čest. zem. 653/7 KO Ratiševina koja odgovara dijelu katastarske parcele 485/1 KO Ratiševina, površine 300m², na osnovu kupoprodajnog ugovora ovjerenog pred Opštinskim sudom u Herceg Novom Ov.br. 517/92, od 7. marta 1991. godine i ugovora o zamjeni nepokretnosti ovjerenog kod Opštinskog suda u Herceg Novom, Ov. br. 512/91, od 7. marta 1991. godine; da je Područna jedinica odbila njihov zahtjev za upis prava svojine na predmetnoj nepokretnosti rješenjem, br. 954-109-Up/I-1829/1-2004, od 9. februara 2005. godine; da su podnosioci pritužbe na to rješenje izjavili žalbu Upravi za nekretnine u Podgorici, koja je rješenje br. 954-243/05, od 11. aprila 2005. godine, poništila prvostepeno rješenje i predmet vratila na ponovni postupak i odlučivanje; da ponovni postupak nije još uvijek sproveden zbog činjenice da se u postupku izlaganja podataka novog premjera i utvrđivanja stvarnih prava na KO Ratiševina, na katastarskoj parceli 485/1 u čijem se dijelu nalazi i čest. zem. 653/7 KO Ratiševina, upisana i druga fizička lica sa kojima podnosioci pritužbe nijesu zaključili ugovor o kupoprodaji i zamjeni, kao i činjenice da je pred tim organom pokrenut postupak parcelacije i diobe katastarske parcele 485/I KO Ratiševina između upisanih vlasnika u katastarskom operatu KO Ratiševina u čijem dijelu se nalazi čest. zem. 653/7 KO Ratiševina, a prije postupka za upisa njihovog prava svojine koji je prejudicirao pitanje za rješavanje odnosne pravne stvari.

III Utvrđene činjenice

Na osnovu pritužbe i priložene dokumentacije, kao i izjašnjenja nadležnog organa, Zaštitnik je utvrdio sljedeće nesporne činjenice:

- da su podnosioci pritužbe Ugovorom o kupoprodaji, ovjerenim kod Opštinskog suda u Herceg Novom Ov. br. 517/91, od 7. marta 1991. godine, kao i po osnovu ugovora o zamjeni nepokretnosti, ovjerenog kod Opštinskog suda u Herceg Novom, Ov. br. 521/91, od 7. marta 1991. godine, kupili zemljište u površini od 300m² na kat. parceli 653/7 KO Ratiševina;
- da je po navedenom ugovoru izvršen upis u Glavnu zemljišnu knjigu, ali da je prilikom ustanovljavanja nove jedinstvene evidencije, odnosno stupanja na snagu operata za KO Ratiševina, načinjena greška pri prenosu podataka iz zemljišne knjige, te je potpuno zanemarena

promjena koja je nastala po osnovu Ugovora o kupoprodaji i Ugovora o zamjeni nepokretnosti, tako da su vlasnici na parceli novog premjera označena lica koja su prodala predmetno zemljište podnosiocima pritužbe;

- da su se podnosioci pritužbe obratili Direkciji za nekretnine – Područna jedinica Herceg Novi, 27. avgusta 2004. godine, sa zahtjevom za parcelaciju katastarske parcele 485/1 KO ratiševina i upis prava susvojine na toj katastarskoj parceli (čest. zem. 653/7) u površini 300m²;

- da je Uprava za nekretnine – Područna jedinica Herceg Novi rješenjem, br. 954-109-Up/I-1829/1-2004, od 9. februara 2005. godine, odbila taj njihov zahtjev;

- da su podnosioci pritužbe na to rješenje, 21. februara 2005. godine, izjavili žalbu Upravi za nekretnine RCG u Podgorici, koja je rješenjem br. 954-243/2005, od 11. aprila 2005. godine, poništila navedeno rješenje i predmet vratila prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje;

- da do danas prvostepeni organ odnosno Područna jedinica u Herceg Novom nije sprovela ponovni postupak niti je donijela odluku, iako je proteklo više od dvije godine.

IV Relevantno zakonodavstvo

Ustav Republike Crne Gore

Član 4

Država počiva na vladavini prava.

Vlast je vezana Ustavom i zakonom.

Član 1 stav 1

Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih sloboda i prava u zakonom utvrđenom postupku.

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prva i osnovnih sloboda

Član 6 stav 1

Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama... ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona ...“

(Protokol I uz Konvenciju)

Član 1

Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine.

Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni list RCG“, br. 60/03)

Član 13

Postupak se mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku i druge učesnike u postupku, tako da se pribave svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja.

Član 236 stav 3

Ako drugostepeni organ utvrdi da se radi o bitnim povredama pravila postupka iz člana 226 stav 2 ovog zakona, poništiće to rješenje po žalbi, odnosno po službenoj dužnosti i predmet vratiti prvostepenom organu na ponovni postupak...

Član 237 stav 2

(2) Ako drugostepeni organ nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. U tom slučaju, drugostepeni organ je dužan svojim rješenjem da ukaže prvostepenom organu u kom pogledu treba dopuniti postupak, a prvostepeni organ je dužan u svemu da postupi po drugostepenom rješenju i da, bez odlaganja, a najkasnije **u roku od 30 dana od dana prijema predmeta, donese novo rješenje**. Protiv novog rješenja stranka ima pravo na žalbu.

Zakon o državnom premjeru, katastru i upisima prava na nepokretnostima („Službeni list RCG“, br. 55/00)

Član 81

Upis prava vrši se:

- 1) na osnovu zakona;
- 2) na osnovu konačne odluke nadležnog organa;
- 3) na osnovu pravosnažne odluke suda;
- 4) na osnovu isprave o pravnom poslu sačinjenje u skladu sa zakonom.

Član 82

Upis prava na nepokretnostima vrši nadležni organ u opštini na čijoj se teritoriji nalazi nepokretnost

Član 89

Korisnik nepokretnosti dužan je da nadležnom organu u opštini prijavi nastalu promjenu na nepokretnosti, najkasnije u roku od 30 dana od nastanka promjene.

Uz prijavu iz stava 1 ovog člana, korisnik je dužan da dostavi ispravu koja je osnov za upis.

Nadležni organ uzeće u postupak, po službenoj dužnosti, promjene iz stava 1 ovog člana za koje je saznao na drugi način.

Troškove utvrđivanja promjena iz stava 1 ovog člana snose korisnici.

V Mišljenje Zaštitnika

Po ispitivanju svih činjenica i okolnosti, a imajući u vidu relevantno zakonodavstvo, Zaštitnik je utvrdio da je pritužba Dj. Dj. , D, iz Sombora, osnovana i da im je nepostupanjem Uprave za nekretnine - Područna jedinice Herceg Novi po odluci drugostepenog organa, odnosno rješenju Uprave za nekretnine RCG, br. 954-243/2005, od 11. aprila 2005. godine, povrijeđeno pravo na pravično i nepristrasno odlučivanje o njihovim građanskim pravima u razumnom roku, kao i pravo na mirno uživanje imovine.

Podnosioci pritužbe su podnosioci zahtjeva za parcelaciju katastarske parcele 485/1 KO Ratiševina i upis prava susvojine na toj katastarskoj parceli (čest. zem. 653/7) u površini 300m², a saglasno Ugovoru o kupoprodaji, ovjerenim kod Opštinskog suda u Herceg Novom Ov. br. 517/91, od 7. marta 1991. godine, i Ugovoru o zamjeni nepokretnosti, ovjerenog kod Opštinskog suda u Herceg Novom, Ov. br. 521/91, od 7. marta 1991. godine. Prema relevantnim zakonskim odredbama, upis prava na nepokretnostima vrši nadležni organ na čijoj se teritoriji nalazi nepokretnost, između ostalog, i na osnovu isprave o pravnom poslu sačinjenje u skladu sa zakonom, u postupku na koji se primjenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku. Prava stranaka u takvom postupku nesumnjivo spadaju u domen građanskih prava i obaveza predviđenih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Rasprava o takvim pravima pred upravnim organima takođe mora zadovoljiti standarde vanparnične i javne rasprave u razumnom roku iz člana 6. stav 1 Konvencije. Tako u odluci u predmetu *Le Compte, Van Leuven i De Meyer protiv Belgije* (No 6878/75 i 7238/75), Evropski sud za ljudska prava zaključuje:“izraz građanska prava i obaveze odnosi se na sve postupke čiji je rezultat odlučujući za privatna prava i obaveze... Član 6 stav 1, iako obuhvata pravo na sud, ipak ne obavezuje države članice da sporove o građanskim pravima i obavezama predočavaju sudovima u svim fazama tih postupaka. Zahtjev fleksibilnosti i efikasnosti, koji je u potpunosti kompatibilan sa zaštitom ljudskih prava, može opravdati prethodnu intervenciju administrativnog ili profesionalnog tijela i, a fortiori, sudskog tijela....“

Zaštitnik primjećuje da postupak po zahtjevu podnosioca pritužbe traje tri godine i da još uvijek nije okončan. Naime, postupak je započet 27. avgusta 2004. godine, kada su podnosioci pritužbe podnijeli zahtjev za parcelaciju i upis prava susvojine, a na osnovu kupoprodajnog ugovora. Uprava za nekretnine – Područna jedinica Herceg Novi donijela je, 9. februara 2005. godine, rješenje kojim se odbija taj njihov zahtjev, s obrazloženjem da nijesu ispunjeni uslovi iz člana 89 i 93 Zakona o državnom premjeru, katastru i upisima prava na nepokretnostima. Podnosioci pritužbe su blagovremeno na to rješenje izjavili žalbu drugostepenom organu, Upravi za nekretnine, koja je, 11. marta 2005. godine, donijela odluku po toj žalbi na način što je poništila rješenje Područne jedinice Herceg Novi, br. 954-109-UP/I-1829/1-2004, od 9. februara 2005. godine i predmet vratila prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje. Međutim, prvostepeni organ do danas, dakle ni nakon više od dvije godine, nije postupio po rješenju drugostepenog organa niti je u ponovnom postupku otklonio nepravilnosti na koje mu je ukazano u rješenju, odnosno nije donio novo rješenje, iako je zakonski rok za to bio 30 dana od dana prijema predmeta. Podnosioci pritužbe su imali interes da se navedeni upravni postupak što prije okonča kako bi mogli mirno da uživaju svoju imovinu, čiji su vlasnici postali na legalan i na zakonu zasnovan način, kupovinom, o čemu je sačinjen ugovor koji je ovjeren kod suda, a na osnovu čega je 1991. godine izvršen upis prava svojine u Glavnu zemljišnu knjigu. Na taj način prvostepeni organ je neokončanjem započetog upravnog postupka povrijedio ne samo pravo podnosilaca pritužbe na pravično i efikasno odlučivanje o njihovim građanskim pravima, već i njihovo pravo na mirno uživanje svoje imovine i raspolaganje njom. Prvostepeni organ je propustio da obezbijedi djelotvornu zaštitu ovih prava, odnosno nije izvršio vlastite obaveze, kao i odluku neposredno višeg organa, koja je imala za cilj da se otklone uočene nepravilnosti.

Zaštitnik podsjeća da su svi organi koji postupaju u upravnim stvarima dužni da rješavaju na osnovu zakona i drugih propisa, da su pri vođenju postupka dužni da budu efikasni i da strankama omoguću da što lakše zaštite i ostvare svoja prava i pravne interese, te da moraju pravilno i potpuno utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje zakonite odluke. Osim toga niži organi su dužni da postupaju po odlukama neposredno viših organa. S toga, ne stoji

objašnjenje Područne jedinice Herceg Novi da ponovni postupak još uvijek nije sproveden zbog činjenice da se u postupku izlaganja podataka novog premjera i utvrđivanja stvarnih prava na nepokretnostima u KO Ratiševina, na katastarskoj parceli 485/1 u čijem se dijelu nalazi i čest. zem. 653/7 KO Ratiševina, upisana i druga fizička lica sa kojima podnosioci pritužbe nijesu zaključili ugovor o kupoprodaji i zamjeni, kao i činjenice da je pred tim organom pokrenut postupak parcelacije i diobe katastarske parcele 485/I KO Ratiševina između upisanih vlasnika u katastarskom operatu KO Ratiševina u čijem dijelu se nalazi čest. zem. 653/7 KO Ratiševina, a prije postupka za upis prava svojine podnosilaca pritužbe koji je prejudicirao pitanje za rješavanje odnosne pravne stvari. Ovo iz razloga što je prvostepeni organ bio dužan da okonča i ovaj prethodni postupak u razumnom roku, a što očigledno ni do danas nije urađeno, iako je prošlo više od nekoliko godina.

Polazeći od navedenog, kao i činjenice da je institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u Republici Crnoj Gori ustanovljena u cilju uspostavljanja i promovisanja dobre uprave i vladavine prava, odnosno radi zaštite ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava kada su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda daje sljedeću

P R E P O R U K U

Da Uprava za nekretnine – Područna jedinica Herceg Novi, bez daljeg odlaganja, postupi po rješenju Uprave za nekretnine, br. 954-243/2005, od 11. aprila 2005. godine, i u ponovljenom postupku otkloni nepravilnosti na koje mu je ukazano u tom rješenju, upotpuni činjenično stanje i donese novo na zakonu zasnovano rješenje.

Uprava za nekretnine – Područna jedinica Herceg Novi, dužna je da, u roku od 30 dana od dana prijema ove preporuke, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda dostavi izvještaj o radnjama i mjerama koje je preduzeo na njenom izvršenju.



PREPORUKA UPUĆENA UPRAVI ZA ŠUME – PODRUČNA JEDINICA PLJEVLJA **2 april 2007. godine**

V. R, iz Bara, podnio je, 9. novembra 2006. godine, pritužbu na rad Uprave za šume Crne Gore – Područna jedinica Pljevlja, zbog uskraćivanja prava na sječu odobrene količine drveta u šumi, odnosno uskraćivanja prava na raspolaganje sopshtevnom imovinom.

Podnosilac je u pritužbi naveo: da se od 1992. godine stara i gazduje zemljištem u svojini djece njegovog pok. brata P. R, (R D, R M K L), koje se nalazi u KO Kosanica u opštini Pljevlja; da je Uprava za šume odobrila navedenim licima u 2006. godini sječu šume čiji su vlasnici, u količini od 15m³ (po 5m³ po vlasniku); da se šuma nalazi u mjestu Drnjino Brdo u KO Kosanica; da su doznaku za sječu, prema internoj organizaciji Uprave, trebalo da izvrše M D, tehničar, i I V, mjesni lugar; da se više puta obraćao (prvi put u aprilu, a potom u julu, septembru i oktobru 2006. godine) navedenim licima sa zahtjevom za izvršenje doznake, ali da oni nijesu postupili po njegovom zahtjevu, pravdajući se zauzetošću; da se istim zahtjevom obratio i licu koje je zamjenjivalo direktora Uprave za šume; da mu je obećano da će se doznaka šume ubrzo realizovati, ali da to nije urađeno; da je pokušao da stupi u kontakt sa direktorom Uprave, kako bi mu izložio navedeni problem, ali da u tome nije uspio, jer mu je rečeno da je direktor stalno zauzet.

Smatra da im je nepostupanjem Uprave saglasno donijetoj odluci o doznaci šume onemogućeno ostvarivanje prava na neometano uživanje sopstvene imovine, kao i da su dovedeni u neravnopravan položaj u odnosu na druge građane kojima je ova obaveza izvršena, i izražava sumnju da razlog za to drugačije političko opredjeljenje.

II Ispitivanje pritužbe

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je pokrenuo postupak ispitivanja po pritužbi, 30. novembra 2006. godine, kada je zatražio izjašnjenje od Uprave za šume u Pljevljima.

Uprava za šume – Područna jedinica Pljevlja dostavila je Zaštitniku, aktom br. 35, od 16. februara 2007. godine, izjašnjenje u kojem je navedeno: da su se toj Upravi – Područna jedinica Pljevlja, zahtjevima br. 989, 990 i 991, od 11. novembra 2005. godine, obratili D R, M R i Lj K, sa posjedovnim listom br. 320 KO Kosanica, za sječu šume u toku 2006. godine; da je navedenim licima Planom gazdovanja šumama na koje postoji pravo svojine za 2006. godinu odobrena sječa šume u količini od po 5,00 m³ po vlasniku; da je u toku 2005. godine izvršena doznaka šume za sječu bez prisustva V R, koji je upozorio izvršioca doznake M D i reonskog lugara I V da bez njegovog prisustva to ne rade; da pomenuta lica, u toku 2006. godine, zbog izvjesne zauzetosti nijesu mogla izvršiti doznaku kada im se obratio V R, a s obzirom da stalno ne živi u mestu Kosanica postojala je mogućnost mimoilaženja termina za izvršenje doznake, te prema tome nije u pitanju nikakva politička konotacija.

Podnosilac pritužbe je, nakon obavještenja o izjašnjenju Uprave za šume, obavijestio Zaštitnika da navodi Uprave da sječa šume nije bila moguća zbog toga što on ne živi u Kosanici nijesu tačni, jer se on u toku 2006. godine, dok je boravio u rodnom mjestu, više puta obraćao Upravi da se navedena doznaka realizuje, upravo zašto što tu trenutno boravi, ali da je svaki put našio na nerazumijevanje.

III Utvrđene činjenice

Na osnovu pritužbe, kao i izjašnjenja nadležnog organa, Zaštitnik je utvrdio sljedeće nesporne činjenice:

- da su se Upravi za šume – Područna jedinica Pljevlja obratili zahtjevom, 11. novembra 2005. godine, D i M i Lj K, za sječu u 2006. godini šume koja se nalazi u njihovoj svojini (posjedovni list br. 320 KO Kosanica);
- da je Uprava za šume – Područna jedinica Pljevlja donijela Plan gazdovanja šumama na koje postoji pravo za 2006. godinu, odnosno šumama koje su u privatnoj svojini i, saglasno tom Planu, navedenim licima odobrila sječu šume u količini od po 5,00m³;
- da se podnosilac pritužbe, u ime naznačenih vlasnika čiji je stric, i koji se u tom svojstvu stara i gazduje imovinom svog pok. brata, a njihovog oca, P R, obraćao više puta tokom 2006. godine (prvi put u aprilu, potom u julu, septembru, oktobru) Upravi i licima (lugarima) koja su zadužena za doznaku šume odobrene za sječu da se ista izvrši;
- da ovlašćeni službenici Uprave za šume, tokom 2006. godine, u vrijeme kada im se podnosilac pritužbe obratio, iako su prehodno obećali da će izvršiti odnosnu doznaku nijestu to učinili, navodno zbog zauzetosti i činjenice da podnosilac pritužbe ne živi stalno u mjestu Kosanica, nijesu mogli to učiniti;
- **da nije izvršeno doznačavanje odobrene količine drvnih sortimenata, iako je prošlo više od godinu i po dana od dana odobrenja i pored upornih obraćanja podnosioca pritužbi.**

IV Relevantno zakonodavstvo

Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda („Službeni list RCG, br. 41/03)

Član 1 stav 2

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda štiti ljudska prava i slobode zajamčene Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava kada su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja.

Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovim slobodama (Protokol I uz Konvenciju)

Član 1

Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine.

Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa („Službeni list SFRJ“ br. 6/80 i 36/90 i „Službeni list SRJ“, br. 29/96)

Član 3 st. 1 i 2

Vlasnik ima pravo da svoju stvar drži, da je koristi i da njome raspolaže u granicama određenim zakonom.

Svako je dužan da se uzdržava od povrede prava svojine drugih lica.

Zakono o šumama („Službeni list RCG“,55/00)

Član 3

Šume su u državnoj i privatnoj svojini.
Vlasnici šuma su pravna, odnosno fizička lica.

Član 22, st. 1, 5 i 6

Šumama u privatnoj svojini gazduje se na osnovu programa gazdovanja šumama.
Za sprovođenje programa iz stava 1 ovog člana donosi se godišnji plan gazdovanja šumama, najkasnije do kraja tekuće za narednu godinu.
Program i plan gazdovanja šumama u privatnoj svojini donosi organ državne uprave nadležan za gazdovanje šumama.

Član 28

Sječa stabala u šumi može se vršiti isključivo nakon odobrenja, obilježavanja i evidentiranja stabala za sječu (doznaka) i izraditi u odgovarajuće sortimente.
U šumama koje se prirodno obnavljaju sječa šuma vrši se, po pravilu, u doba mirovanja vegetacije.
Doznaka i sječa stabala vrši se u skladu sa osnovama i programom gazdovanja šumama.

Član 29

Doznačena stabla u okviru odjeljenja, odnosno odsjeka moraju se posjeći prilikom vršenja redovne sječe za odnosnu godinu i izraditi u odgovarajuće sortimente.
Svo posječeno drvo mora se izvesti iz šume u rokovima utvrđenim planskim aktima o gazdovanju šumama.

Član 33

Doznaku stabala, premjer i žigosanje drveta i izdavanje uvjerenja o porijeklu šumskih sortimenata vrši organ državne uprave nadležan za gazdovanje šumama.

Član 65, stav 1 tačka 3

Pravno lice kazniće se za prekršaj novčanom kaznom od dvadesetostrukog do dvjestostrukog iznosa minimalne zarade u Republici, ako:
3) se ne pridržava propisa o doznaci i sječi stabala...

V Mišljenje Zaštitnika

Po ispitivanju svih činjenica i okolnosti, a imajući u vidu relevantne pravne propise, Zaštitnik je utvrdio da je pritužba V R, iz Bara, osnovana i da je nepostupanjem Uprave za šume – Područna jedinica Pljevlja, odnosno neizvršavanjem doznake za sječu šume u privatnoj svojini, povrijeđeno pravo na mirno uživanje imovine njegovih sinovaca D i M R i Lj K, a koja se nalazi u KO Kosanica SO Pljevlja..

Zaštitnik ističe da je Zakonom o šumama utvrđeno da šume mogu biti u državnoj i privatnoj svojini, te da su vlasnici šuma pravna, odnosno fizička lica, koja gazduju šumama pod uslovima i na način predviđen tim zakonom. Zakonom je, takođe, propisano da se šumama u privatnoj svojini gazduje

na osnovu programa gazdovanja šumama, koji nadležni organ donosi za period od 10 godina, a, potom, na osnovu njega utvrđuje godišnji plan gazdovanja šumama, saglasno čemu se i doznaka i sječa stabala.

Iz navoda podnosioca pritužbe, kao i izjašnjenja Uprave za šume - Područna jedinica u Pljevljima nesporno je da su nosioci prava svojine na nepokretnostima iz posjedovnog lista br. 320 KO Kosanica, saglasno zakonu, 25. novembra 2005. godine, podnijeli tom organu zahtjev za odobrenje sječe stabala u 2006. godine u šumi koja je njihovo vlasništvo, te da im je isti, saglasno utvrđenom programu gazdovanja šumama, odobrio sječu šume u 2006. godini u količini od po 5,00 m³. Međutim, navedena doznaka za sječu šume do danas nije izvršena, iako se podnosilac pritužbe u njihovo ime više puta obraćao nadležnom organu i ovlašćenim licima da im se omogući odobrena sječe šume. Prema navodima Uprave razlog za to su bili zauzetost šumara u vrijeme kada im se podnosilac pritužbe obraćao, kao i okolnost da on ne živi stalno u mjestu Kosanica pa je postojala mogućnost mimoilaženja u terminu za izvršenje doznake.

S tim u vezi, Zaštitnik smatra da su trenutno odsustvo podnosioca pritužbe ili trenutna zauzetost šumara koji su zaduženi za izvršenje doznake mogli da dovedu do opravdanog odlaganja izvršenja doznake u određenom periodu od nekoliko mjeseci. Međutim, činjenica je da se u konkretnom slučaju podnosilac pritužbe obraćao više puta tokom 2006. godine Upravi i nadležnim licima za izvršenje doznake, ali da su se ta lica svaki put izgovarala zauzetošću.

Zaštitnik podsjeća da je dužnost svih nadležnih organa da se kontinuirano staraju o efikasnosti postupka koji vodi, te da u tom smislu djeluje aktivno i preduzima sve radnje i mjere na koje je ovlašten pozitivnim propisima, a u cilju izvršenja sopstvenih odluka i poštovanja zakona. Osim toga, Zakonom o osnovama svojinskoopravnih odnosa propisano da vlasnik ima pravo da svoju imovinu koristi i da njome raspolaže u granicama određenim zakonom, kao i da je svako dužan da se uzdržava od povrede prava svojine drugih lica. S toga se ne bi mogli prihvatiti razlozi odlaganja izvršenja doznake čak više od godinu i po dana.

Polazeći od navedenog, kao i činjenice da je institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u Republici Crnoj Gori ustanovljena u cilju uspostavljanja i promovisanja dobre uprave i vladavine prava, odnosno radi zaštite ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava kada su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda daje sljedeću

P R E P O R U K U

Da Uprava za šume – Područna jedinica Pljevlja, bez daljeg odlaganja, obezbijedi vlasnicima sječu šume, saglasno donijetom odobrenju o količini

Uprava za šume – Područna jedinica Pljevlja dužna je da, u roku od 30 dana od dana prijema ove preporuke, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda dostavi izvještaj o radnjama i mjerama koje je preduzela na njenom izvršenju.

b) Preporuke upućene organima lokalne samouprave



**PREPORUKA UPUĆENA SEKRETARIJATU ZA URBANIZAM, GRAĐEVINARSTVO,
STAMBENE I KOMUNALNE POSLOVE OPŠTINE ŽABLJAK**

29. januar 2007. godine

V. Ć, iz Žabljaka, podnio je, 5. septembra 2006. godine, pritužbu na rad Sekretarijata za urbanizam, građevinarstvo, stambene i komunalne poslove Opštine Žabljak, zbog povrede upravnog postupka odnosno „čutanja administracije“ i nepostupanja po rješenju Ministarstva pomorstva i saobraćaja UP. br. 10-1/1-04, od 2. marta 2005. godine, čime se ugrožava njegovo pravo na mirno uživanje imovine i pravo na efikasnu pravnu zaštitu.

Podnosilac je u pritužbi naveo: da je 22. avgusta 2003. godine podnio tom Sekretarijatu zahtjev da taj organ donese odluku da N, Š. ukloni ogradu – prepreku koju je postavio na javnom putu koji on koristi kao prilaz svojoj kući u selu Uskocima; da je Sekretarijat donio zaključak, br. 04-178, od 4. decembra 2003. godine, kojim je odbacio taj njegov zahtjev zbog nenadležnosti tog organa za odlučivanje, iako se iz obrazloženja jasno vidi da se Sekretarijat upustio u raspravljanje i rješavanje tog zahtjeva na način što je izašao na lice mjesta, angažovao vještaka-geometra i izvršio uvid u katastarski operat; da je na navedeni Zaključak, 15. decembra 2003. godine, izjavio žalbu Ministarstvu pomorstva i saobraćaja; da je, s obzirom da nije dobio nikakav odgovor od strane Ministarstva, aprila 2004. godine, zbog toga što nije mogao prići svojoj kući, zamolio nekoliko svojih prijatelja da mu pomognu da, 25. maja 2004. godine, ukloni svoju kuću i izvrši njen premještaj na drugu lokaciju, jer su nadležni organi opštine Žabljak navedenim zaključkom ukinuli javni put koji su stanovnici sela Kovačka dolina, Uskoci i Podgora vjekovima koristili; da je 9. septembra 2004. godine, tražio prijem kod ministra pomorstva i saobraćaja i urgirao za dobijanje odgovora po svojoj žalbi; da je Ministarstvo pomorstva i saobraćaja donijelo rješenje, Up. br. 10-1/104, od 2. marta 2005. godine, kojim se njegova žalba usvaja i predmet vraća prvostepenom organu na ponovni postupak; da do dana obraćanja Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Sekretarijat nije postupio po uputstvima drugostepenog organa niti je donio rješenje u ovoj upravnoj stvari. Smatra da se ovakvim postupanjem i nepoštovanjem zakonom utvrđenih obaveza od strane ovog organa grubo krše njegova osnovna ljudska prava - pravo na mirno uživanje imovine i pravo na pravično i efikasno odlučivanje o njegovim zahtjevima

II Ispitivanje pritužbe

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je pokrenuo postupak ispitivanja po pritužbi, 14. septembra 2006. godine, kada je zatražio izjašnjenje od Sekretarijata za urbanizam, građevinarstvo, stambene i komunalne poslove Opštine Žabljak.

Sekretarijata za urbanizam, građevinarstvo, stambene i komunalne poslove Opštine Žabljak dostavio je Zaštitniku, aktom br. 032/06-04-2662, od 18. oktobra 2006. godine, traženo izjašnjenje u kojem je naveo: da se podnosilac pritužbe obratio tom organu zahtjevom, br. 04-178, od 22. avgusta 2003. godine, kojim je tražio uklanjanje prepreka sa javnog puta Žabljak-Paunov brijeg-Ćardak-Uskoci-Podgora; da je nakon toga inspektor za javne puteve opštine Žabljak sa geometrom izašao na lice mjesta, te da su u zapisniku o inspekcijskom pregledu, od 27. novembra 2003. godine, konstatovali da se prepreke ne nalaze na javnom putu koji je odlukom Skupštine opštine Žabljak utvrđen kao lokalni ili nekategorisani put, već da se nalaze na privatnim parcelama na kojima je ranije izvršen grubi proboj puta; da je na osnovu tako utvrđenog činjeničnog stanja inspektor za javne puteve donio Zaključak, br. 04-178, od 4. decembra 2003. godine, kojim je zahtjev podnosioca pritužbe odbacio zbog nenadležnosti; da je, dakle, pomenutim zaključkom Sekretarijat konstatovao svoju nenadležnost i ni na koji način nije naložio podnosiocu zahtjeva bilo kakvu činidbu ili trpljenje činidbe, a pogotovo nije ukinuo javni put kako on to navodi; da imenovani, zbog preduzetih radnji nije pretrpio materijalnu štetu niti mu je do strane tog organa naložena bilo kakva radnja u pravcu raspolaganja njegovom imovinom. Na kraju izjašnjenja se ukazuje da zbog upražnjenog radnog mjesta inspektora za javne puteve u tom organu nije bilo moguće sprovesti ponovni postupak, a s obizom na naprijed utvrđeno stanje, koje je i dalje ostalo neizmijenjeno, Sekretarijat u ponovljenom postupku nije imao osnova za donošenje drugačijeg rješenja.

U toku ispitnog postupka, podnosilac pritužbe je, dopisom, od 31. oktobra 2006. godine, obavijestio Zaštitnika da mu je Sekretarijat, na njegovo traženje, dostavio naprijed navedeno izjašnjenje, u vezi sa kojim je on dao svoj komentar: da nijesu tačni navodi tog organa „da se prepreke ne nalaze na javnom putu koji je odlukom SO Žabljak utvrđen kao lokalni ili nekategorisani put, već na privatnim parcelama na kojima je izvršen grubi proboj puta“, jer u Uskocima ne postoji nikakav privatni put, već samo ovaj javni nekategorisani put; da taj put prolazi kroz katastarske parcele br. 468, upisane u List nepokretnosti br. 1050 KO Žabljak II, vlasništvo Š. V i L, dalje u pravcu sjevera preko parcele br. 467, vlasništvo R. Č, parcele 422, vlasništvo Š. V. i Lj. i dalje imovine L, odnosno da prolazi i kroz parcele: 450, 522, 417, 419, 410, 140, 449, 287, 408 i 427 i dalje u pravcu sjevera sve do sela Podgore; da su prepreke na putu postavljene do parcele 422 vlasništvo Š. V. i Lj sa istočne strane i sa zapadne strane do parcele 467 i 468 takođe vlasništvo V. Š. i R. Č; da se to može vidjeti i iz dokumentacije koja je dostavljena uz pritužbu: izvoda iz lista nepokretnosti br. 193, fotokopije lista nepokretnosti br. 505 iz koga se vidi da je riječ o javnom nekategorisanom putu koji iznosi 16, 97 ari, i ta količina je izuzeta od vlasnika 45 parcela kroz koje put prolazi, spiska domaćinstava kroz čija imanja prolazi predmetni put, fotokopije skice lica mjesta, od 19. novembra 1987. godine, iz koje se vidi da predmetni put prolazi kroz parcele vlasništvo porodice Lalović i da je širok tri metra. Na navode Sekretarijata da mu ni na koji način nijesu naložene bilo kakve činidbe niti trpljenje činidbe, a pogotovu da nije ukinuo javni put, podnosilac pritužbe smatra da se pomenutim Zaključkom upravo radi o proglašavanju javnog puta privatnim i da je to činidba, a da je trpljenje činidbe odnosno nečinidba to što još uvijek nije postupljeno po rješenju drugostepenog

organa, zbog čega je morao da demontira svoju kuću u Uskocima, jer zbog postavljenih prepreka nije mogao da priđe svojoj imovini odnosno da koristi istu.

III Utvrđene činjenice

Na osnovu pritužbe i priložene dokumentacije, kao i izjašnjenja nadležnog organa, Zaštitnik je utvrdio sljedeće nesporne činjenice:

- da je podnosilac pritužbe, **22. avgusta 2003. godine**, podnio Sekretarijatu za urbanizam, građevinarstvo, stambene i komunalne poslove Opštine Žabljak zahtjev za uklanjanje prepreka na javnom putu Žabljak- Paunov Brijeg-Čardak-Uskoci-Podgora, koje su postavljene na parcelama čiji su vlasnici Š. V. i Lj i Ć R, jer mu je na taj način onemogućen prilaz sopstvenoj kući;
- da je Sekretarijat za urbanizam, građevinarstvo, stambene i komunalne poslove - Opštinski inspektor za javne puteve i drumski saobraćaj Opštine Žabljak, donio Zaključak, br. 04-178, od **4. decembra 2003. godine**, kojim je odbacio ovaj zahtjev zbog nenadležnosti, a u obrazloženju je istakao: „da je izlaskom na lice mjesta uz učešće vještaka geodetske struke Direkcije za nekretnine - Žabljak i uvida u katastarski operat konstatovano da se ne radi o javnom putu već zemljištu na kome je izvršen grubi proboj za put koje je u privatnom vlasništvu – preko parcele 468 upisane u list nepokretnosti br. 1050 KO Žabljak II vlasništvo Š. V. i Lj, dalje u pravcu sjevera preko parcele br. 467 vlasništvo radovana Ćosovića, parcele 422 vlasništvo Š. V. i Lju i dalje imovine L“; da je uvidom u član 2. Odluke o lokalnim i nekategorisanim putevima na teritoriji Opštine Žabljak („Službeni list RCG – opštinski propisi, br. 8/92) utvrđeno da sporno zemljište nije određeno kao lokalni nekategorisani put što navodi na zaključak da navedena nepokretnost ne ispunjava uslove iz člana 4 navedene Odluke za proglašenje puta kao lokalnog ili nekategorisanog“;
- da je podnosilac pritužbe blagovremeno, **15. decembra 2003. godine**, izjavio žalbu na navedeni Zaključak Ministarstvu pomorstva i saobraćaja;
- da je Ministarstvo pomorstva i saobraćaja, donijelo Rješenje, Up. br. 10-1/1-04, od **2. marta 2005. godine**, kojim je žalbu usvojilo i poništilo navedeni Zaključak Sekretarijata i predmet vratilo prvostepenom organu na ponovni postupak, naloživši pri tom prvostepenom organu da, u ponovnom postupku, u zakonom utvrđenom roku, odluči o zahtjevu žalioaca imajući u vidu odredbe čl. 2, 13 i 15 Odluke o lokalnim i nekategorisanim putevima na teritoriji opštine Žabljak, te da shodno članu 126 Zakona o opštem upravnom postupku, prije donošenja rješenja utvrdi sve relevantne činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje rješenja i strankama omogućiti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese;
- da Sekretarijat za urbanizam, građevinarstvo, stambene i komunalne poslove opštine Žabljak do danas nije postupio po ovom rješenju drugostepenog organa, pravdajući to time **da zbog upražnjenog mjesta inspektora za javne puteve u ovom organu nije bio u mogućnosti da sprovede ponovni postupak, kao i da je utvrđeno činjenično stanje ostalo neizmijenjeno, te da taj organ u ponovljenom postupku nije imao osnova za donošenje drugačijeg rješenja;**
- da se iz kopije plana, koji je izdala Direkcija za nekretnine – Područna jedinica Žabljak, za KO Žabljak, može vidjeti da je parcela 438 označena kao put, površine 16 ari i 97m², čiji je vlasnik – korisnik Fond za građevinsko zemljište Žabljak;
- da u Izvodu iz lista nepokretnosti br. 193, koji je izdala Direkcija za nekretnine – Područna jedinica Žabljak (br. 114-956-1-1072/2003, od 18. februara 2003. godine, KO Žabljak I), u rubrici „Način korišćenja Osnov sticanja“ stoji **da je parcela 438 nekategorisani put odlukom državnog organa, površine 1697, a da je vlasnik odnosno nosilac prava Fond za građevinsko zemljište Žabljak;**

- da u Posjedovnom listu br. 505, izdatom od strane Opšte geodetske uprave u Žabljaku, 12. juna 1989. godine, za kat. srez Durmitroski, SO Žabljak, i KO Žabljak, stoji pod brojem 26. Javni nekategorisani putevi, broj parcele 438, br. plana 3/45, potez zemljišta Uskoci, kultura – put, površina 16 ari u 97m², te da je to stanje konstatovano na kraju 1988. godine.

IV Relevantno zakonodavstvo

Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovim slobodama (Protokol I uz Konvenciju)

Član 1

Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine.

Ustav Republike Crne Gore

Član 4

Država počiva na vladavini prava.

Vlast je vezana Ustavom i zakonom.

Član 1 stav 1

Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih sloboda i prava u zakonom utvrđenom postupku.

Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa („Službeni list SFRJ“ br. 6/80 i 36/90 i „Službeni list SRJ“, br. 29/96)

Član 3 st. 1 i 2

Vlasnik ima pravo da svoju stvar drži, da je koristi i da njome raspolaže u granicama određenim zakonom.

Svako je dužan da se uzdržava od povrede prava svojine drugih lica.

Član 5

Vlasnik nepokretnosti dužan je da se pri korišćenju nepokretnosti uzdržava od radnji i da otklanja uzroke koji potiču od njegove nepokretnosti, kojima se otežava korišćenje drugih nepokretnosti preko mere koja je uobičajena s obzirom na prirodu i namenu nepokretnosti i na mjesne prilike, ili kojima se prouzrokuje znatnija šteta.

Zakon o putevima („Službeni list RCG“, br. 38/89, 37/90, 13/91, 56/92 i 48/99)

Član 10 stav 3

Jedinica lokalne samouprave određuje nekategorisane puteve i uređuje njihov način finansiranja, održavanja, izgradnje, rekonstrukcije i korišćenja.

Član 11 stav 2

Nadležni opštinski organi obezbjeđuju primjenu ovog zakona u odnosu na lokalne i nekategorisane puteve.

(Prestao da važi)

Zakon o putevima („Službeni list RCG“, br. 42/2004)

Član 2 stav 2

Mrežu puteva čine javni i nekategorisani putevi.

Član 4 tačka 10

Nekategorisani put je površina koja se koristi za saobraćaj po bilo kom osnovu i koja je dostupna većem broju korisnika (seoski, poljski i šumski putevi, putevi na nasipima za odbranu od poplava, parkirališta i sl).

Član 13 st. 2 i 3

Saobraćajne površine koje nijesu kategorizovane kao javni putevi u smislu ovog zakona (nekategorisani putevi) su u opštoj upotrebi, osim puteva koji su osnovno sredstvo privrednog društva ili drugog pravnog lica i puteva izgrađenih sredstvima građana na zemljištu u svojini građana.

Jedinica lokalne samouprave određuje nekategorisane puteve i uređuje način njihovog finansiranja, održavanja, izgradnje, rekonstrukcije i korišćenja.

Odluka o lokalnim i nekategorisanim putevima na teritoriji opštine Žabljak („Službeni list RCG - Opštinski propisi“, br.8/92)

Član 13

Nekategorisane puteve na teritoriji opštine Žabljak održavaju mjesne zajednice na čijoj teritoriji se nalaze pravni subjekti koji svakodnevno ili povremeno koriste puteve i Fond za građevinsko zemljište, puteve i vode.

Član 15 stav

Radi zaštite lokalnih i nekategorisanih puteva zabranjeno je privremeno ili stalno zauzimanje ovih puteva i izvođenje bilo kakvih radova na njima koji nijesu u vezi sa održavanjem i rekonstrukcijom puta.

Član 25

Nadzor nad sprovođenjem ove odluke vršiće opštinski organ nadležan za poslove inspekcije javnih puteva.

Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni list RCG“, br. 60/2003)

Član 5 stav 1

Pri vođenju postupka i rješavanju u upravnim stvarima, organi su dužni da strankama omoguće da što lakše zaštite svoja prava i pravne i interese, vodeći računa da ostvarivanje njihovih prava i pravnih interesa ne bude na štetu prava i pravnih interesa drugih lica, niti u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesom.

Član 13

Postupak se mora voditi bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku i druge učesnike u postupku, tako da se pribave svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja.

Član 17

Za rješavanje u upravnim stvarima u prvom stepenu stvarno su nadležni organi određeni zakonom ili drugim priopisima i organi lokalne samouprave određeni propisom organa lokalne samouprave.

Član 113

Postupak pokreće nadležni organ po službenoj dužnosti ili povodom zahtjeva stranke.

Član 126 st. 1 i 2

Prije donošenja rješenja moraju se utvrditi sve odlučne činjenine i okolnosti koje su od značaja za donošenje rješenja i strankama omogućiti da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese.

Činjenice iz stava 1 ovog člana utvrđuju se i prava o pravni interesi iz tog stava ostvaruju se i štite u skraćenom postupku (član 133) ili u posebnom postupku (čl. 134 i 135).

Član 219 stav 1

Protiv rješenja donešenog u prvom stepenu stranka ima pravo na žalbu.

Član 228

Žalba se neposredno predaje ili šalje poštom organu koji je donio prvostepeno rješenje.

Član 236 st. av 3

Ako drugostepeni organ utvrdi da se radi o bitnim povredama pravila postupka iz člana 226 stav 2 ovog zakona, poništiće rješenje po žalbi, odnosno po službenoj dužnosti i predmet vratiti prvostepenom organu na ponovni postupak...

Član 237 stav 2

Ako drugostepeni organ nađe da će nedostatke prvostepenog postupka brže i ekonomičnije otkloniti prvostepeni organ, on će svojim rješenjem poništiti prvostepeno rješenje i vratiti predmet prvostepenom organu na ponovni postupak. U tom slučaju, drugostepeni organ je dužan da svojim rješenjem ukaže prvostepenom organu u kom pogledu treba dopuniti postupak, a prvostepeni organ je dužan u svemu da postupi po drugostepenom rješenju i da, bez odlaganja, **a najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema predmeta, donese novo rješenje**. Protiv ovog rješenja stranka ima pravo žalbe.

Član 242 stav 1

Rješenje po žalbi mora se donijeti i dostaviti stranci što prije, a najkasnije u roku od dva mjeseca od dana predaje žalbe, ako posebnim zakonom nije određen kraći rok.

Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni list RCG“, br. 42/2003)

Član 57, st. 3 i 10

Predsjednik opštine.... stara se i odgovoran je za izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata...vrši nadzor nad radom lokalne uprave.

V Mišljenje Zaštitnika

Po ispitivanju svih činjenica i okolnosti, a imajući u vidu relevantno zakonodavstvo, Zaštitnik je utvrdio da je pritužba V. Č. iz Žabljaka, osnovana i da mu je nepostupanjem organa lokalne uprave – Sekretarijata za urbanizam, građevinarstvo, stambene i komunalne poslove Opštine Žabljak po odluci drugostepenog organa povrijeđeno pravo na pravično i nepristrasno odlučivanje o njegovim građanskim pravima u razumnom roku.

Podnosilac pritužbe je podnosilac zahtjeva za uklanjanje prepreka postavljenih na privatnim parcelama kroz koje je prolazi nekategorisani put, koji od Žabljaka vodi prema selima Uskoci i Podgora, a zbog kojih mu je onemogućen prilaz kolima sopstvenoj kući koja se nalazi u selu Uskoci. Prema odredbama Zakona o putevima koji je važio u vrijeme podnošenja zahtjeva, kao i odredbama sada važećeg Zakona o putevima, određivanje nekategorisanih puteva i uređivanje načina njihovog finansiranja, održavanja, izgradnje, rekonstrukcije i korišćenja, je u nadležnosti jedinice lokalne samouprave. Saglasano zakonom utvrđenim ovlaštenjima, Opština Žabljak, je donijela Odluku o lokalnim i nekategorisanim putevima na teritoriji opštine Žabljak i njome utvrdila da je, radi zaštite lokalnih i nekategorisanih puteva, zabranjeno privremeno ili stalno zauzimanje ovih puteva i izvođenje bilo kakvih radova na njima koji nijesu u vezi sa održavanjem i rekonstrukcijom puta. Nadzor nad sprovođenjem ove odluke vrši opštinski rogan nadležan za poslove inspekcije javnih puteva. Zakonom o opštem upravnom postupku, koji se primjenjuje i na inspeksijski postupak, propisana je obaveza vođenja postupka bez odugovlačenja i sa što manje troškova za stranku, ali tako da se pribave svi dokazi potrebni za pravilno i potpuno utvrđivanje činjeničnog stanja i za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja. Tim Zakonom su takođe utvrđeni i rok za postupanje po žalbi, kao i rok u kojem je prvostepeni organ dužan da postupi po rješenju drugostepenog organa i da, u ponovnom postupku, donese novo rješenje.

Zaštitnik primjećuje da postupak po zahtjevu podnosioca pritužbe traje više od tri godine i da još uvijek nije okončan. Naime, postupak je započet 22. avgusta 2003. godine, kada je podnosilac pritužbe podnio zahtjev za uklanjanje prepreka na putu do svoje kuće Sekretarijatu za urbanizam, građevinarstvo, stambene i komunalne poslove, s obzirom da mu je time povrijeđeno pravo pravo na nesmetan prilaz sopstvenoj kući. Sekretarijat je, 4. decembra 2003. godine, donio Zaključak kojim je odbacio zahtjev podnosioca pritužbe, zbog nenadležnosti, iako se iz obrazloženja Zaključka vidi da je taj organ, radi utvrđivanja činjeničnog stanja, izašao na lice mjesta sa vještakom geodetske struke i izvršio uvid u katastarski operat. Podnosilac pritužbe je blagovremeno izjavio žalbu na ovaj Zaključak drugostepenom organu, Ministarstvu pomorstva i saobraćaja koji je, 2. marta 2005. godine, donio odluku po žalbi na način što je poništio Zaključak Sekretarijata i predmet vratio prvostepenom organu na ponovni postupak i odlučivanje. Pri tom, Ministarstvo pomorstva i saobraćaja je ukazalo prvostepenom organu na bitne povrede upravnog postupka, nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i nedostatak pravno relevantnih dokaza prilikom donošenja Zaključka i naložilo mu da u roku propisanom odredbama 237 stav 2 Zakona o opštem upravnom postupku donese novo rješenje.

Zaštitnik takođe primjećuje da je drugostepeni organ donio odluku po žalbi tek nakon godinu i više dana, te da je i on sa svoje strane, doprinio odugovlačenju ovog upravnog postupka, iako za to nijesu postojali opravdani razlozi. Zbog neblagovremenog odlučivanja po njegovoj žalbi podnosilac

pritužbe je bio prinuđen da ukloni svoju kuću i izvrši njen premještaj na drugu lokaciju, jer mu nije bio omogućen prilaz kući.

S druge strane, prvostepeni organ do danas, dakle ni nakon skoro dvije godine, nije postupio po rješenju drugostepenog organa niti je u ponovnom postupku otklonio nepravilnosti na koje mu je ukazano u rješenju, odnosno nije donio novo rješenje, iako je zakonski rok za to bio 30 dana od dana prijema predmeta. Na taj način ovaj organ je povrijedio pravo podnosioca pritužbe na pravično i efikasno odlučivanje o njegovim građanskim pravima i nije okončao započeti upravni postupak, saglasno Zakonu o opštem upravnom postupku.

S tim u vezi, Zaštitnik podsjeća da su svi organi koji postupaju u upravnim stvarima dužni da rješavaju na osnovu zakona i drugih propisa, da su pri vođenju postupka dužni da budu efikasni i da strankama omoguće da što lakše zaštite i ostvare svoja prava i pravne interese, te da moraju pravilno i potpuno utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su od značaja za donošenje zakonite odluke. Osim toga niži organi su dužni da postupaju po odlukama neposredno viših organa. S toga, ne stoji objašnjenje Sekretarijata da zbog upražnjenog radnog mjesta inspektora za javne puteve u tom organu nije bilo moguće sprovesti ponovni postupak, kao i to da, s obzirom na ranije utvrđeno činjenično stanje koje je i dalje ostalo neizmijenjeno, taj organ u ponovljenom postupku nije imao osnova za donošenje drugačijeg rješenja, pri činjenici da je drugostepeni organ u konkretnom slučaju utvrdio više nepravilnosti i povreda upravnog postupka.

Polazeći od navedenog, kao i činjenice da je institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u Republici Crnoj Gori ustanovljena u cilju uspostavljanja i promovisanja dobre uprave i vladavine prava, odnosno radi zaštite ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava kada su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda daje sljedeću

P R E P O R U K U

- 1. Da Sekretarijat za urbanizam, građevinarstvo, stambene i komunalne poslove opštine Žabljak, bez daljeg odlaganja, postupi po rješenju Ministarstva pomorstva i saobraćaja, UP. br. 10-1/1-04, od 2. marta 2005. godine i u ponovljenom postupku otkloni nepravilnosti na koje mu je ukazano u tom rješenju, upotpuni činjenično stanje i donese novo rješenje.**
- 2. Da predsjednik Opštine Žabljak, saglasno svojim zakonskim ovlaštenjima, sprovede nadzor nad radom ovog organa lokalne uprave i obezbijedi da se ovaj, kao i drugi slični upravni postupci, sprovode efikasno i bez nepotrebnih odugovlačenja.**

Sekretarijat i predsjednik Opštine dužni su da, u roku od 30 dana od dana prijema ove preporuke, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda dostave izvještaj o radnjama i mjerama koje su preduzeli na njenom izvršenju.



**PREPORUKA UPUĆENA SEKRETARIJATU ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE I PREKRŠAJNI
POSTUPAK OPŠTINE BIJELO POLJE
5. novembar 2007. godine**

P. Š, iz Beograda, podnio je Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, 9 maja 2007. godine, pritužbu na rad Sekretarijata za inspekcijske poslove i prekršajni postupak - Građevinske inspekcije Opštine Bijelo Polje, zbog nepostupanja i neizvršavanja pravosnažnog i izvršnog rješenja o rušenju nelegalno sagrađenog objekta.

Podnosilac je u pritužbi naveo: da su, 8. novembra 1999. godine, D i R. Š, iz Bijelog Polja, na katastarskoj parceli br. 211/1 KO Bijelo Polje, počeli izgradnju kuće; da je u to vrijeme navedena katastarska parcela bila predmet spora, koji se vodio kod Osnovnog suda u Bijelom Polju, između Opštine Bijelo Polje i njegove porodice; da je sudskom presudom navedena nepokretnost vraćena u vlasništvo njegove porodice; da su on i njegova porodica nekoliko puta upozoravali navedena lica da prestanu sa izgradnjom objekta, ali da isti to nijesu uvažili, već su i dalje nastavili sa radovima na objektu; da se iz tih razloga obratio građevinskoj inspekciji kako bi se spriječila dalja izgradnja objekta; da je inspektor nakon izlaska na lice mjesta, 15. novembra 1999. godine, donio rješenje o zabrani gradnje objekta; da su i nakon tog rješenja D i R. Š, nastavili sa radovima; da je 24. novembra 1999. godine, nakon ponovnog izlaska na lice mjesta građevinski inspektor donio rješenje o rušenju objekta, br. 0604-21/; da je, 7. decembra 1999. godine, nakon kontrolnog pregleda spornog objekta inspektor konstatovao da navedena lica nijesu postupili po rješenju od 24. novembra 1999. godine; da je tog dana građevinski inspektor donio zaključak o dozvoli izvršenja, br. 0604-21/8, od 7. decembra 1999. godine o trošku izvršenika; da je i nakon tog zaključka od strane pomenutih lica nastavljena gradnja objekta; da se u više navrata obraćao građevinskoj inspekciji kako bi ta inspekcija sprovela rješenje o rušenju, ali da je njegovo obraćanje bilo bezuspješno; da se povodom toga, krajem 2004. godine, obraćao Ministarstvu za zaštitu životne sredine i uređenje prostora, kako bi to Ministarstvo pomoglo da se navedeno rješenje izvrši; da je nakon toga Ministarstvo dalo nalog republičkom građevinskom inspektoratu da realizuje navedeno rješenje; da i pored nekoliko zakazanih izvršenja (23. septembar 2005 god, 21. oktobar 2005. god) rješenje nije sprovedeno; da se početkom ljeta 2006. godine ponovo obratio Ministarstvu za zaštitu životne sredine i uređenje prostora sa zahtjevom da se sprovede rješenje o rušenju; da mu je od strane Ministarstva dato obećanje da će se brzo riješiti njegov problem i to na način što će predsjednik Opštine Bijelo Polje organizovati i sprovesti rušenje, a Ministarstvo dati izvršnu službu; da se više puta obraćao i predsjedniku Opštine Bijelo Polje kako bi se preduzele konkretne mjere za sprovođenje rješenja, ali da do danas po tom pitanju ništa nije preduzeto.

Smatra da se ovakvim postupanjem i nepoštovanjem zakonom utvrđenih obaveza od strane nadležnih organa grubo krše njegova osnovna ljudska prava - pravo na mirno uživanje imovine.

II Ispitivanje pritužbe

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je pokrenuo postupak ispitivanja, 12. marta 2007. godine, kada je zatražio izjašnjenje Sekretarijata za inspekcijske poslove i prekršajni postupak Opštine Bijelo Polje, i predsjednika Opštine Bijelo Polje.

Sekretarijat za inspekcijske poslove i prekršajni postupak Opštine Bijelo Polje dostavio je Zaštitniku, aktom Up. br. 06/6-1-3/9-07, od 25. aprila 2007. godine, traženo izjašnjenje u kojem je naveo: da su tačni navodi u pritužbi koji se odnose na kompletan tok vođenja postupka i svih kasnije preduzetih aktivnosti, koji nijesu doveli do izvršenja rješenja o rušenju objekta D. Š, iz Bijelog Polja; da su shodno 56, 57 i 58 Zakona o inspekcijskom nadzoru («Službeni list RCG», br. 39/03), članu 270 stav 2 ZUP-a («Službeni list RCG, br. 60/03), kao i članu 57 stav 12 Zakona o lokalnoj samoupravi («službeni list RCG, br. 42/03), građevinski inspektori i Sekretar Sekretarijata za inspekcijske poslove i prekršajni postupak upoznali predsjednika i potpredsjednika Opštine Bijelo Polje, aktom br. 06/6-1-1/4-05, od 7. marta 2005. godine, sa spiskom bespravno sagrađenih objekata sa izvršnim rješenjima; da se u tom spisku nalazi i rješenje o rušenju objekta D. Š.; da je nakon obilaska opštinske građevinske inspekcije od strane Republičke građevinske inspekcije, sačinjena službena zabilješka u vezi predmeta D. Š, iz Bijelog Polja; da je predsjedniku Opštine upućeno obavještenje br. 06/6-1-3/28-06, od 19. oktobra 2006. godine, radi dogovora o načinu daljeg rješavanja pomenutog problema; da se izvršenju rješenja o rušenju do danas nije pristupilo zbog nepostojanja Izvršne službe u Opštini Bijelo Polje.

Predsjednik Opštine Bijelo Polje Zaštitniku u ostavljenom roku nije dostavio traženo izjašnjenje.

Sekretarijat za inspekcijske poslove i prekršajni postupak Opštine Bijelo Polje dostavio je Zaštitniku, uz izjašnjenje informaciju koja se odnosi na bespravnu gradnju objekta čiji je investitor D. Š, Navedenu informaciju Sekretarijat je dostavio predsjedniku Opštine Bijelo Polje radi dogovora o rješavanju postojećeg problema.

Iz te informacije evidentno je sljedeće: da je građevinski inspektor odmah po prijavi, 11. novembra 1999. godine izašao na lice mjesta i zapisnički konstatovao činjenično stanje da je D. Š. započela izgradnju investicionog objekta dimenzija 8.00x7.00m na katastarskoj parceli br. 211/1, upisanoj u listu nepokretnosti 43 KO Bijelo Polje i to bez odobrenja; da je, 15. novembra 1999. godine, građevinski inspektor donio rješenje br. 0604-21/3 o zabrani građenja; da je, 19. novembra 1999. godine, to rješenje uručio D. Š.; da s obzirom da je imenovana nakon uručenja rješenja dalje nastavila sa radovima (nalila temelje i AB soklo) građevinski inspektor, 24. novembra 1999. godine, donio rješenje o rušenju br. 0604-21/6 i isto joj uručio 1. decembra 1999. godine; da je, 7. decembra 1999. godine, građevinski inspektor kontrolnim pregledom konstatovao da D. Š. nije postupila po rješenju, tj nije izvršila rušenje bespravno započetog objekta i istog dana donio zaključak o dozvoli izvršenja br. 0604-21/8; da se nakon toga kod nadležnog suda vodio sudski spor između porodice «Š» na jednoj strani i Opštine Bijelo Polje i umješača D. Š. na drugoj strani; da je u međuvremenu dok je trajao sudski spor porodica «Šćekić» preko Direkcije za nekretnine u upravnom postupku uknjižila spornu parcelu na svoje ime; da je u vrijeme dok je trajao sudski postupak D. Š. završila prizemlje na svom objektu i u isti se uselila; da se nakon uknjiženja porodica «Šćekić» u više navrata usmeno obraćala nadležnoj inspekciji, koja je na osnovu člana 3 Uredbe o povjeravanju dijela poslova Ministarstva zaštite životne sredine i uređenja prostora

vraćena u nadležnost jedinice lokalne samouprave, sa zahtjevom da se izvrši rušenje spornog objekta (« Službeni list RCG, br. 45/01).; da je 24. oktobra 2003. godine građevinski inspektor Sekretarijatu za inspeksijske poslove i prekršajni postupak i predsjedniku Opštine Bijelo Polje dostavio informaciju o predmetu D. Š, kako bi ih upoznao sa postojećim problemom; da je u maju 2004. godine, inspekcija po službenoj dužnosti i na zahtjev porodice Š. zabranila radove na izradi potpornog zida uz pomenuti objekat i istovremeno predala prekršajnu prijavu br. 06/6-1-12-04, od 3. juna 2004. godine, protiv D. Š.; da je s obzirom da je porodica Š. uporno tražila izvršenje rješenja, inspektor zatražio od Direkcije za nekretnine nalaz i skicu fizičkog razgraničavanja predmetne parcele kako bi se izvršila njena identifikacija i spornog objekta na njemu; da je uvidom u kopiju plana potvrđeno da se sporni objekat nalazi na parceli br. 211/1 KO Bijelo Polje, vlasništvo porodice Š. i da su time ispunjeni svi pravno-formalni uslovi za izvršenje izvršnog rješenja br. 0604-21/6, od 24. novembra 1999. godine.

III Utvrđene činjenice

Na osnovu pritužbe, dokumentacije koja je uz nju dostavljena i izjašnjenja nadležnog organa, Zaštitnik je utvrdio sljedeće nesporne činjenice:

- da je D. Š, iz Bijelog Polja, započela izgradnju investicionog objekta dimenzija 8,00x7,00m na kat. parceli br. 211/1 KO Bijelo Polje,
- da je građevinski inspektor izvršio inspeksijsku kontrolu i konstatovao da je investitor D. Š, započela radove za izgradnju investicionog objekta na pomenutoj parceli bez odobrenja nadležnog organa, te je donio rješenje, br. 0604-21/3, od 15. novembra 1999 godine, kojim se zabranjuje dalja izgradnja tog objekta i obavezuje investitor da u roku od 30 dana od dana prijema rješenja pribavi odobrenje za izgradnju započetog investicionog objekta;
- da je inspektor, 24. novembra 1999. godine, ponovnim inspeksijskim pregledom konstatovao da je investitor nastavila sa radovima i nakon uručenja rješenja o zabrani radova, pa je donijeto rješenje o rušenju, br. 0604-21/8, od 24. novembra 1999 godine, kojim joj se naređuje da u roku od pet dana poruši bespravno započetu izgradnju investicionog objekta;
- da je inspektor kontrolnim pregledom konstatovao da D. Š. nije postupila po naređenju iz rješenja, tj nije izvršila rušenje bespravno započetog objekta, te je donio **Zaključak o dozvoli izvršenja, br. 0604-21/8, od 7. decembra 1999. godine**, u kojem je naznačeno da se izvršenje povjerava Izvršnoj službi, o trošku izvršenika, ali se ne navodi rok u kojem je dužna da izvrši rušenje bespravno započetog objekta;
- da se nakon toga kod nadležnog suda vodio sudski spor između porodice Š. na jednoj strani i Opštine Bijelo Polje i umješaka D. Š. na drugoj strani;
- da je u međuvremenu dok je trajao sudski spor porodica Š. preko Direkcije za nekretnine u upravnom postupku uknjižila spornu parcelu na svoje ime;
- da je u vrijeme dok je trajao sudski postupak D. Š. završila prizemlje na svom objektu i u isti se uselila;
- da je 24. oktobra 2003. godine, građevinski inspektor dostavio informaciju o predmetu D. Š, Sekretarijatu za inspeksijske poslove i prekršajni postupak opštine Bijelo Polje i predsjedniku Opštine, kako bi ih upoznao sa postojećim problemom i iznašla mogućnost za rješavanje istog;

- da se izvršenju izvršnog rješenja o rušenju nelegano izgrađenog objekta D. Š. nije pristupilo iz razloga što na nivou jedinice lokalne samouprave ne postoji izvršna služba za uklanjanje bespravno podignutih objekata;

IV Relevantno zakonodavstvo

Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda („Službeni list RCG, br. 41/03)

Član 1 stav 2

Zaštitnik štiti ljudska prava i slobode zajamčene ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava kada su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja.

Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovim slobodama (Protokol I uz Konvenciju)

Član 1

Svako fizičko i pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine.

Ustav Republike Crne Gore

Član 4

Država počiva na vladavini prava.
Vlast je vezana Ustavom i zakonom.

Zakon o osnovama svojinskoopravnih odnosa („Službeni list SFRJ“ br. 6/80 i 36/90 i „Službeni list SRJ“, br. 29/96)

Član 3 st. 1 i 2

Vlasnik ima pravo da svoju stvar drži, da je koristi i da njome raspolaže u granicama određenim zakonom.
Svako je dužan da se uzdržava od povrede prava svojine drugih lica.

Član 5

Vlasnik nepokretnosti dužan je da se pri korišćenju nepokretnosti uzdržava od radnji i da otklanja uzroke koji potiču od njegove nepokretnosti, kojima se otežava korišćenje drugih nepokretnosti preko mere koja je uobičajena s obzirom na prirodu i namenu nepokretnosti i na mesne prilike, ili kojima se prouzrokuje znatnija šteta.

Zakon o izgradnji objekata (Službeni list RCG, br. 55/200)

Član 32 stav 1

Građenju objekta se može pristupiti kada se pribavi građevinska dozvola.

Član 34 st. 1 i 7

Građevinska dozvola izdaje se rješenjem.

Član 43 stav 1, tačka 1

Izvođač radova dužan je da:

1) izvodi radove prema tehničkoj dokumentaciji na osnovu koje je izdata građevinska dozvola, u skladu sa propisima, standardima, tehničkim normativima i normama kvaliteta koji važe za pojedine vrste radova, instalacije i opreme.

Zakonom o inspekcijskom nadzoru („Službeni list RCG“, br. 39/2003)

Član 3 stav 2

Inspekcijski nadzor se vrši u pogledu pridržavanja zakona, drugih propisa i opštih akata, kao i preduzimanja upravnih i drugih mjera i radnji u cilju da se utvrđene nepravilnosti usklade sa propisima.

Član 15 st. 1, 2 i 6

Radi otklanjanja utvrđenih nepravilnosti, inspektor je ovlašćen i obavezan da subjektu nadzora: ukaže na utvrđene nepravilnosti i odredi rok za njihovo otklanjanje;...naredi preduzimanje odgovarajućih mjera i radnji i odredi rok za njihovo otklanjanje;...podnese zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka.

Član 16, stav 1, tač. 2 i 3

Kada se u postupku inspekcijskog nadzora ocijeni da je povrijeđen zakon ili drugi propis ili da se ne poštuju propisani standardi ili normativi, inspektor je obavezan da preduzme upravne mjere i radnje:...naredi obustavu gradnje, odnosno izvođenje radova;...naredi rušenje, uklanjanje bespravno započetog ili podignutog objekta ili uklanjanje stvari sa određenog prostora.

Član 20

Subjekt nadzora obavezan je da postupi po predlogu, odnosno naredbi inspektora.

Član 39 stav 1

Nakon inspekcijskog pregleda, inspektor donosi rješenje o mjerama, radnjama i rokovima za otklanjanje nepravilnosti.

Član 56

Subjekt nadzora dužan je da izvrši rješenje u roku koji je naveden u rješenju.

Ako subjekt nadzora ne izvrši rješenje u roku određenom za dobrovoljno izvršenje, pristupa se administrativnom izvršenju rješenja

Inspektor obavještava subjekta nadzora o vremenu i načinu administrativnog izvršenja.

Inspektor prati, odnosno obezbjeđuje izvršenje mjera koje je naredio.

Član 58

Ako se naredena mjera sastoji u izvršenju određene radnje koju može izvršiti drugo lice, a subjekat nadzora je ne izvrši u određenom roku ili na određeni način ili je izvrši samo djelimično, sprovodi se izvršenje preko drugih lica o trošku subjekta nadzora.

Izvršenje iz stava 1 ovog člana sprovodi izvršna služba inspekcijskog organa, odnosno subjekt kojeg odredi inspektor.

Zakon o urbanističkoj i građevinskoj inspekciji („Službeni list RCG“, 56/92, 27/94, 16/95, 23/95)

Član 9, stav 1 tač. 1 i 3

Kada se utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis, inspektor za građevinarstvo ima obavezu i ovlašćenje da: ...zabrani građenje odnosno rekonstrukciju objekta.... naredi rušenje i uklanjanje bespravno započetog ili podignutog objekta ako se izgradnja objekta vrši pored zabrane u smislu tačke 1 ovog člana ili je objekat izgrađen bez odobrenja za građene.

Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni list RCG“, br. 60/2003)

Član 264, st. 1 i 2

Izvršenje rješenja se sprovodi radi ostvarivanja novčanih i nenovčanih obaveza.

Rješenje se izvršava kada postane izvršno.

Član 265 stav 1

Zaključak donešen u postupku izvršava se kada postane pravosnažan.

Član 267 st. 1 i 2

Izvršenje se sprovodi protiv lica koje je obavezno da ispuni obavezu (izvršenik).

Izvršenje se sprovodi po službenoj dužnosti ili po predlogu stranke.

Član 270 stav 1

Administrativno izvršenje, izuzev novčanih obaveza, sprovodi organ koji je stvar rješavao u prvom stepenu, ako posebnim propisom nije drugačije određeno.

Član 272 stav 1

Administrativno izvršenje koje sprovodi organ koji je upravnu stvar rješavao u prvom stepenu sprovodi se na osnovu rješenja koje je postalo izvršno i zaključka o dozvoli izvršenja.

Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni list RCG“, br. 42/2003)

Član 57, st. 3 i 10

Predsjednik opštine.... stara se i odgovoran je za izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata...vrši nadzor nad radom lokalne uprave.

V Mišljenje Zaštitnika

Po ispitivanju svih činjenica i okolnosti, a imajući u vidu relevantno zakonodavstvo, Zaštitnik je utvrdio da je pritužba P. Š, iz Beograda, opravdana i da mu je nepostupanjem organa lokalne uprave – Sekretarijata za inspekcijske poslove i prekršajni postupak, povrijeđeno pravo na mirno uživanje svoje imovine.

Zaštitnik ističe da je inspekcijski nadzor u oblasti urbanizma i građevinarstva specifična vrsta postupka koji se vodi po službenoj dužnosti i u kojem su prava i dužnosti urbanističkih i građevinskih inspektora određena posebnim propisima koji se odnose na oblast prostornog uređenja i građenja. Kako je određeno tim propisima, odluke koje u postupku inspekcijskog nadzora donosi inspektor predstavljaju upravne akte, koji se donose u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.

Iz spisa predmeta, kao i izjašnjenja Sekretarijata za inspekcijske poslove i prekršajni postupak opštine Bijelo Polje i podnosioca pritužbe, nesporno je da je inspekcijski postupak protiv izvođača radova na stambenom objektu koji se gradi bez građevinske dozvole, na nepokretnosti podnosioca pritužbe, pokrenut novembra 1999. godine, i da do danas nije okončan. U toku tog postupka inspektor za građevinarstvo donio je, 24. novembra 1999. godine, rješenje o rušenju nelegalno sagrađenog objekta. Inspektor je, nakon toga, 7. decembra 1999. godine, donio Zaključak o dozvoli izvršenja, u kojem je naznačeno da se izvršenje povjerava Izvršnoj službi, o trošku izvršenika, kao i da žalba ne zadržava započeto izvršenje. Pri tome, u Zaključku nije naveden rok za izvršenje.

Zaštitnik smatra da je nepostojanje izvršne službe u momentu donošenja Zaključka o dozvoli izvršenja moglo da dovede do opravdanog odlaganja izvršenja u inspekcijskom postupku za period od nekoliko mjeseci, odnosno za tri do četiri mjeseca. Međutim, u konkretnom slučaju, inspekcijski postupak još nije okončan, iako je prošlo osam godina i nekoliko mjeseci.

Zaštitnik podsjeća da je dužnost inspekcije da se kontinuirano stara o efikasnosti postupka koji vodi, te da u tom smislu djeluje aktivno i preduzima sve radnje i mjere na koje je ovlašćena pozitivnim propisima, a u cilju izvršenja sopstvenih odluka i poštovanja zakona. Naime, iz Zakona o inspekcijskom nadzoru proizilazi obaveza inspekcijskog organa da, ukoliko subjekat nadzora ne izvrši u određenom roku i na određeni način naređenu mjeru, ili je izvrši samo djelimično, a naređena mjera se sastoji u izvršenju radnje koju može izvršiti drugo lice, sprovede izvršenje preko svoje izvršne službe ili drugog subjekta kojeg odredi, o trošku subjekta nadzora. Prema tome, ne može se prihvatiti objašnjenje Sekretarijata za inspekcijske poslove i prekršajni postupak da je razlog neizvršavanja rješenja o rušenju nepostojanje izvršne službe jer, saglasno citiranom zakonu, taj organ ima ovlašćenje da angažuje druga lica i preko njih sprovede izvršenje i to o trošku subjekta nadzora.

Polazeći od navedenog, kao i činjenice da je institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u Republici Crnoj Gori ustanovljena u cilju uspostavljanja i promovisanja dobre uprave i vladavine prava, odnosno radi zaštite ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava

kada su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa lokalne samouprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlaštenja, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda daje sljedeću

P R E P O R U K U

3. Da predsjednik Opštine Bijelo Polje preduzme neophodne mjere, saglasno svojim zakonskim ovlaštenjima, da Sekretarijat za inspekcijske poslove i prekršajni postupak opštine Bijelo Polje, bez daljeg odlaganja, formiranjem izvršne službe na nivou jedinice lokalne samouprave ili angažovanjem drugih lica, obezbijedi sprovođenje izvršnog rješenja o rušenju nelegalno sagrađenog objekta, br. 0604-21/8, od 24. novembra 1999. godine.
4. Da Sekretarijat za inspekcijske poslove i prekršajni postupak, u slučajevima nelegalne gradnje na području opštine Bijelo Polje, postupa blagovremeno i efikasno, a u skladu sa pozitivnim propisima.
5. Predsjednik Opštine i Sekretarijat dužni su da, u roku od 30 dana od dana prijema ove preporuke, Zaštitniku ljudskih prava i sloboda dostave izvještaj o radnjama i mjerama koje su preduzeli na njenom izvršenju.

c) Preporuke upućena sudovima



PREPORUKA UPUĆENA OSNOVNOM SUDU U PODGORICI 22. februar 2007. godine

M. Z., iz Podgorice, podnio je Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, 15. decembra 2006. godine, pritužbu na rad Osnovnog suda u Podgorici, zbog odugovlačenja sudskog postupka u predmetu P. br. 879/03, po njegovoj tužbi protiv tužene B. M., iz Podgorice, radi poništaja ugovora.

Podnosilac je u pritužbi naveo: da je 22. marta 1995. godine, podnio tužbu Osnovnom sudu u Podgorici, protiv tužene B. M., iz Podgorice, radi poništaja ugovora; da je tužbu preinačio 11. septembra 1995. godine, tako što je pored tužene, proširio tužbeni zahtjev i na Javno stambeno preduzeće Podgorice i DP «Gorice» iz Podgorice; da je u toj pravnoj stvari ranije presuđivano, da je Viši sud u Podgorici odlučivao po žalbi i predmet vraćao na ponovno suđenje; da je poslednja odluka Višeg suda u Podgorici donijeta 4. marta 2003. godine i da je predmet vraćen na ponovno suđenje prvostepenom sudu; da je predmet dobio poslovnu oznaku P.br. 8790/03 i da prvostepeni sud još uvijek nije donio odluku u tom predmetu.

Smatra da mu je takvim postupanjem Suda, koji neopravdano odugovlači ovaj sudski postupak, koji u cjelosti traje oko 11 godina, povrijeđeno pravo na pravično suđenje u razumnom roku.

Podnosilac pritužbe je u prilogu iste Zaštitniku dostavio: presudu Opštinskog suda u Podgorici, P.br. 2482/00 od 24. oktobra 2001. godine, presudu Višeg suda u Podgorici, Gž. br. 105/02, od 4. marta 2003. godine, tužbu podnijetu Osnovnom suda u Podgorici, od 12. marta 19995. godine.

II Ispitni postupak

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je, 21. decembra 2006. godine, pokrenuo postupak ispitivanja po ovoj pritužbi, kada je zatražio izjašnjenje od predsjednika Osnovnog suda u Podgorici, čije dostavljanje je urgirao 29. januara 2007 godine.

Predsjednik Suda je aktom, SU.VI-2 br. 379-1/2006, od 12. februara 2007. godine, dostavio Zaštitniku izjašnjenje u kojem je naveo da se predmet nalazi u radu kod sudije A. P.; da spisi predmeta nose poslovnu oznaku P.br. 8790/03 i da je raprava u ovoj pravnoj stvari zakazana za dan 2. mart 2007. godine, sa početkom u 8,30 časova.

III Utvrđene činjenice

Na osnovu pritužbe, dokumentacije koja je uz nju dostavljena i izjašnjenja Suda, Zaštitnik je utvrdio sljedeće nesporne činjenice:

- da je **1995.** godine M. Z., iz Podgorice, podnio tužbu kod Osnovnog suda u Podgorici, protiv tužene B. M., iz Podgorice, radi poništaja ugovora;
- da je 24. oktobra 2001. godine, Osnovni sud u Podgorici u ovoj pravnoj stvari donio presudu P.br. 2482/00, zadnju presudu;
- da je da je poslednja odluka Višeg suda u Podgorici donijeta 4. marta 2003. godine i da je predmet vraćen na ponovno suđenje prvostepenom sudu;
- da je predmet dobio novu poslovnu oznaku P.br. 8790/03,
- i da Osnovni sud u Podgorici nije donio odluku u pomenutom predmetu.

IV Relevantni propisi

Članom 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda utvrđeno je:

«Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.» (član 6).

Zakonom o parničnom postupku («Službeni list RCG», broj 22/2004), propisano je:

«Sud je dužan da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku, sa što manje troškova i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.» (član 11 stav 1)

Zakonom o sudovima («Službeni list RCG», broj 5/02) propisano je:

«Svako ima pravo na nepristrasno suđenje u razumnom roku.» (član 7)

«Predsjednik suda organizuje rad u sudu, vrši raspored poslova i preduzima mjere radi urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u sudu.

Predsjednik suda odgovoran je, u granicama svojih ovlašćenja, za uredno i blagovremeno obavljanje poslova u sudu.» (član 84 st. 2 i 3)

Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda („Službeni list RCG“, br. 41/03) utvrđeno je:

«Zaštitnik će postupati po pritužbama koje se odnose na sudski postupak koji je u toku samo u slučaju odugovlačenja postupka, očigledne zloupotrebe procesnih ovlašćenja ili neizvršavanja sudskih odluka.» (član 24)

V Mišljenje Zaštitnika

Podnosilac pritužbe se žali da mu je odugovlačenjem postupka pred sudom u predmetu P.br. 8790/03 po njegovoj tužbi radi poništaja ugovora, povrijeđeno pravo na pravično suđenje u razumnom roku.

Zaštitnik kao prvo zapaža da sporovi u vezi imovine spadaju u odlučivanje o građanskim pravima u smislu člana 6 Konvencije, koji je iz tog razloga primjenjiv u sudskom postupku u ovom slučaju.

Zaštitnik podsjeća da je sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava ustanovila da se u slučaju koji se odnosi na odlučivanje o građanskim pravima dužina postupka normalno računa od vremena početka sudskog postupka (vidi presudu od 30. septembra 2003. godine, Sienkiewicz protiv Poljske), do vremena kada je slučaj konačno okončan i/ili je presuda izvršena (vidi Vocaturo protiv Italije, presuda od 24. maja 1991. godine i Pugliese protiv Italije (II) presuda od 24. maja 1991. godine).

U konkretnom slučaju Zaštitnik je utvrdio da je tužba radi poništaja ugovora podnijeta 1995. godine i da sudski postupak ni poslije 11 godinu nije pravosnažno okončan. U toku ovog postupka Osnovni sud u Podgorici je dva puta odlučivao, i to: prvi put 2001. godine, šest godina po podnošenju tužbe, a drugi put nije odlučivao, dakle, ni nakon četiri godine od vraćanja predmeta prvostepenom sudu na ponovni postupak, kada je Viši sud u Podgorici predmet vratio po drugi put prvostepenom sudu na ponovni postupak i odlučivanje, postupak kod Osnovnog suda traje četiri godine i još uvijek nije okončan

Navedene činjenice ukazuju na neopravdano dugo trajanje cjelokupnog sudskog postupka, a naročito kod prvostepenog suda, kao i izostanak efikasnog suđenja u razumnom roku. Ovakvim postupanjem suda, u konkretnom slučaju, povrijeđeno je pravo podnosioca pritužbe na pravično suđenje u razumnom roku, zagarantovano članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama i članom 7 Zakona o sudovima. Takođe je povrijeđena odredba člana 11 Zakona o parničnom postupku, kojom je propisano da je sud dužan da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku, sa što manje troškova i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.

U konkretnom slučaju, očigledno je da sudeći sudija nije preduzeo mjere koje je po zakonu bio dužan da preduzme u slučaju odugovlačenja postupka, niti je predsjednik Suda preduzeo mjere da se sudski postupak sprovede bez nepotrebnog odugovlačenja, a naročito imajući u vidu da postupak traje **11 godina**.

Konačno, Zaštitnik ukazuje da je poštovanje prava na efikasno suđenje u razumnom roku od velikog značaja za sudsku djelotvornost. Donošenjem sudske odluke u razumnom roku, okončava se nesigurnost u kojoj se stranke nalaze u pogledu ostvarivanja svojih prava i istovremeno obezbjeđuje opšta pravna sigurnost. S toga posebna odgovornost leži na sudu da osigura da svi oni koji se pojavljuju u postupku pred sudom (stranke, svjedoci, vještaci) urade sve da se izbjegne nepotrebno kašnjenje, a sudija treba da postigne pravu ravnotežu između zahtjeva stranaka i obaveze da osigura da suđenje bude okončano u razumnom roku.

Polazeći od navedenog, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

P R E P O R U Č U J E

da Osnovni sud u Podgorici, bez daljeg odlaganja, preduzme sve potrebne radnje i mjere, kako bi se što prije okončao postupak u predmetu P. br. 8790/03, po tužbi M. Z., iz Podgorice, protiv tužene M. B, iz Podgorice, radi poništaja ugovora i time otklonila učinjena povreda prava na suđenje u razumnom roku..

Osnovni sud u Podgorici je obavezan da, saglasno stavu 2 člana 44 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, po isteku roka od **30** dana od dana prijema ove preporuke, dostavi izvještaj Zaštitniku o preduzetim radnjama i mjerama na izvršenju ove preporuke.



PREPORUKA UPUĆENA OSNOVNOM SUDU U PODGORICI
23. februar 2007. godine

M. D., iz Podgorice, koga zastupa advokat S. P., iz Podgorice, podnio je Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, 22. novembra 2005. godine, pritužbu na rad Osnovnog suda u Podgorici, zbog odugovlačenja sudskog postupka u predmetu P. br. 12356/01, po njegovoj tužbi protiv tužene MUP-a RCG, radi naknade štete..

Podnosilac je u pritužbi naveo: da je 19. juna 1998. godine, kod Osnovnog suda u Podgorici pokrenuo parnicu protiv D. K., S. Š., iz Podgorice i MUP-a RCG, radi naknade štete; da je predmet nosio poslovnu oznaku P.br. 12011/98; da je u tom predmetu 25. oktobra 1999. godine, prekinut postupak do okončanja krivičnog postupka u predmetu K.br. 4258/98; da je 22. juna 2001. godine, tužilac podnio predlog za nastavak postupka; da je predmet dobio novu poslovnu oznaku P.br. 12356/01; da je na ročištu od 24. juna 2002. godine, sudija odredio vještačenje po vještacima medicinske struke i isto odložio do prijema nalaza vještaka; da je 31. maja 2006. godine, urađeno sudsko medicinsko vještačenje; da 23. juna 2006. godine, sudija odložio ročište zbog neuredne dostave za tužene prvog i drugog reda i sljedeće zakazao za 14. jul 2006. godine; da je to ročište odloženo za 14. septembar 2006. godine, jer Sud nije radio za vrijeme državnog praznika; da su na tom ročištu tuženi I i II reda prigovorili nalaz vještaka i da je sudija radi ekonomičnosti postupka isto odložio na neodređeno vrijeme, odnosno do izbora novog sudije u tom predmetu; da se tim predmetom zadužio sudija B. J, 26. oktobra 2006. godine i da je zakazao ročište za 15. mart 2007. godine.

Smatra da mu je takvim postupanjem Suda, koji neopravdano odugovlači ovaj sudski postupak, koji u cjelosti traje oko 9 godina, povrijeđeno pravo na pravično suđenje u razumnom roku.

Podnosilac pritužbe je u prilogu iste Zaštitniku dostavio zapisnike sa ročišta.

Dana 31. januara 2007. godine, savjetnik Zaštitnika izvršio je uvid u spise predmeta kod Osnovnog suda u Podgorici P.br. 12356/01.

II Ispitni postupak

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je, 30. novembra 2005. godine, pokrenuo postupak ispitivanja po ovoj pritužbi, kada je zatražio izjašnjenje od predsjednika Osnovnog suda u Podgorici, čije dostavljanje je urgirao 17. januara 2006. godine.

Predsjednik Suda, Zaštitniku nije dostavio traženo izjašnjenje, pa je 31. januara 2007. godine izvršen uvid u spise predmeta P.br. 12356/01, o čemu je sačinjena službena zabilješka.

III Utvrđene činjenice

Na osnovu pritužbe, dokumentacije koja je uz nju dostavljena i uvida u spise predmeta, Zaštitnik je utvrdio sljedeće nesporne činjenice:

-

- da je podnosilac pritužbe 19. juna 1998. godine, kod Osnovnog suda u Podgorici pokrenuo parnicu protiv D. K., S. Š., iz Podgorice i MUP-a RCG, radi naknade štete;
- da je predmet nosio poslovnu oznaku P.br. 12011/98;
- da je u tom predmetu 25. oktobra 1999. godine, prekinut postupak do okončanja krivičnog postupka u predmetu K.br. 4258/98;
- da je 22. juna 2001. godine, tužilac podnio predlog za nastavak postupka;
- da je predmet dobio novu poslovnu oznaku P.br. 12356/01;
- da je na ročištu od 24. juna 2002. godine, sudija odredio vještačenje po vještacima medicinske struke i isto odložio do prijema nalaza vještaka;
- da je 31. maja 2006. godine, urađeno sudsko medicinsko vještačenje;
- da 23. juna 2006. godine, sudija odložio ročište zbog neuredne dostave za tužene I i II reda i sljedeće zakazao za 14. jul 2006. godine;
- da je to ročište odloženo za 14. septembar 2006. godine, jer Sud nije radio za vrijeme državnog praznika;
- da su na tom ročištu tuženi I i II reda prigovorili nalaz vještaka i da je sudija radi ekonomičnosti postupka isto odložio na neodređeno vrijeme, odnosno do izbora novog sudije u tom predmetu; da se tim predmetom zadužio sudija B.J., 26. oktobra 2006. godine i da je zakazao ročište za 15. mart 2007. godine.

IV Relevantni propisi

Članom 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda utvrđeno je:

«Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.» (član 6).

Zakonom o parničnom postupku («Službeni list RCG», broj 22/2004), propisano je:

«Sud je dužan da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku, sa što manje troškova i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.» (član 11 stav 1)
više vještaka.» (član 245 stav 1)

Zakonom o sudovima («Službeni list RCG», broj 5/02) propisano je:

«Svako ima pravo na nepristrasno suđenje u razumnom roku.» (član 7)
«Predsjednik suda organizuje rad u sudu, vrši raspored poslova i preduzima mjere radi urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u sudu.

Predsjednik suda odgovoran je, u granicama svojih ovlaštenja, za uredno i blagovremeno obavljanje poslova u sudu.» (član 84 st. 2 i 3)

Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda („Službeni list RCG“, br. 41/03) utvrđeno je:

«Zaštitnik će postupati po pritužbama koje se odnose na sudski postupak koji je u toku samo u slučaju odugovlačenja postupka, očigledne zloupotrebe procesnih ovlaštenja ili neizvršavanja sudskih odluka«. (član 24)

V Mišljenje Zaštitnika

Podnosilac pritužbe se žali da mu je odugovlačenjem postupka pred sudom u predmetu P.br. 12356/01 po njegovoj tužbi radi naknade štete, povrijeđeno pravo na pravično suđenje u razumnom roku.

Zaštitnik kao prvo zapaža da sporovi u vezi imovine spadaju u odlučivanje o građanskim pravima u smislu člana 6 Konvencije, koji je iz tog razloga primjenjiv u sudskom postupku u ovom slučaju.

Zaštitnik podsjeća da je sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava ustanovila da se u slučaju koji se odnosi na odlučivanje o građanskim pravima dužina postupka normalno računa od vremena početka sudskog postupka (vidi presudu od 30. septembra 2003. godine, Sienkiewicz protiv Poljske), do vremena kada je slučaj konačno okončan i/ili je presuda izvršena (vidi Vocaturo protiv Italije, presuda od 24. maja 1991. godine i Pugliese protiv Italije (II) presuda od 24. maja 1991. godine).

U konkretnom slučaju Zaštitnik je utvrdio da je tužba radi naknade štete podnijeta 1998. godine i da sudski postupak ni poslije 9. godina nije pravosnažno okončan. U toku ovog postupka Osnovni sud u Podgorici je 25. oktobra 1999. godine, prekinuo postupak do okončanja krivičnog postupka K.br. 4258/98, 22. juna 2001. godine, predmet je dobio poslovnu oznaku P.br. 12356/01 godine, jer je tužlac podnio predlog za nastavak postupka. Dakle, postupak kod Osnovnog suda traje oko devet godina i još uvijek nije okončan.

Navedene činjenice ukazuju na neopravdano dugo trajanje cjelokupnog sudskog postupka, a naročito kod prvostepenog suda, kao i izostanak efikasnog suđenja u razumnom roku. Ovakvim postupanjem suda, u konkretnom slučaju, povrijeđeno je pravo podnosioca pritužbe na pravično suđenje u razumnom roku, zagarantovano članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama i članom 7 Zakona o sudovima. Takođe je povrijeđena odredba člana 11 Zakona o parničnom postupku, kojom je propisano da je sud dužan da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku, sa što manje troškova i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.

Zaštitnik je imao u vidu odredbe čl. 243, čl. 244 čl. 246, čl. 249, čl. 250 i člana 252 Zakona o parničnom postupku. Pri tome, članom 84 st. 2 i 3 Zakona o sudovima, utvrđena je obaveza predsjednika suda da organizuje rad u sudu i preduzima adekvatne mjere radi urednog i

blagovremenog izvršavanja poslova u sudu, pa i mjere u sličaju kad se sudski postupak odugovlači zbog neurednog vještačenja.

Konačno, Zaštitnik ukazuje da je poštovanje prava na efikasno suđenje u razumnom roku od velikog značaja za sudsku djelotvornost. Donošenjem sudske odluke u razumnom roku, okončava se nesigurnost u kojoj se stranke nalaze u pogledu ostvarivanja svojih prava i istovremeno obezbjeđuje opšta pravna sigurnost. S toga posebna odgovornost leži na sudu da osigura da svi oni koji se pojavljuju u postupku pred sudom (stranke, svjedoci, vještaci) urade sve da se izbjegne nepotrebno kašnjenje, a sudija treba da postigne pravu ravnotežu između zahtjeva stranaka i obaveze da osigura da suđenje bude okončano u razumnom roku.

Polazeći od navedenog, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

P R E P O R U Č U J E

da Osnovni sud u Podgorici, bez daljeg odlaganja, preduzme sve potrebne radnje i mjere, kako bi se što prije okončao postupak u predmetu P. br. 12356/01, po tužbi M. D., iz Podgorice, koga zastupa S. P., advokat iz Podgorice, protiv tužene MUP-a RCG, radi naknade štete i time otklonila učinjena povreda prava na suđenje u razumnom roku..

Osnovni sud u Podgorici je obavezan da, saglasno stavu 2 člana 44 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, po isteku roka od **30** dana od dana prijema ove preporuke, dostavi izvještaj Zaštitniku o preduzetim radnjama i mjerama na izvršenju ove preporuke.



PREPORUKA UPUĆENA VIŠEM SUDU U PODGORICI 26. februar 2007. godine

S I, advokat iz Kotora kao punomoćnik tužioca A.N, iz Tivta, podnijela je Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, 25. januara 2007. godine, pritužbu na rad Višeg suda u Podgorici, zbog odugovlačenja sudskog postupka u predmetu po žalbi GŽ.br. 3004/05, u pravnoj stvari tužioca N. Z, iz Tivta, protiv tuženih N.G. i A., iz Tivta, radi utvrđenja.

Podnositeljka je u pritužbi navela: da je Osnovni sud u Kotoru, 24. avgusta 2005. godine, rješavajući u pravnoj stvari tužioca N. Z., iz Tivta, protiv tuženih N. G. i N. A., iz Tivta, radi utvrđenja donio presudu P.br. 1089/01; da je, Višem sudu u Podgorici preko Osnovnog suda u Kotoru

podnijeta žalba, odnosno odgovor na žalbu 3. oktobra 2005. godine; da je predmet po žalbi tom Sudu na dalji postupak i odluku dostavljen 19. oktobra 2005. godine, da nosi poslovnu oznaku GŽ.br. 3004/05; da taj Sud, do dana podnošenja pritužbe nije donio odluku po žalbi, te da zbog toga tužioci trpi veliku štetu zbog nekorišćenja nekretnina koje su im presudom dosuđene.

Smatra da je licima koje zastupa neopravdanim odugovlačenjem sudskog postupka povrijeđeno pravo na pravično suđenje u razumnom roku.

Podnosilac pritužbe je u prilogu iste, Zaštitniku dostavio: presudu Osnovnog suda u Kotoru, P.br. 1089/01, od 24. avgusta 2005. godine i odgovor na žalbu na tu presudu, koja je podnijeta Višem sudu u Podgorici 19. oktobra 2005. godine.

II Ispitni postupak

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je, 30. januara 2007. godine, pokrenuo postupak ispitivanja po ovoj pritužbi, kada je zatražio izjašnjenje od predsjednika Višeg suda u Podgorici.

Predsjednik Suda je aktom, VI SU. br. 60/07, od 15. februara 2007. godine, dostavio Zaštitniku izjašnjenje u kojem je naveo da je predmet Osnovnog suda u Kotoru, P. br. 1089/01, u pravnoj stvari tužioca N. Z., iz Tivta, protiv tuženih N. G. i A, iz Tivta, radi utvrđenja, primljen u taj Sud 19. oktobra 2005. godine; da je dobio poslovnu oznaku GŽ. br. 3004/2005 i da je raspoređen kod sudije; da predmet nije uzet u rad, odnosno da će prema obavještenju sudije - izvjestioca predmet biti uzet u rad u martu 2007. godine.

III Utvrđene činjenice

Na osnovu pritužbe, dokumentacije koja je uz nju dostavljena i izjašnjenja Suda, Zaštitnik je utvrdio sljedeće nesporne činjenice:

- da je Osnovni sud u Kotoru, 24. avgusta 2005. godine, donio presudu P.br. 1089/01, kojom se odbija kao neosnovan tužbeni zahtjev tužilje N. Z., iz Tivta, koji glasi: «utvrđuje se da jedna polovina idealnog dijela imovine evidentirane u listu nepokretnosti 1157 KO Tivat, katastarska parcela 574, sa objektom I i II uključena na pok. N. M., predstavlja bračnu tekovinu supružnika N., pa tužilji N. Z. pripada jedna polovina idealnog dijela nepokretnosti»;
- da je, tužena, u zakonskom roku izjavila žalbu Višem sudu u Podgorici na pomenutu presudu Osnovnog suda u Kotoru;
- da je, punomoćnik tužioca Osnovnom sudu u Kotoru odgovor na žalbu dostavio 3. oktobra 2005. godine;
- da je Viši sud u Podgorici, primio spise predmeta P.br. 1089/01, po žalbi tužilje 19. oktobra 2005. godine i da je predmet dobio poslovnu oznaku GŽ. br. 3004/2005;
- da Viši sud u Podgorici još uvijek nije odlučio po žalbi u pomenutom predmetu;

- da postupak traje od 2005. godine, dakle već godinu i četiri mjeseca.

IV Relevantni propisi

Članom 6 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda utvrđeno je:

«Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.» (član 6).

Zakonom o parničnom postupku («Službeni list RCG», broj 22/2004) propisano je

«Sud je dužan da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku, sa što manje troškova i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.» (član 11 stav 1)

«Kad spisi po žalbi stignu drugostepenom sudu, sudija izjavitelj priprema izvještaj radi razmatranja predmeta u žalbenom vijeću.

Sudija izjavitelj može, po potrebi, od prvostepenog suda da pribavi izvještaj o povredama odredaba postupka i drugim nedostacima na koje se u žalbi ukazuje i da zatraži da se radi utvrđivanja tih povreda, odnosno nedostataka sprovedu izvidaji. (član 374)

Zakonom o sudovima («Službeni list RCG», broj 5/02) propisano je

«Svako ima pravo na nepristrasno suđenje u razumnom roku.» (član 7)

«Predsjednik suda organizuje rad u sudu, vrši raspored poslova i preduzima mjere radi urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u sudu.

Predsjednik suda odgovoran je, u granicama svojih ovlašćenja, za uredno i blagovremeno obavljanje poslova u sudu.» (član 84 st. 2 i 3)

Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda („Službeni list RCG“, br. 41/03) utvrđeno je:

«Zaštitnik će postupati po pritužbama koje se odnose na sudski postupak koji je u toku samo u slučaju odugovlačenja postupka, očigledne zloupotrebe procesnih ovlašćenja ili neizvršavanja sudskih odluka.» (član 24)

V Mišljenje Zaštitnika

Podnosilac pritužbe se žali da mu je odugovlačenjem sudskog postupka u predmetu po žalbi GŽ. br. 3004/2005, radi utvrđenja, povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.

Zaštitnik kao prvo zapaža da sporovi u vezi imovine spadaju u odlučivanje o građanskim pravima u smislu člana 6 Konvencije, koji je iz tog razloga primjenjiv u sudskom postupku u ovom slučaju.

Zaštitnik podsjeća da je sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava ustanovila da se u slučaju koji se odnosi na odlučivanje o građanskim pravima, dužina postupka normalno računa od vremena početka sudskog postupka (vidi presudu od 30. septembra 2003. godine, Sienkiewicz protiv Poljske), do vremena kada je slučaj konačno okončan i/ili je presuda izvršena (vidi Vocaturo protiv Italije, presuda od 24. maja 1991. godine i Pugliese protiv Italije (II) presuda od 24. maja 1991. godine).

U konkretnom slučaju, Zaštitnik je utvrdio da je u toku ovog postupka Osnovni sud u Kotoru, 24. avgusta 2005. godine donio prvostepenu presudu, P.br. 1089/01, a od 19. oktobra 2005. godine, predmet se nalazi po žalbi, kod Višeg suda u Podgorici, i nije uzet u rad skoro godinu i šest mjeseci.

Navedene činjenice ukazuju na neopravdano dugo trajanje cjelokupnog sudskog postupka, i kod prvostepenog suda, a naročito kod drugostepenog suda, kao i izostanak efikasnog suđenja u razumnom roku. Pri tome, drugostepeni sud, prilikom utvrđivanja prioriteta u rješavanju predmeta, očigledno nije uzeo u obzir ukupno trajanje postupka koje je neprimjereno dugo. Ovakvim postupanjem suda, u konkretnom slučaju, povrijeđeno je pravo podnosioca pritužbe na pravično suđenje u razumnom roku, zagarantovano članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama i članom 7 Zakona o sudovima. Takođe je povrijeđena odredba člana 11 Zakona o parničnom postupku, kojom je propisano da je sud dužan da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku, sa što manje troškova i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.

Zaštitnik je imao u vidu u stav Evropskog suda da se opravdanost dužine postupka mora procijeniti u svijetlu odredjenih okolnosti i uzimajući u obzir kriterijume koji su postavljeni sudskom praksom suda, posebno složenost slučaja, ponašanja stranaka i vlasti i vodeći računa šta je bilo u interesu podnosioca pritužbe (vidi Golloner protiv Austrije, presuda od 17. januara 2002. godine), kao i praksu tog Suda prema kojoj nema potrebe ulaziti u to da li je predmet bio složen ili da li je značajan za stranku, ukoliko postupak traje preko **osam** godina, jer vrijeme trajanja postupka od preko osam godina potpuno jasno ukazuje na postojanje povrede prava na suđenje u razumnom roku, osim ako za to nijesu postojali izuzetni razlozi.

Zaštitnik ovom prilikom ukazuje na obavezu sudije izvjestioca iz člana 374 Zakona o parničnom postupku da, kad spisi po žalbi stignu drugostepenom sudu, pripremi izvještaj radi razmatranja predmeta u žalbenom vijeću, kao i obavezu predsjednika suda iz člana 84 st. 2 i 3 Zakona o sudovima da organizuje rad u sudu i preduzme odgovarajuće mjere radi urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u sudu, pa i mjere u slučaju odugovlačenja sudskog postupka.

Konačno, Zaštitnik ukazuje da je poštovanje prava na efikasno suđenje u razumnom roku od velikog značaja za sudsku djelotvornost. Donošenjem sudske odluke u nekom razumnom roku, okončava se nesigurnost u kojoj se stranke nalaze u pogledu ostvarivanja svojih prava i istovremeno obezbjeđuje opšta pravna sigurnost. S toga posebna odgovornost leži na sudu da osigura da svi oni koji se pojavljuju u postupku pred sudom (stranke, svjedoci, vještaci) urade sve

da se izbjegne nepotrebno kašnjenje, a sudija treba da postigne pravu ravnotežu između zahtjeva stranaka i obaveze da osigura da suđenje bude okončano u razumnom roku.

Polazeći od navedenog, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

P R E P O R U Č U J E

da Viši sud u Podgorici, bez daljeg odlaganja, preduzme sve potrebne radnje i mjere, kako bi se što prije okončao postupak u predmetu, Gž.br. 3004/2005, u pravnoj stvari tužioca N. Z., iz Tivta, protiv tuženih N. G. i A., iz Tivta, radi utvrđenja i time otklonila učinjena povreda prava na suđenje u razumnom roku.

Viši sud u Podgorici je obavezan da, saglasno stavu 2 člana 44 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, po isteku roka od **30** dana od dana prijema ove preporuke, dostavi izvještaj Zaštitniku o preduzetim radnjama i mjerama na izvršenju ove preporuke.



PREPORUKA UPUĆENA VIŠEM SUDU U BIJELOM POLJU 21. februar 2007. godine

B. S. iz Andrijevice, je dao Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, 20. februara 2006. godine, pritužbu na rad Višeg suda u Bijelom Polju, zbog odugovlačenja sudskog postupka u predmetu Gž br. 274/05, po žalbi na presudu Osnovnog suda u Beranama P. br. 390/02, od 6. decembra 2004. godine, po tužbi M.S., M. S., D. S. i P. S. protiv tuženih M. S. i drugih, radi utvrđenja i priznavanja prava svojine.

Podnosilac je u pritužbi naveo: da je u šumi tuženih, među kojima je i on, izvršena neovlašćena sječa jelovih stabala od strane braće M., M., D. i P. S., zbog čega je on krajem 1999. godine podnio tužbu Osnovnom sudu u Beranama protiv istih, radi naknade štete; da su tužioci 11. septembra 2000. godine, isključivo u cilju odugovlačenja postupka, preko advokata Draga Pantovića, podnijeli tužbu protiv njega i drugih, radi utvrđenja i priznavanja prava svojine; da je Osnovni sud u Beranama istog dana, 11. decembra 2000. godine, donio rješenje o prekidu postupka P br. 90/2000, po njegovoj tužbi, do okončanja postupka po tužbi za utvrđenje i priznavanje prava svojine; da je spor, radi utvrđenja i priznavanja prava svojine, u predmetu P br. 390/02 trajao ukupno četiri godine, prvenestveno zato što tužioci i njihov punomoćnik nijesu pristupali na ročišta (od 20 pristipali su na pet ročišta); da je Sud tek nakon četiri godine, odnosno 6. decembra 2004. godine, donio odluku kojom je tužbu odbio kao neosnovanu; da je na ovu odluku izjavljena žalba tom Sudu 22. decembra 2004. godine i da ni nakon 14. mjeseci odluka po žalbi nije donijeta.

Smatra da mu je takvim postupanjem Osnovnog suda u Beranama i tog Suda, odnosno neopravdanim odugovlačenjem ovog sudskog postupka, povrijeđeno pravo na pravično suđenje u razumnom roku.

Podnosilac pritužbe je, uz pritužbu, dostavio Zaštitniku tužbu radi utvrđenja i priznavanja prava svojine, rješenje o prekidu postupka i žalbu na presudu Osnovnog suda u Beranama P. br. 390/02, od 6. decembra 2004. godine.

II Ispitni postupak

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je pokrenuo postupak ispitivanja po ovoj pritužbi, 24. marta 2006. godine, kada je zatražio izjašnjenje od predsjednika Višeg suda u Bijelom Polju.

Predsjednik Suda je aktom Su.br. 447/2006, od 7. apila 2006. godine, dostavio Zaštitniku izjašnjenje u kojem je navedeno da je predmet P. Br. 90/2000, tužilaca M. S., M. S., D. S. i P. S. protiv S. M. i dr. kao tuženih primljen 1. marta 2005. godine, pod brojem GŽ. br. 274/05 i shodno Poslovniku suda dat u rad, da predmet nije završen, jer nije hitne prirode, a sudije daju prioritet predmetima iz 2004. godine i predmetima hitne prirode.

Imajući u vidu da sudski spor koji je predmet pritužbe traje već šest godina, da je kod Osnovnog suda u Beranama prvostepeni postupak trajao četiri godine, a sve zbog neodazivanja tužilaca i njihovog punomoćnika na ročišta, što je Sud tolerisao, te da od ovog sudskog spora zavisi sudski postupak između istih stranaka, po tužbi podnosioca pritužbe i drugih, iz 1990. godine, koji je prekinut do donošenja odluke u ovom predmetu, od Suda smo tražili da dopuni izjašnjenje, tako što će nas obavijestiti da li je kriterijum za utvrđivanje prioriteta za uzimanje predmeta u rad isključivo vrijeme od kada se predmet nalazi kod tog Suda ili se uzima u obzir ukupno trajanje postupka, da li bi ovakvi predmeti, imajući u vidu ukupno trajanje postupka, trebali da imaju prioritet, da li je donijet program rješavanja starih predmeta i, ako jeste, kada bi ovaj predmet po tom programu trebao da bude na redu za rješavanje.

Predsjednik Suda je aktom Su VI .br. 985/06, od 26. jula 2006. godine, obavijestio Zaštitnika da, shodno članu 159. Sudskog poslovnika, sudije prioritetno rješavaju hitne predmete, a za utvrđivanje redosljeda rješavanja drugih predmeta uzimaju u obzir vrijeme prispjeća predmeta u taj Sud, prirodu i značaj predmeta.

Nakon toga, 9. septembra 2006. godine, radi provjere navoda podnosioca pritužbe, izvršen je neposredan uvid u spise predmeta GŽ br. 274/05 kod Višeg suda u Bijelom Polju.

III Utvrđene činjenice

Na osnovu pritužbe, dokumentacije koja je uz istu dostavljena, izjašnjenja Suda i neposrednog uvida u spise predmeta, Zaštitnik je utvrdio sljedeće nesporne činjenice:

- podnosilac pritužbe B. S. i M. S. podnijeli su **1999. godine** tužbu protiv tuženih M. S., M. S., D. S. i P. S., radi naknade štete;
- Osnovni sud u Beranama je, **11. decembra 2000. godine**, donio rješenje o prekidu postupka po navedenoj tužbi, radi naknade štete, do okončanja parnice po tužbi M. S., M. S., D. S. i P. S. protiv podnosioca pritužbe B. S. i M. S., koja je podnijeta istom sudu, upravo toga dana, **11. decembra 2000. godine**, radi utvrđenja i priznanja prava svojine;
- glavna rasprava u navedenoj svojinskoj parnici održana je **2. februara 2001. godine**, na kojoj je Sud donio rješenje o prekidu postupka, usljed smrti prvotuzene M. S. i da će se postupak nastaviti na predlog protivne strane;
- **10. maja 2002. godine**, drugotuženi B. S. je podneskom predložio nastavak postupka u ovoj pravnoj stvari;
- **13. juna 2002. godine** je održana glavna rasprava, na koju je pristupio drugotuženi B. S., dok se tužioci nijesu odazvali pozivu (nema dokaza da su uredno pozvani), nakon čega je Sud donio rješenje kojim se rasprava odlaže i odredio sljedeću raspravu za 2. jul 2002. godine;
- **2. jula 2002. godine** je održana glavna rasprava kojoj su pristupili punomoćnik tužioca i tuženi, na kojoj je pročitana tužba i Sud odredio vještaka geodetske struke. Na toj raspravi Sud je prihvatio predložene dokaze od strane punomoćnika stranaka i donio rješenje kojim se rasprava odlaže, a sljedeća određuje za 11. jul 2002. godine;
- **11. jula 2002. godine** je održana glavna rasprava u prisustvu tužioca i punomoćnika tužioca i tuženog na kojoj je donijeto rješenje da se rasprava održi u odsustvu uredno pozvanog punomoćnika tuženog. Sud je pristupio uviđaju na licu mjesta i donio rješenje kojim se odlaže rasprava, a sljedeća zakazuje za 23. septembar 2002. godine;
- **23. septembra 2002. godine**, na raspravu su pristupili tužilac i tuženi, a nije pristigao nalaz vještaka geodetske struke, te je usljed nedostatka uslova, rasprava odložena, a sljedeća zakazana za 7. oktobar 2002. godine;
- **7. oktobra 2002. godine** su raspravi pristupili tužioci i tuženi lično, a pozivu se nije odazvao uredno pozvani punomoćnik tužilaca. Sud je donio rješenje kojim se rasprava odlaže, a sljedeća određuje za 22. oktobar 2002. godine;
- raspravi od **22. oktobra 2002. godine** su pristupili punomoćnik tužioca i tuženi i Sud je donio rješenje o saslušanju svjedoka G. S. i T. S., rješenje da se pozovu vještak R. Z., kao i svjedoci V. B., Z. L., R. S. i M. B. i rješenje o odlaganju rasprave za 12. novembar 2002. godine;
- raspravi od **12. novembra 2002. godine** pristupili su tužilac i tuženi, a nijesu pristupili svjedoci R. S. i T. S., te je Sud donio rješenje da se rasprava održi u odsustvu uredno pozvanog punomoćnika tužilaca, kao i rješenje da se pozove svjedok M. L. i svjedoci koji nijesu pristupili na ročište. Sud je odložio raspravu, a sljedeću odredio za 22. novembar 2002. godine;
- raspravi, od **22. novembra 2002. godine** prisustvovali su tužilac i tuženi, a nije se odazvao uredno pozvani punomoćnik tužilaca, te je Sud donio rješenje da se rasprava održi u odsustvu uredno pozvanog punomoćnika tužilaca, ali kako glavnoj raspravi nijesu pristupili svjedoci, Sud je donio rješenje da se pozove vještak i svjedoci i raspravu odložio, a sljedeću odredio za 3. decembar 2002. godine;
- na glavnu raspravu, od **3. decembra 2002. godine**, nije pristupio svjedok M. L. (Sud prihvatio predlog i donio rješenje da se svjedok M. L. sasluša kući) i, s toga, donio rješenje

o odlaganju rasprave, a sljedeću odredio za 4. decembar 2002. godine; raspravi su prisustvovali punomoćnik tužioca i tuženi;

- **4. decembra 2002. godine** glavnoj raspravi se nije odazvao punomoćnik tužilaca, a saglasno predlogu stranaka, Sud je donio rješenje da se rasprava održi u odsustvu uredno pozvanog punomoćnika tužilaca, a nakon toga rješenje o odlaganju glavne rasprave i odredio sljedeću za 10. decembar 2002. godine; raspravi prisustvovali tužilac i tuženi;
- **10. decembra 2002. godine**, glavnoj raspravi nije pristupio svjedok V. B., pa je Sud donio rješenje da se glavna rasprava odlaže i sljedeća određuje za 17. januar 2003. godine, na koju će se pozvati svjedok V. B.; raspravi su prisustvovali punomoćnik tužioca i tuženi;
- glavnoj raspravi od **17. januara 2003. godine**, nije se odazvao uredno pozvani punomoćnik tužilaca, nije pristupio svjedok V. B. (nema dokaza da je uredno pozvan), dok je za tuženog pristupio tuženi lično sa punomoćnikom. Punomoćnik tuženog je predložio da Sud donese presudu zbog izostanka. Sud je donio rješenje o odlaganju glavne rasprave i sljedeću odredio za 28. februar 2003. godine, na koju pozvati punomoćnika tužioca i svjedoka V. B.
- glavnoj raspravi od **28. februara 2003. godine**, odazvao se tuženi lično, a nijesu se odazvali punomoćnici tužilaca i tuženog, iako su uredno pozvani; nije pristupio svjedok V. B., a nema dokaza da je uredno pozvan. Sud je rješenjem odložio glavnu raspravu i sljedeću odredio za 3. april 2003. godine, na koju pozvati punomoćnika tužioca i svjedoka V. B.;
- **3. aprila 2003. godine**, glavnoj raspravi se odazvao punomoćnik tužilaca i tuženi. Raspravi se nije odazvao svjedok V. B., a nema dokaza da je uredno pozvan, zbog čega je Sud odložio glavnu raspravu, a sljedeću odredio za 7. april 2003. godine;
- glavnoj raspravi od **7. aprila 2003. godine**, odazvali su se tužilac i tuženi lično, a nije se odazvao punomoćnik tužilaca Drago Pantović, te je Sud donio rješenje da se rasprava održi u odsustvu punomoćnika tužilaca. Obzirom da je u međuvremenu preminuo sudija porotnik u ovom predmetu, Sud je donio rješenje da glavna rasprava počinje iz početka. Zatim je Sud donio rješenje da se rasprava odloži, a sljedeću zakazao za 23. april 2003. godine;
- glavnoj raspravi od **23. aprila 2003. godine**, nijesu su se odazvali uredno pozvani svjedoci: R. O. i S. S., a stranke su saglasno predložile da se pribave spisi, te je Sud odložio raspravu, a sljedeću odredio za 22. maj 2003. godine, na koju će se pozvati svjedoci koji nijesu došli; raspravi su prisustvovali tužilac i tuženi lično;
- na glavnoj raspravi od **22. maja 2003. godine**, nijesu pristupili punomoćnik tužilaca, vještak, kao ni svjedoci, te je s toga Sud odložio glavnu raspravu, a sljedeću odredio za 26. jun 2003. godine; raspravi su prisustvovali tužilac i tuženi lično;
- na raspravi od **26. juna 2003. godine**, zbog odsustva sudije, iz zdravstvenih razloga, odložena je glavna rasprava do povratka sudije sa bolovanja; za tužioca i tuženog raspravi nije pristupio niko;
- na glavnoj raspravi od **25. marta 2004. godine**, nijesu prispjeli spisi istog Suda P. br. 24/94 i P. br. 407/94, kao ni svjedoci: G. S., Sl. S. i R. O. i vještak, R. Z., zbog čega je Sud odložio raspravu, a sljedeću odredio za 21. april 2004. godine; raspravi su pristupili punomoćnik tužioca i tuženi;
- na glavnoj raspravi od **21. aprila 2004. godine**, za tuženog nije pristupio niko, nije pristupio vještak, svjedoci, te je Sud raspravu odložio i sljedeću odredio za 19. maj 2004. godine; prisutni tužilac nije prihvatio da potpiše zapisnik;

- na glavnoj raspravi od **19. maja 2004. godine**, pristupili su tuženi i vještak, dok se pozivu nijesu odazvali svjedoci R. O., Slavko Stijović, G. S., kao i punomoćnik tužioca advokat Drago Pantović, pa je s toga, Sud odložio raspravu i sljedeću odredio za 23. septembar 2004. godine;
- na glavnoj raspravi od **23. septembra 2004. godine**, Sud je donio rješenje kojim se opoziva rješenje o saslušanju svjedoka G. S.. Takođe, Sud je donio rješenje da se ponovo pozovu: vještak, R. Z., svjedoci: S. S. i R. O., kao i da se pribave spisi predmeta P. br. 24/94 i P. br. 407/94. Radi izvođenja tih dokaza Sud je odložio raspravu i sljedeću odredio za 15. oktobar 2004. godine; raspravi su prisustvovali punomoćnik tužioca i tuženi.
- **15. oktobra 2004. godine**, na glavnoj raspravi nijesu prispjeli spisi predmeta P. br. 24/94 i P. br. 407/94, te je Sud donio rješenje o odlaganju rasprave za 4. novembar 2004. godine. Raspravi su pristupili punomoćnik tužioca i tuženi;
- **4. novembra 2004. godine**, raspravi nijesu pristupili svjedoci i vještak, pa je Sud donio rješenje o prinudnom dovođenju svjedoka i vještaka u Sud i raspravu odložio za 6. decembar 2004. godine. Takođe, Sud je konstatovao da je tuženi napustio sudnicu i samim tim nije potpisao zapisnik. Raspravi su pristupili punomoćnik tužioca advokat Drago Pantović. Svjedok, S. S. je naknadno pristupio raspravi, a Sud donio rješenje da se izvrši uvid u skicu;
- Sud je donio presudu **6. decembra 2004. godine** kojom je tužbeni zahtjev tužilaca odbijen;
- tužioci su **22. decembra 2004. godine**, izjavili žalbu na presudu Osnovnog suda u Beranama P. br. 390/02;
- predmet je, **2. marta 2005. godine**, zaveden u Višem sudu u Bijelom Polju, pod brojem GŽ. br. 274/05 i **do upućivanja ove preporuke nije okončan, a samim tim i dalje traje prekid postupka** u predmetu P br. 90/2000 kod Osnovnog suda u Beranama.

IV Relevantni propisi

Članom 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda utvrđeno je:

«Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona» (član 6).

Zakonom o parničnom postupku («Službeni list RCG», broj 22/04) propisano je:

«Sud je dužan da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku, sa što manje troškova i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.» (član 11 stav 1)

Zakonom o sudovima («Službeni list RCG», broj 5/02) propisano je:

«Svako ima pravo na nepristrasno suđenje u razumnom roku.» (član 7)

«Predsjednik suda organizuje rad u sudu, vrši raspored poslova i preduzima mjere radi urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u sudu.

Predsjednik suda odgovoran je, u granicama svojih ovlaštenja, za uredno i blagovremeno obavljanje poslova u sudu.» (član 84 st. 2 i 3)

Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda („Službeni list RCG“, br. 41/03) propisano je:

«Zaštitnik će postupati po pritužbama koje se odnose na sudski postupak koji je u toku samo u slučaju odugovlačenja postupka, očigledne zloupotrebe procesnih ovlaštenja ili neizvršavanja sudskih odluka.» (član 24)

V Mišljenje Zaštitnika

Podnosilac pritužbe se žali da mu je odugovlačenjem postupka pred tim sudom, u predmetu GŽ br. 274/05, radi utvrđenja prava vlasništva, povrijeđeno pravo na pravično suđenje u razumnom roku u ovom predmetu, kao i u predmetu P br. 90/2000, po njegovoj tužbi radi naknade štete, kod Osnovnog suda u Beranama, koji je prekinut 2000 godine do okončanja gore navedene svojinske parnice.

Zaštitnik, kao prvo, zapaža da sporovi u vezi imovine spadaju u odlučivanje o građanskim pravima u smislu člana 6. Konvencije, koji je iz tog razloga primjenljiv u sudskom postupku u ovom slučaju.

Po ispitivanju svih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je utvrdio da je pritužba B. S., iz Andrijevice, opravdana.

U konkretnom slučaju, Zaštitnik je utvrdio da je tužba, radi utvrđenja prava svojine podnijeta 11. decembra 2000. godine i da ni poslije šest godina spor nije pravosnažno okončan, od čega je prvostepeni postupak kod Osnovnog suda u Beranama trajao četiri godine, u toku kojeg je glavna rasprava odlagana 23 puta, dok žalbeni postupak traje već dvije godine i još uvijek nije okončan. S obzirom da je postupak po tužbi podnosioca pritužbe, radi naknade štete, prekinut do okončanja svojinskog postupka, koji još uvijek nije pravosnažno okončan, taj postupak do sad traje preko sedam godina, nastavak slijedi tek po okončanju svojinskog spora i tek predstoji utvrđivanje činjeničnog stanja po tužbi za naknadu štete zbog sječe šume. Navedene činjenice ukazuju na neopravdano dugo trajanje dva međusobno povezana sudska postupka, kao i izostanak efikasnog suđenja u razumnom roku. Ovakvim postupanjem Suda, u konkretnom slučaju, povrijeđeno je pravo podnosioca pritužbe na pravično suđenje u razumnom vremenskom roku, zagarantovano članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama i članom 7 Zakona o sudovima. Takođe je povrijeđena odredba člana 11 Zakona o parničnom postupku, kojom je propisano da je Sud dužan da nastoji da postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku sa što manje troškova, i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.

Zaštitnik podsjeća da je sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava ustanovila da se u slučaju koji se odnosi na odlučivanje o građanskim pravima, dužina postupka normalno računa od vremena početka sudskog postupka (vidi Sienkiewicz protiv Poljske, presuda od 30. septembra 2003. godine), do vremena kada je slučaj konačno okončan i/ili je presuda izvršena (vidi Vocaturo protiv Italije, presuda od 24. maja 1991. godine i Pugliese protiv Italije (II) presuda od 24. maja

1991. godine). S tim u vezi, Zaštitnik smatra da je drugostepeni sud dužan da, odlučujući po žalbi, vodi računa o ukupnom trajanju sudskog postupka, kao i drugim okolnostima u vezi sudskog spora u kojem odlučuje.

Zaštitnik ukazuje da je poštovanje prava na efikasno suđenje u razumnom roku od izuzetnog značaja za sudsku djelotvornost i kredibilitet. S druge strane, donošenjem sudske odluke u razumnom roku, okončava se nesigurnost u kojoj se stranke nalaze u pogledu ostvarivanja svojih prava i istovremeno obezbeđuje opšta pravna sigurnost. S toga posebna odgovornost leži na sudu da osigura da svi oni koji se pojavljuju u postupku pred sudom urade sve da se izbjegne nepotrebno kašnjenje, a sudija treba da postigne pravu ravnotežu između zahtjeva stranaka i obaveze da suđenje bude završeno u razumnom roku.

Polazeći od naprijed navedenog, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

P R E P O R U Č U J E

Višem sudu u Bijelom Polju da preduzme sve potrebne radnje i mjere kako bi se što prije okončao postupak u predmetu Gž br. 274/05, po žalbi na presudu Osnovnog suda u Beranama P. br. 390/02, od 6. decembra 2004. godine, po tužbi M. S., M.S., D. S. i P. S. protiv tuženih M. S. i drugih, radi utvrđenja i priznavanja prava svojine i time otklonila učinjena povreda prava na pravično suđenje u razumnom roku.

Viši sud u Bijelom Polju je dužan da, po isteku roka od 30 dana, dostavi izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda o preduzetim radnjama i mjerama na izvršenju ove preporuke.



PREPORUKA UPUĆENA OSNOVNOM SUDU U KOTORU **12. novembar 2007. godine**

V. J., iz Budve, podnijela je Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, 26. oktobra 2007. godine, pritužbu na rad Osnovnog suda u Kotoru, zbog odugovlačenja sudskog postupka, u predmetu P.br.1027/96, po njenoj tužbi protiv M. J., iz Budve, radi utvrđenja i predaje.

U pritužbi je navela: da je tokom 1996. godine Osnovnom sudu u Kotoru podnijela tužbu protiv, M. J., iz Budve, radi utvrđenja i predaje; da je po toj tužbi sud formirao predmet poslovne oznake P.br.1027/96; da je postupajući u istom, 13. juna 2006. godine donio rješenje kojim je utvrđeno da je tužba u toj pravnoj stvari povučena, iz razloga što tužilja, odnosno njen punomoćnik nije došao na ročište koje je održano 13. juna 2006. godine; da je na to rješenje punomoćnik tužilje izjavio žalbu Višem sudu u Podgorici, koji je postupajući po istoj donio rješenje Gž. br.2180/06, od 8. septembra 2006. godine kojim je ukinuo rješenje Osnovnog suda u Kotoru, P.br.1027/96, od 13.

juna 2006. godine i predmet vratio prvostepenom sudu na ponovni postupak; da je to rješenje ekspedovano Osnovnom sudu u Kotoru, 29. septembra 2006. godine. Ističe, da u naznačenom predmetu Osnovni sud u Kotoru, nakon dostavljanja rješenja Višeg suda nije postupao više od jedne godine, iz njoj nepoznatih razloga.

Smatra da sudija u tom predmetu odugovlači sudski postupak, te da joj je time povrijeđeno pravo na pravično suđenje u razumnom roku.

II Ispitni postupak

Postupajući po ovoj pritužbi, Zaštitnik je u ispitnom postupku, aktom br.388/07-1, od 30. oktobra 2007. godine, zatražio izjašnjenje od predsjednika Osnovnog suda u Kotoru.

Predsjednik Osnovnog suda u Kotoru je, u ostavljenom roku, Zaštitniku dostavio izjašnjenje u kojem je naveo: da je po tužbi ponositeljke pritužbe protiv tuženog M. J., iz Budve, kod tog suda formiran predmet poslovne oznake P.br.1027/96; da se taj predmet nalazi u radu kod sudije Sveta Stanišića, koji je postupajući u istom, 13. juna 2006. godine donio rješenje kojim je utvrđeno da je tužba povučena; da je na to rješenje, punomoćnik tužilje izjavio žalbu Višem sudu u Podgorici, koji je postupajući po istoj donio rješenje Gž.br.2180/2006, od 8. septembra 2006. godine, kojim je ukinuo naznačeno rješenje i predmet vratio tom sudu na ponovni postupak i odlučivanje; da su, 29. septembra 2006. godine spisi predmeta sa drugostepenom odlukom dostavljeni Osnovnom sudu u Kotoru; da je taj sud, nakon toga, 12. decembra 2006. godine donio rješenje kojim je zakazao ročište za glavnu raspravu za 22. februar 2007. godine, o čemu je pismenim putem (dostavnicom) obavijestio punomoćnika tužilje i tuženog; da na to ročište nijesu pristupili punomoćnik tužilje, iako je postojao dokaz da je uredno pozvan, niti tuženi, za koga nije postojao dokaz da je primio poziv, pa je iz tih razloga sud donio rješenje o odlaganju ročišta i novo zakazao za 31. maj 2007. godine; da je na tom ročištu pristupio punomoćnik tužilje adv. Aleksandar Otašević, dok tuženi nije pristupio, niti je u spisima postojao dokaz da je poziv uredno primio, pa je iz tog razloga sud rješenjem odložio ročište za 29. jun 2007. godine, stim da se tuženi pozove preko Odjeljena bezbjednosti Budva, zbog čega je tom organu poslata odgovarajuća zamolnica; da je ročište za glavnu raspravu zakazano za 29. jun 2007. godine odloženo, iz razloga što iz Odjeljenja bezbjednosti Budva nije stigao dokaz da je tuženi primio poziv, pa je sud rješenjem odložio ročište za 19. oktobar 2007. godine, sa naznakom da se tuženi opet pozove preko Odjeljena bezbjednosti Budva, zbog čega je istog dana tom organu poslata urgencija kako bi se tuženom uručio poziv; da, takođe, i to ročište nije održano, iz razloga što iz Odjeljenja bezbjednosti Budva nije stigao dokaz da je tuženi primio poziv, pa je sud rješenjem odložio ročište za 26. decembar 2007. godine. Napominje, da je tom sudu od Uprave policije P.J. Budva dostavljeno obavještenje-dopis 26 br.03-240/07-6739/2, od 17. oktobra 2007. godine u kojem se navodi da tuženom nije moguće uručiti poziv, iz razloga što se isti nalazi u Švajcarskoj na privremenom radu, kao i da nijesu mogli saznati bliže podatke o njegovom sadašnjem boravištu ili prebivalištu, odnosno adresi. Ističe, da je sudija kojem je označeni predmet dodjeljen u rad, od dostavljanja spisa iz Višeg suda u Podgorici, u istom uredno i ažurno postupao, te da iz objektivnih razloga zakazana ročišta za glavnu raspravu nijesu održana (zbog nemogućnosti uredne dostave poziva tuženom). Posebno ističe, da taj sud ne odugovlači postupak, te stoga podnositeljki pritužbe nije povrijeđeno pravo na pravično suđenje u razumnom roku.

III Utvrđene činjenice

Podnositeljka pritužbe je tokom 1996. godine Osnovnom sudu u Kotoru podnijela tužbu, radi utvrđenja i predaje.

Po prijemu tužbe, Osnovni sud u Kotoru je formirao predmet pod poslovnom oznakom P.br.1027/96, koji je dodjeljen u rad sudiji Mirjani Počanić, a nakon nje sudiji Svetu Stanišiću.

Postupajući u naznačenom predmetu sudija je 13. juna 2006. godine donio rješenje kojim se smatra da je tužba povučena.

Punomoćnik tužilje je na to rješenje izjavio žalbu Višem sudu u Podgorici, koji je postupajući po istoj donio rješenje Gž.br.2180/2006, od 8. septembra 2006. godine kojim je ukinuo naznačeno rješenje i predmet vratio prvostepenom sudu na ponovni postupak i odlučivanje.

Spisi predmeta sa odlukom drugostepenog suda, Osnovnom sudu u Kotoru su dostavljeni 29. septembra 2006. godine.

Sudija je u periodu od 13. decembra 2006. godine do 19. oktobra 2007. godine više puta zakazivao ročišta za glavnu raspravu, ali nijedno od tih ročišta nije održano, zbog toga što tuženom nijesu uredno dostavljeni pozivi za raspravu.

IV Relevantni propisi

Članom 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda utvrđeno je:

«Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona» (član 6.).

Zakonom o parničnom postupku («Službeni list RCG», broj 22/04) propisano je:

«Sud je dužan da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku, sa što manje troškova i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.» (član 11. stav 1.)

«Pismena se dostavljaju preko pošte, a mogu se dostavljati preko ovlašćenog službenog lica suda, ovlašćenog pravnog lica registrovanog za obavljanje poslova dostavljanja, neposredno u sudu ili na drugi način određen zakonom.» (član 127.)

«Kad stranka ima zakonskog zastupnika, odnosno punomoćnika dostavljanje se vrši zakonskom zastupniku, odnosno punomoćniku.» (član 133. stav 1.)

«Tužba, odgovor na tužbu, poziv za ročište, platni nalog, presuda i rješenje protiv kojih je dozvoljena posebna žalba, pravni lijek, dostaviće se lično stranci, odnosno njenom zakonskom zastupniku, odnosno punomoćniku.

Ako se lice kome se pismeno mora lično dostaviti ne zatekne tamo gdje se dostavljanje ima izvršiti, dostavljač će se obavijestiti kad i na kom mjestu bi to lice da zatekne i ostaviće mu kod jednog od lica navedenih u članu 137. st. 1. i 2. ovog zakona pisano obavještenje da, radi primanja pismena,

bude u određen dan i sat u svom stanu, odnosno na svom radnom mjestu. Ako i poslije toga dostavljač ne zatekne lice kome se pismeno ima dostaviti, postupiće se po odredbama člana 137. ovog zakona i time se smatra da je dostavljanje izvršeno.» (član 136.)

«Ako se lice kojem se pismeno treba dostaviti ne zatekne u svom stanu, dostava se vrši predajom pismena nekome od njegovih odraslih članova domaćinstva koji je dužan da primi pismeno, a ako se oni ne zateknu u stanu, pismeno će se predati susjedu, ako on na to pristane. Time se dostava smatra izvršenom.» (član 137. stav 1.)

«Kad lice kome je pismeno upućeno, odnosno odrasli član njegovog domaćinstva, odnosno ovlašćeno lice ili zaposleni u državnom organu ili pravnom licu, bez zakonitog razloga, odbije da primi pismeno, dostavljač će ga ostaviti u stanu ili u prostorijama gdje odnosno lice radi ili će pismeno staviti na vrata stana ili prostorije. Na dostavnici će zabilježiti dan, čas i razlog odbijanja prijema, kao i mjesto gdje je pismeno ostavljeno i time se smatra da je dostavljanje izvršeno.» (član 138.)

«Sudija otvara glavnu raspravu i objavljuje predmet raspravljanja. Nakon toga, sudija utvrđuje jesu li došla sva pozvana lica, pa ako nijesu provjerava jesu li odsutna lica uredno pozvana i imaju li opravdan razlog za izostanak.

Ako na ročište za glavnu raspravu ne dođe tuženi, a bio je uredno pozvan, rasprava će se održati bez njegovog prisustva» (član 298. st. 1, 2. i 4.).

Zakonom o sudovima («Službeni list RCG», broj 5/02) propisano je:

«Svako ima pravo na nepristrasno suđenje u razumnom roku.» (član 7.)

«Predsjednik suda organizuje rad u sudu, vrši raspored poslova i preduzima mjere radi urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u sudu.

Predsjednik suda odgovoran je, u granicama svojih ovlašćenja, za uredno i blagovremeno obavljanje poslova u sudu.» (član 84. st. 2. i 3.)

Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda („Službeni list RCG“, br. 41/03) propisano je:

«Zaštitnik će postupati po pritužbama koje se odnose na sudski postupak koji je u toku samo u slučaju odugovlačenja postupka, očigledne zloupotrebe procesnih ovlašćenja ili neizvršavanja sudskih odluka.» (član 24.)

V Mišljenje Zaštitnika

Podnositeljka pritužbe se žali da joj je odugovlačenjem postupka pred sudom u predmetu P.br.1027/96, po tužbi radi utvrđenja i predaje povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.

Zaštitnik kao prvo zapaža da sporovi u vezi imovine spadaju u odlučivanje o građanskim pravima u smislu člana 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koji je iz tog razloga primjenjiv u sudskom postupku u ovom slučaju.

Zaštitnik podsjeća da je praksa Evropskog suda za ljudska prava ustanovila da se u slučaju koji se odnosi na odlučivanje o građanskim pravima, dužina postupka normalno računa od vremena početka sudskog postupka (vidi Sienkiewicz protiv Poljske, presuda od 30. septembra 2003. godine), do vremena kada je slučaj konačno okončan i/ili je presuda izvršena (vidi Vocaturo protiv Italije, presuda od 24. maja 1991. godine i Pugliese protiv Italije (II) presuda od 24. maja 1991. godine).

Po ispitivanju svih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je utvrdio da je pritužba V. J. opravdana.

Naime, Zaštitnik je utvrdio da je sudski spor u konkretnom slučaju pokrenut 1996. godine, da sudski postupak traje više od deset godina, da Osnovni sud u Kotoru do 8. novembra 2007. godine nije donio konačnu odluku, kao i da od 13. decembra 2006. godine nije održao nijedno ročište za glavnu raspravu.

Po mišljenju Zaštitnika, predmetni slučaj nije kompleksan u mjeri da bi zahtijevao trajanje postupka više od deset godina, a ponašanje podnosiocice pritužbe takođe ne ukazuje da je ona doprinijela bilo kakvom odugovlačenju tog postupka.

Navedene činjenice koje se odnose na ukupno trajanje sudskog postupka u konkretnom predmetu ukazuju na neopravdano dugo trajanje sudskog postupka, kao i izostanak efikasnog suđenja u razumnom roku. Ovakvim postupanjem Suda, u konkretnom slučaju, povrijeđeno je pravo podnosioca pritužbe na pravično suđenje u razumnom vremenskom roku, zagarantovano članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama i članom 7. Zakona o sudovima. Takođe je povrijeđena odredba člana 11. Zakona o parničnom postupku, kojom je propisano da je Sud dužan da nastoji da postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku sa što manje troškova, i da onemogućiti svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.

Zaštitnik je imao u vidu i stav Evropskog suda za ljudska prava da se opravdanost dužine postupka mora procijeniti u svjetlu određenih okolnosti i uzimajući u obzir kriterijume koji su postavljeni sudskom praksom suda, a to su posebno: složenost slučaja, ponašanja stranaka i vlasti i vodeći računa šta je bilo u interesu podnosioca pritužbe (vidi: Golloner protiv Austrije, presuda od 17. januara 2002. godine).

Iz pritužbe i izjašnjenja predsjednika Osnovnog suda u Kotoru Zaštitnik je utvrdio da je do odugovlačenja sudskog postupka došlo zbog toga što ročišta za glavnu raspravu nijesu održavana jer nije bio prisutan tuženi, a nije bilo dokaza da su mu uredno dostavljeni pozivi za rasprave.

S tim u vezi, Zaštitnik ukazuje da je odredbama člana 127, 133, 136. st. 1. i 2, 137, 138. i člana 298. st. 1, 2. i 4. Zakona o parničnom propisan niz mehanizama za uredno dostavljanje poziva i drugih pismena u postupku, te da je sudija u tom predmetu bio dužan da obezbijedi da sve stranke u postupku budu uredno obaviještene i da prisustvuju zakazanim ročištima i tako onemogućiti odugovlačenje sudskog postupka.

Zaštitnik je, takođe, imao u vidu i odredbe člana 7. i člana 84. st. 2. i 3. Zakona o sudovima, kojima je propisano da svako ima pravo na nepristrasno suđenje u razumnom roku, i da predsjednik suda organizuje rad u sudu, vrši raspored poslova i preduzima mjere radi urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u sudu, pa i poslova dostavne službe.

Konačno, Zaštitnik ukazuje da je poštovanje prava na efikasno suđenje u razumnom roku od izuzetnog značaja za sudsku djelotvornost i kredibilitet. S druge strane, donošenjem sudske odluke u razumnom roku, okončava se nesigurnost u kojoj se stranke nalaze u pogledu ostvarivanja svojih prava i istovremeno obezbeđuje opšta pravna sigurnost. Stoga posebna odgovornost leži na sudu da osigura da svi oni koji se pojavljuju u postupku pred sudom urade sve da se izbjegne nepotrebno kašnjenje, a sudija treba da postigne pravu ravnotežu između zahtjeva stranaka i obaveze da suđenje bude završeno u razumnom roku.

Polazeći od naprijed navedenog, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

P R E P O R U Č U J E

da Osnovni sud u Kotoru bez daljeg odlaganja preduzme sve potrebne radnje i mjere kako bi se što prije okončao postupak u predmetu P.br.1027/96, po tužbi V. J., iz Budve, radi utvrđenja i predaje.

Osnovni sud u Kotoru je dužan da, po isteku roka od 30 dana, dostavi izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda o preduzetim radnjama i mjerama na izvršenju ove preporuke.



PREPORUKA UPUĆENA OSNOVNOM SUDU U KOTORU 18. decembar 2007. godine

D. L. iz Kragujevca, podnio je Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, 14. septembra 2007. godine, pritužbu na rad Osnovnog suda u Kotoru, zbog neopravdanog odugovlačenja sprovođenja izvršenja pravosnažnog rješenja I.br. 2691/03, od 22. avgusta 2003. godine, o dozvoli izvršenja radi naplate duga putem popisa procjene i prodaje nekretnina, vlasništvo dužnika M. D., iz Baošića, i namirenjem povjerioca iz iznosa dobijenog prodajom.

U pritužbi je naveo: da je izvršni postupak u predmetu I.br. 2691/03, pred tim Sudom započet 22. avgusta 2003. godine, kada je u ovom predmetu primljen predlog za izvršenje povjerioca – podnosioca pritužbe D. L., protiv dužnika M. D., iz Baošića, radi naplate duga putem popisa procjene i prodaje nekretnina, vlasništvo dužnika i namirenjem povjerioca iz iznosa dobijenog prodajom; da je 13. maja 2004. godine, postupajući izvršni sudija donijela rješenje o izvršenju; da je 19. avgusta 2004. godine, donijet zaključak kojim je određeno vještačenje radi identifikacije i procjene vrijednosti nepokretnosti dužnika i konačno da je zadnje ročište zakazano za 3. septembar 2007. godine, da postupak nije završen i da traje neopravdano već četiri godine.

Podnosilac pritužbe smatra da mu se ovakvim postupanjem Suda povređuje pravo na pravično suđenje u razumnom roku.

II Ispitni postupak

Postupajući po ovoj pritužbi, Zaštitnik je u ispitnom postupku, aktom broj 338/07-2, od 27. septembra 2007. godine, zatražio izjašnjenje od predsjednika Osnovnog suda u Kotoru.

Osnovni sud u Kotoru je aktom broj VI Su 965/07, od 22. oktobra 2007. godine, Zaštitniku dostavio izjašnjenje u kome je navedeno: da su spisi predmeta formirani 22. avgusta 2003. godine, po predlogu za izvršenje povjerioca – podnosioca pritužbe; da je tada postupajući izvršni sudija T.-Č. S., 13. maja 2004. godine, donijela rješenje o izvršenju, a dana 19. avgusta 2004. godine, zaključak kojim je određeno vještačenje radi identifikacije i procjene vrijednosti nepokretnosti dužnika; da je po obavljenom vještačenju 28. oktobra 2005. godine, ista sudija donijela rješenje o utvrđivanju vrijednosti neopokretnosti koja je bila predmet izvršenja; da je na predlog povjerioca obavljeno finansijsko vještačenje po vještaku finansijske struke i to na osnovu zaključka I.br. 2691/03, od 19. maja 2006. godine, koji je donio sudija P. P., sada postupajući izvršni sudija; da je taj sudija 19. maja 2006. godine, donio rješenje o brisanju zabilježbe izvršnog dužnika u «G» listu evidencija nekretnina za KO Budva, koja zabilježba je izvršena, dana 10. juna 2004. godine i to u pogledu katastarske parcele 624/1 LN 2757 KO Budva, dok u pogledu druge parcele oznake Kat. par. 1420/3, sa objektom 1 LN 2043 KO Budva, teret zabilježbe spora i dalje ostaje radi obezbjeđenja sprovođenja predmetnog izvršenja, kako to stoji u obrazloženju rješenja; da je na to rješenje punomoćnik povjerioca uložio prigovor dana 27. maja 2006. godine, po kome je «Iv. Vijeće» tog Suda odlučilo rješenjem Iv. 19/06, od 25. septembra 2006. godine, kojim je odbilo prigovor kao neblagovremen; da je 12. marta 2007. godine, u ovom predmetu sudija Pasković održao ročište na koje je pristupio samo punomoćnik povjerioca, dok za dužnika nije pristupio niko, konstatovano je, da je raniji punomoćnik dužnika advokat P. S., iz Tivta, otkazao punomoćje u ovom predmetu; da je otkaz punomoćja dat podneskom od 2. marta 2007. godine; da je procesnim rješenjem donijetim na ročištu od 12. marta 2007. godine, određeno da se ročište odlaže za 2. april 2007. godine, sa početkom u 10,30 časova, što je punomoćnik povjerioca primila na znanje, a za dužnika je određeno da mu se lično dostavi poziv i to na dvije adrese sa kojima je sud raspolagao; da je sudija P., 2. aprila 2007. godine, donio zaključak o određivanju građevinskog i geodetskog vještačenja te imenovanju vještaka koji će obaviti vještačenje uz određivanje termina vještačenja za dan 23. april 2007. godine, u prisustvu sudskog izvršitelja; da je punomoćnik povjerioca podneskom od 28. juna 2007. godine, urgirala postupanje u ovom izvršnom predmetu, a povjerilac podneskom od 21. juna 2007. godine, se u istom pravcu obratio predsjedniku Suda; da je predsjednik Suda aktom broj VI Su 672/07 i I 2691/03, od 6. jula 2007. godine, naložio sudiji Paskoviću, da u roku od pet dana od dana prijema predmetnog akta ažurira postupak u ovom predmetu; da je uslijedilo zakazivanje i održavanje ročišta 3. septembra 2007. godine, na kojem je donijeto procesno rješenje da se u predmetu sprovede finansijsko vještačenje o visini glavnog duga, kamate i troškova parničnog postupka, te imenovan vještak finansijske struke kome je opredijeljen zadatak vještačenja; da je vještak sačinio nalaz i mišljenje 11. septembra 2007. godine, a 1. oktobra 2007. godine, sudija Pasković održao ročište u prisustvu punomoćnika povjerioca, a u odsustvu uredno pozvanog dužnika i konačno da se sudija P. od 15. oktobra 2007. godine, nalazi na bolovanju, te da će mu nakon povratka biti uručen nalog predsjednika Suda da ažurira postupanje u ovoj izvršnoj - pravnoj stvari, jer se radi o predmetu koji potiče iz 2003. godine.

Podnosilac pritužbe je Zaštitniku stavio na uvid potrebnu dokumentaciju u vezi navedenog sudskog postupka.

III Činjenice

Na osnovu pritužbe, dostavljene dokumentacije i izjašnjenja Suda, Zaštitnik je utvrdio sljedeće nesporne činjenice:

- Podnosilac pritužbe je 22. avgusta 2003. godine podnio Osnovnom sudu u Kotoru, predlog za izvršenje kojim je tražio da se dozvoli izvršenje radi naplate duga putem procjene i prodaje nekretnina vlasništvo dužnika D. M., iz Baošića, i namirenjem povjerioca iz iznosa dobijenog prodajom;
- Rješenjem I. br. 2691/03, od 13. maja 2004. godine, Osnovni sud u Kotoru je dozvolio predloženo izvršenje, a 19. avgusta 2004. godine, donijet je zaključak kojim je određeno vještačenje radi identifikacije i procjene vrijednosti nepokretnosti dužnika;
- Rješenjem Osnovnog suda od 28. oktobra 2005. godine, utvrđena je vrijednost nepokretnosti koja je bila predmet izvršenja;
- Na predlog povjerioca obavljeno je finansijsko vještačenje po vještaku finansijske struke i to na osnovu zaključka I.br. 2691/03, od 19. maja 2006. godine, koji je donio sudija P. P., sada postupajući izvršni sudija;
- Da je taj sudija 19. maja 2006. godine, donio rješenje o brisanju zabilježbe izvršnog dužnika u «G» listu evidencija nekretnina za KO Budva, koja zabilježba je izvršena dana 10. juna 2004. godine i to u pogledu katastarske parcele 624/1 LN 2757 KO Budva, dok u pogledu druge parcele oznake Kat. par. 1420/3 sa objektom 1 LN 2043 KO Budva, teret zabilježbe spora i dalje ostaje radi obezbjeđenja sprovođenja predmetnog izvršenja, kako to stoji u obrazloženju rješenja;
- Da je na to rješenje punomoćnik povjerioca uložio prigovor dana 27. maja 2006. godine, po kome je Iv. «Vijeće» tog Suda odlučilo rješenjem Iv. 19/06, od 25. septembra 2006. godine, kojim je odbilo prigovor kao neblagovremen;
- Da je 12. marta 2007. godine, u ovom predmetu sudija P. održao ročište na koje je pristupio samo punomoćnik povjerioca, dok za dužnika nije pristupio niko, a konstatovano je da je raniji punomoćnik dužnika advokat P. S., iz Tivta, otkazao punomoćje u ovom predmetu;
- Da je otkaz punomoćja dat podneskom od 2. marta 2007. godine;
- Da je procesnim rješenjem donijetim na ročištu od 12. marta 2007. godine, određeno da se ročište odlaže za 2. april 2007. godine, sa početkom u 10,30 časova, što je punomoćnik povjerioca primila na znanje, a za dužnika je određeno da mu se lično dostavi poziv i to na dvije adrese sa kojima je sud raspolagao;
- Da je sudija P., 2. aprila 2007. godine, donio zaključak o određivanju građevinskog i geodetskog vještačenja te imenovanju vještaka koji će obaviti vještačenje uz određivanje termina vještačenja za dan 23. april 2007. godine, u prisustvu sudskog izvršitelja;
- Da je punomoćnik povjerioca podneskom od 28. juna 2007. godine, urgirala postupanje u ovom izvršnom predmetu, a povjerilac podneskom od 21. juna 2007. godine, se u istom pravcu obratio predsjedniku Suda;
- Da je predsjednik Suda aktom broj VI Su 672/07 i I 2691/03, od 6. jula 2007. godine, naložio sudiji Paskoviću, da u roku od pet dana od dana prijema predmetnog akta ažurira postupak u ovom predmetu;
- Da je uslijedilo zakazivanje održavanja ročišta 3. septembra 2007. godine, na kojem je donijeto procesno rješenje da se u predmetu sprovede finansijsko vještačenje o visini

- glavnog duga, kamate i troškova parničnog postupka, te imenovani vještak finansijske struke kome je opredijeljen zadatak vještačenja;
- Da je vještak sačinio nalaz i mišljenje 11. septembra 2007. godine, a 1. oktobra 2007. godine, sudija P. održao ročište u prisustvu punomoćnika povjerioca, a u odsustvu uredno pozvanog dužnika i konačno da se sudija Pasković od 15. oktobra 2007. godine, nalazi na bolovanju, te da će mu nakon povratka biti uručen nalog predsjednika Suda da ažurira postupanje u ovoj izvršnoj pravnoj stvari, jer se radi o predmetu koji potiče iz 2003. godine.
 - Osnovni sud u Kotoru nije postupio po rješenju o izvršenju I. br. 2691/03, jer se sudija zadužen ovim predmetom nalazi na bolovanju.

IV Relevantni propisi

Članom 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda utvrđeno je:

«Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj odgovornosti protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.»

Zakonom o izvršnom postupku («Službeni list RCG», broj 23/2004) propisano je:

«U postupku izvršenja i obezbjeđenja sud je dužan da postupa hitno.» (član 4 stav 1)

«Postupci izvršenja i obezbjeđenja započeti do dana primjene ovog Zakona okončaću se po odredbama Zakona o izvršnom postupku («Službeni list SRG», br. 28/2000, 73/2000 i 71/2001).» (član 286)

Zakonom o izvršnom postupku («Službeni list SRJ», br. 28/2000 73/2000 i 71/2001) bilo je propisano:

«U postupku izvršenja i obezbjeđenja sud je dužan da postupa hitno.» (član 4 stav 1)

«O predlogu za izvršenje Sud je dužan da odluči u roku od tri dana od dana podnošenja predloga. O žalbi Sud je dužan da odluči u roku od 15 dana od dana prijema spisa» (član 10)

«Za odlučivanje o predlogu za izvršenje za nepokretnosti i za sprovođenje tog izvršenja mjesno je nadležan sud na čijem se području nalazi nepokretnost.» (član 134)

«Izvršenje na nepokretnosti sprovodi se upisom rješenja o izvršenju u javnu knjigu, utvrđenjem vrijednosti nepokretnosti, prodajom nepokretnosti i namirenjem povjerilaca iz iznosa dobijenog prodajom.» (član 135)

«Sud će pristupiti utvrđivanju vrijednosti nepokretnosti po donošenju rješenja o izvršenju.» (član 144 stav 1)

«Vrijednost nepokretnosti utvrđuje sud rješenjem.» (član 145 stav 1)

«Po pravosnažnosti rješenja o izvršenju i rješenja o utvrđivanju vrijednosti nepokretnosti sud donosi zaključak o prodaji nepokretnosti kojim se određuje način i uslovi prodaje, kao i vrijeme i mjesto prodaje, ako se prodaja vrši putem javnog nadmetanja .» (član 147 stav 1)

Zakonom o sudovima («Službeni list RCG», broj 5/02) propisano je:

«Svako ima pravo na nepristrasno suđenje u razumnom roku.» (član 7)

«Predsjednik suda organizuje rad u sudu, vrši raspored poslova i preduzima mjere radi urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u sudu.

Predsjednik suda odgovoran je, u granicama svojih ovlašćenja, za uredno i blagovremeno obavljanje poslova u sudu.» (član 84 st. 2 i 3)

«Godišnji raspored poslova u sudu utvrđuje predsjednik suda, najkasnije do 15. januara za tekuću godinu.» (član 86 stav 1)

«Predmeti koji su bili dodijeljeni u rad sudiji koji više ne vrši sudijsku funkciju u tom sudu, sudiji koji je spriječen da vrši sudijsku funkciju više od tri mjeseca, sudiji kome je predmet oduzet, kao i u slučaju izuzeća sudije, dodjeljuju se u rad drugim sudijama tog suda u skladu sa dodjelom predmeta iz člana 90 ovog zakona.» (član 92)

«Dodijeljeni predmet oduzima se sudiji ili vijeću samo ako se utvrdi da neopravdano ne postupaju u predmetu, zbog izuzeća ili ako je sudija spriječen da vrši sudijsku funkciju više od tri mjeseca.» (član 93 stav 1)

Sudskim poslovníkom («Službeni list RCG», broj 25/04) propisano je:

«Ukoliko sudija zbog dužeg odsustvovanja ili preopterećenosti ne može blagovremeno da rješava dodijeljene predmete, njegovi već dodijeljeni predmeti dodjeljuju se ostalim sudijama u sudskom odjeljenju, odnosno pravnoj oblasti po dnevnom redosljedu podnošenja zahtjeva za pokretanje postupka, uz poštovanje azbučnog reda početnih slova prezimena sudija o čemu odlučuje predsjednik suda sam ili na predlog predsjednika odjeljenja ili sudije.» (Član 57)

Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda („Službeni list RCG“, br. 41/03), propisano je:

«Zaštitnik će postupati po pritužbama koje se odnose na sudski postupak koji je u toku samo u slučaju odugovlačenja postupka, očigledne zloupotrebe procesnih ovlašćenja ili neizvršavanja sudskih odluka.» (član 24)

V Mišljenje Zaštitnika

Podnosilac pritužbe se žali da mu je odugovlačenjem sprovođenja izvršenja pravosnažnog rješenja I.br. 2691/03, od 22. avgusta 2003. godine, o dozvoli izvršenja_ radi naplate duga putem popisa procjene i prodaje nekretnina, vlasništvo dužnika M. D., iz Baošića, i namirenjem povjerioca iz iznosa dobijenog prodajom povrijeđeno pravo na pravično suđenje u razumnom roku.

Zaštitnik kao prvo zapaža da sporovi u vezi imovine spadaju u odlučivanje o građanskim pravima u smislu člana 6 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koji je iz tog razloga primjenjiv u sudskom postupku u ovom slučaju.

Zaštitnik podsjeća da je sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava ustanovila da se u slučaju koji se odnosi na odlučivanje o građanskim pravima, dužina postupka normalno računa od vremena početka sudskog postupka (vidi Sienkiewicz protiv Poljske, presuda od 30. septembra 2003. godine), do vremena kada je slučaj konačno okončan i/ili je presuda izvršena (vidi Vocaturo protiv Italije, presuda od 24. maja 1991. godine i Pugliese protiv Italije (II) presuda od 24. maja 1991. godine).

U konkretnom slučaju, Zaštitnik je utvrdio da je izvršni postupak započet 22. avgusta 2003. godine, podnošenjem predloga za izvršenje Osnovnom sudu u Kotoru i da je rješenje tog Suda o dozvoli izvršenja prodajom putem javne licitacije nepokretne imovine dužnika, od 13. maja 2004. godine, postalo pravosnažno, ali da Sud nije sproveo izvršenje po ovom rješenju ni poslije četiri godine.

S tim u vezi, Zaštitnik ukazuje na dužnost suda da u postupku izvršenja postupa hitno. Ovo se odnosi, kako na postupak odlučivanja po predlogu za izvršenje, u kojem su Zakonom propisani veoma kratki rokovi za odlučivanje, tako i na postupak sprovođenja izvršenja. Naime, iz odredaba čl. 135, člana 144 stav 1, člana 145 stav 1 i 147 stav 1 ranije važećeg Zakona o izvršenju koji se, saglasno članu 286 sada važećeg Zakona o izvršenju, primjenjuje na konkretan postupak izvršenja, proizilazi da se izvršenje na nepokretnosti sprovodi upisom rješenja o izvršenju u javnu knjigu, utvrđenjem vrijednosti nepokretnosti, prodajom nepokretnosti i namirenjem povjerilaca iz iznosa dobijenog prodajom, da će sud pristupiti utvrđivanju vrijednosti nepokretnosti po donošenju rješenja o izvršenju, da vrijednost nepokretnosti utvrđuje sud rješenjem i da po pravosnažnosti rješenja o izvršenju i rješenja o utvrđivanju vrijednosti nepokretnosti sud donosi zaključak o prodaji nepokretnosti kojim se određuje način i uslovi prodaje, kao i vrijeme i mjesto prodaje, ako se prodaja vrši putem javnog nadmetanja. Istovjetna rješenja sadrži i sada važeći Zakon o izvršnom postupku. U konkretnom slučaju, Osnovni sud u Kotoru je donio rješenje o izvršenju 13. maja 2004. godine, i od tada postupak izvršenja još uvijek nije završen. Ove činjenice ukazuju na neopravdano dugo trajanje konkretnog izvršnog sudskog postupka, kao i izostanak efikasnog suđenja u razumnom roku. Ovakvim postupanjem Suda, u konkretnom slučaju, povrijeđeno je pravo podnosioca pritužbe na pravično suđenje u razumnom vremenskom roku, zagarantovano članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama i članom 7 Zakona o sudovima.

Sud je, kao razlog za nesprovođenje izvršenja, naveo da se sudija, koji je zadužen sa navedenim predmetnom, od 15. oktobra 2007. godine nalazi na bolovanju i da će predmet biti okončan nakon dolaska sudije sa bolovanja, o čemu će izvršni povjerilac biti obaviješten.

Međutim, navedeni razlog se ne može prihvatiti kao opravdan, s obzirom na odredbe člana 84 st. 2 i 3, člana 86 stav 1, člana 92 i člana 93 stav 1 Zakona o sudovima, kojima su utvrđene obaveze i odgovornosti predsjednika suda, u vezi urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u sudu, kao i obaveza dodjeljivanja predmeta u rad drugom sudiji, ako je sudija kojem su predmeti dodijeljeni u rad spriječen da vrši sudijsku funkciju više od tri mjeseca.

Polazeći od navedenog, kao i činjenice da je institucija Zaštitnika ustanovljena u cilju uspostavljanja vladavine prava odnosno radi zaštite ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, te da ima ovlašćenja i u odnosu na rad sudova, u slučajevima, pored ostalog, odugovlačenja sudskog postupka i neizvršavanja sudskih odluka, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

P R E P O R U Č U J E

da Osnovni sud u Kotoru, bez daljeg odlaganja, sprovede postupak izvršenja po rješenju I.br. 2691/03, od 22. avgusta 2003. godine, u izvršno-pravnoj stvari povjerioca D. L., iz Kragujevca, protiv dužnika M. D., iz Baošića, radi naplate duga putem popisa, procjene i prodaje nekretnina, vlasništvo dužnika i namirenjem povjerioca iz iznosa dobijenog prodajom.

Osnovni sud u Kotoru je dužan da, po isteku roka od 30 dana od dana prijema ove preporuke, dostavi izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda o preduzetim radnjama i mjerama na izvršenju ove preporuke.



PREPORUKA UPUĆENA OSNOVNOM SUDU U KOTORU 16. april 2007. godine

Lj. T. iz Tivta, podnijela je Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, 14. septembra 2006. godine, pritužbu na rad Osnovnog suda u Kotoru, zbog odugovlačenja sudskog postupka u predmetu P. br. 113/04 (raniji poslovni broj P.br.645/98), po njenoj tužbi protiv tuženog M. T. iz Tivta, radi utvrđenja prava svojine po osnovu bračne tekovine.

Podnositeljka je u pritužbi navela: da je 17. avgusta 1998. godine, podnijela tužbu Osnovnom sudu u Kotoru, protiv tuženog M. T. iz Tivta, radi utvrđenja prava svojine po osnovu bračne tekovine; da je u toj pravnoj stvari ranije presuđivano, da je Viši sud u Podgorici odlučivao po žalbi i predmet vraćao na ponovno suđenje; da je poslednja odluka Višeg suda u Podgorici donijeta 09. decembra 2005. godine i da je predmet vraćen na ponovno suđenje prvostepenom sudu; da prvostepeni sud još uvijek nije donio odluku u tom predmetu.

Smatra da se postupak neopravdano odugovlači, te da mu je takvim postupanjem Suda povrijeđeno pravo na pravično suđenje u razumnom roku.

Podnositeljka pritužbe je u prilogu iste Zaštitniku dostavila potrebnu dokumentaciju u vezi navedenog sudskog spora (tužbu, presude i dr).

V Mišljenje Zaštitnika

Podnositeljka pritužbe se žali da joj je odugovlačenjem postupka pred sudom u predmetu, P.113/04 (raniji broj P.645/98), po njenoj tužbi radi utvrđenja prava svojine po osnovu bračne tekovine, povrijeđeno pravo na pravično suđenje u razumnom roku.

Zaštitnik kao prvo zapaža da sporovi u vezi utvrđivanja prava svojine po osnovu bračne tekovine spadaju u odlučivanje o građanskim pravima u smislu člana 6 Konvencije, koji je iz tog razloga primjenjiv u sudskom postupku u ovom slučaju.

Zaštitnik podsjeća da je sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava ustanovila da se u slučaju koji se odnosi na odlučivanje o građanskim pravima dužina postupka normalno računa od vremena početka sudskog postupka (vidi presudu od 30. septembra 2003. godine, Sienkiewicz protiv Poljske), do vremena kada je slučaj konačno okončan i/ili je presuda izvršena (vidi Vocaturo protiv Italije, presuda od 24. maja 1991. godine i Pugliese protiv Italije (II) presuda od 24. maja 1991. godine).

Po ispitivanju svih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je utvrdio da je pritužba Lj. T. iz Tivta opravdana.

Naime, Zaštitnik je, u konkretnom slučaju, utvrdio da je tužba radi utvrđenja prava svojine po osnovu bračne tekovine podnijeta 1998. godine i da sudski postupak ni poslije skoro 9 godina nije pravosnažno okončan. U toku ovog postupka Osnovni sud u Kotoru je dva puta odlučivao, i to: prvi put 11.septembra 2002.godine, četiri godine nakon podnošenja tužbe, a drugi put 11.aprila 2004.godine, a od 09. decembra 2005.godine, kada je Viši sud u Podgorici predmet vratio po drugi put prvostepenom sudu na ponovni postupak i odlučivanje, postupak kod Osnovnog suda još uvijek nije okončan. Navedene činjenice ukazuju na neopravdano dugo trajanje cjelokupnog sudskog postupka, a naročito kod prvostepenog suda, kao i izostanak efikasnog suđenja u razumnom roku. Ovakvim postupanjem suda, u konkretnom slučaju, povrijeđeno je pravo podnosioca pritužbe na pravično suđenje u razumnom roku, zagarantovano članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama i članom 7 Zakona o sudovima. Takođe je povrijeđena odredba člana 11 Zakona o parničnom postupku, kojom je propisano da je sud dužan da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku, sa što manje troškova i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.

S tim u vezi, Zaštitnik ukazuje da je poštovanje prava na efikasno suđenje u razumnom roku od velikog značaja za sudsku djelotvornost. Donošenjem sudske odluke u razumnom roku, okončava se nesigurnost u kojoj se stranke nalaze u pogledu ostvarivanja svojih prava i istovremeno obezbjeđuje opšta pravna sigurnost. S toga posebna odgovornost leži na sudu da osigura da svi oni koji se pojavljuju u postupku pred sudom (stranke, svjedoci, vještaci) urade sve da se izbjegne nepotrebno kašnjenje, a sudija treba da postigne pravu ravnotežu između zahtjeva stranaka i obaveze da osigura da suđenje bude okončano u razumnom roku.

Polazeći od navedenog, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

PREPORUČUJE

da Osnovni sud u Kotoru, bez daljeg odlaganja, preduzme sve potrebne radnje i mjere, kako bi se što prije okončao postupak u predmetu P.br.113/04, po tužbi Lj. T. iz Tivta, protiv tuženog M. T. iz Tivta, radi utvrđenja prava svojine po osnovu bračne tekovine i time otklonila učinjena povreda prava na suđenje u razumnom roku.

Osnovni sud u Kotoru je obavezan da, saglasno članu 44 stav 2 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, po isteku roka od 30 dana od dana prijema ove preporuke, dostavi izvještaj Zaštitniku o preduzetim radnjama i mjerama na njenom izvršenju.



PREPORUKA UPUĆENA VRHOVNOM SUDU RCG 16. februar 2007. godine

M. M., iz Bara, podnio je Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, 16. septembra 2005. godine, pritužbu na rad Vrhovnog suda RCG, zbog neopravdanog odugovlačenja sudskog postupka, u predmetu Rev.br. 473/03, po njegovoj tužbi protiv tužene JP Luka Bar - Bar, radi utvrđenja i brisanja hipoteke.

Podnosilac pritužbe je naveo: da je 21. juna 2003. godine, Vrhovnom sudu RCG, izjavio reviziju na presudu Višeg suda u Podgorici, Gž.br. 1670/02, od 18. aprila 2003. godine i presudu Osnovnog suda u Baru, P.br. 586/98, od 14. marta 2002. godine, zbog pogrešne primjene materijalnog prava i bitnih povreda postupka, sa predlogom da taj Sud preinači napadnutu presudu, na način što će usvojiti tužbeni zahtjev tužilaca ili naznačene presude ukinuti i predmet vratiti na ponovni postupak i odlučivanje; da je predmet kod Vrhovnog suda zaveden pod Rev br. 473/03 i da od dana izjavljivanja revizije Sud nije postupao u ovom predmetu.

Smatra da mu je ovakvim postupanjem suda povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.

II Ispitni postupak

Postupajući po ovoj pritužbi, Zaštitnik je u ispitnom postupku zatražio izjašnjenje od Vrhovnog suda RCG, i to: 20. oktobra 2004. godine, zatim, urgencijama od 8. decembra 2004. godine, 6. juna 2005. godine.

Vrhovni sud RCG je, 9. juna 2005. godine, Zaštitniku dostavio obavještenje u kojem je naveo da predmet kod tog Suda nosi poslovnu oznaku Rev. br. 473/03, da se sudija izvjestilac koji je zadužen sa označenim predmetom trenutno nalazi na bolovanju i da će detaljnije obavještenje dostaviti nakon povratka sudije sa bolovanja.

Nakon toga, ova institucija se još jednom obratila tom Sudu, urgencijom od 15. septembra 2005. godine, radi dobijanja izjašnjenja na navode sadržane u pritužbi.

Od Vrhovnog suda smo, 22. septembra 2005. godine, dobili obavještenje da je predmet Rev br. 473/03 primljen u taj sud 16. septembra 2003. godine, da je sudiji dat u rad 1. septembra 2004. godine i da predmet nije riješen zbog opterećenosti sudija velikim brojem predmeta, te zbog činjenice da se sudija izvjestilac već duže vrijeme nalazi na bolovanju.

Podnosilac pritužbe je Zaštitniku stavio na uvid potrebnu dokumentaciju u vezi navedenog sudskog spora (presude, žalbe i izjavljenu reviziju).

III Činjenjice

Podnosilac pritužbe je početkom 1993. godine, preko punomoćnika Advokatske kancelarije Č. V. i S., pokrenuo sudski spor, radi utvrđenja i brisanja hipoteke. Osnovni sud u Baru je odlučujući u ovoj pravnoj stvari donio presudu P br. 54/94, od 10. aprila 1995. godine, o usvajanju tužbenog zahtjeva, koju je Viši sud u Podgorici, po žalbi, ukinuo i predmet vratio na ponovni postupak i odlučivanje. U ponovljenom postupku, Sud je donio presudu P br. 601/98 od 24. maja 1999. godine, koju je Viši sud, takođe, ukinuo i predmet vratio na ponovni postupak i odlučivanje. Nakon toga, Osnovni sud u Baru je donio odbijajuću presudu P br. 586/98 od 14. marta 2002. godine, na koju je podnosilac pritužbe izjavio žalbu, sam i preko svojih punomoćnika. Viši sud je, presudom Gž. 1670/02 od 18. aprila 2003. godine, odbio žalbu, kao neosnovanu, i potvrdio prvostepenu presudu.

Podnosilac pritužbe je protiv pravosnažne drugostepene presude izjavio reviziju Vrhovnom sudu RCG 21. juna 2003. godine. Predmet po reviziji primljen u taj Sud 16. septembra 2003. godine i protokolisan pod Rev. br. 473/03. Sudiji je dat u rad 1. septembra 2004. godine.

Predmet Rev. br. 473/03 nije okončan, a sudija koji je zadužen ovim predmetom se, prema obavještenju Vrhovnog suda od 9. juna 2005. godine, nalazi na bolovanju.

IV Relevantni propisi

Zakonom o parničnom postupku («Službeni list RCG, broj 22/04») propisano je:

«Sud je dužan da nastoji da postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku sa što manje troškova, i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.» (član 11 stav 2)

«Protiv pravosnažne presude donesene u drugom stepenu stranke mogu izjaviti reviziju u roku od 30 dana od dana dostavljanja prepisa presude.» (član 397)

«O reviziji odlučuje Vrhovni sud Republike Crne Gore.» (član 397)

«Podnesena revizija ne zadržava izvršenje pravosnažne presude protiv koje je izjavljena.» (član 398)

«Odluka revizijskog suda dostavlja se prvostepenom sudu preko drugostepenog suda u roku od 30 dana od dana donošenja odluke.» (član 412)

Zakonom o sudovima («Službeni list RCG», broj 5/02) propisano je:

«Svako ima pravo na nepristrasno suđenje u razumnom roku.» (član 7)

«Predsjednik suda organizuje rad u sudu, vrši raspored poslova i preduzima mjere radi urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u sudu.

Predsjednik suda odgovoran je, u granicama svojih ovlašćenja, za uredno i blagovremeno obavljanje poslova u sudu.» (član 84 st. 2 i 3)

«Predsjednika suda u slučaju odsutnosti ili spriječenosti zamjenjuje sudija tog suda, kojeg određuje sjednica suda, na predlog predsjednika suda, za svaku kalendarsku godinu.» (član 85)

«Godišnji raspored poslova u sudu utvrđuje predsjednik suda, najkasnije do 15. januara za tekuću godinu.» (član 86 stav 1)

«Predmeti koji su bili dodijeljeni u rad sudiji koji više ne vrši sudijsku funkciju u tom sudu, sudiji koji je spriječen da vrši sudijsku funkciju više od tri mjeseca, sudiji kome je predmet oduzet, kao i u slučaju izuzeća sudije, dodjeljuju se u rad drugim sudijama tog suda u skladu sa dodjelom predmeta iz člana 90 ovog zakona.» (član 92)

«Dodijeljeni predmet oduzima se sudiji ili vijeću samo ako se utvrdi da neopravdano ne postupaju u predmetu, zbog izuzeća ili ako je sudija spriječen da vrši sudijsku funkciju više od tri mjeseca.» (član 93 stav 1)

Sudskim poslovníkom («Službeni list RCG», broj 25/04) propisano je:

«Ukoliko sudija zbog dužeg odsustvovanja ili preopterećenosti ne može blagovremeno da rješava dodijeljene predmete, njegovi već dodijeljeni predmeti dodjeljuju se ostalim sudijama u sudskom odjeljenju, odnosno pravnoj oblasti po dnevnom redosljedu podnošenja zahtjeva za pokretanje postupka, uz poštovanje azbučnog reda početnih slova prezimena sudija o čemu odlučuje predsjednik suda sam ili na predlog predsjednika odjeljenja ili sudije.» (Član 57)

Članom 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, utvrđeno je:

«Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj odgovornosti protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.»

V Mišljenje Zaštitnika

Po ispitivanju svih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je utvrdio da je pritužba M. M., iz Bara, opravdana i da mu je odugovlačenjem postupka pred tim sudom u predmetu, Rev. br. 473/03, povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.

Naime, Zaštitnik je utvrdio da sudski postupak, u konkretnom slučaju, traje ukupno oko 13 godina, s obzirom da je sudski spor pokrenut početkom 1993. godine. Za to vrijeme, Osnovni sud u Baru je prvi put odlučio u aprilu 1995. godine, drugi put nakon ukidne presude Višeg suda u Podgorici i vraćanja na ponovni postupak, u maju 1999. godine i treći put, takođe u ponovljenom postupku, u martu 2002. godine. Viši sud u Podgorici je dva puta ukinuo prvostepenu presudu i predmet vratio na ponovni postupak i odlučivanje, a treći put je, 18. aprila 2003. godine, odbio žalbu podnosioca pritužbe i potvrdio prvostepenu presudu. Postupak po reviziji traje već dvije godine i četiri mjeseca, počev od 21. juna 2003. godine, kad je podnosilac pritužbe izjavio reviziju na pravosnažnu presudu Višeg suda u podgorici, preko Osnovnog suda u Baru, a u Vrhovnom sudu se predmet nalazi dvije godine i dva mjeseca, od čega godinu dana predmet nije bio raspoređen.

S tim u vezi, Zaštitnik ukazuje da je sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava ustanovila da se u slučaju koji se odnosi na odlučivanje o građanskom pravu dužina postupka normalno računa od vremena početka sudskog postupka (vidi: Girolami protiv Italije, presuda od 19. februara 1999. godine i Boddaert protiv Belgije, presuda od 12. oktobra 1995. godine) do vremena kada je slučaj konačno okončan i/ili je došlo do izvršenja (vidi Vocaturo proti Italije, presuda od 24. maja 1991. godine i Publiese protiv Italije (II), presuda od 24. maja 1991. godine).

Zaštitnik je, takođe, imao u vidu stav Evropskog suda za ljudska prava da se opravdanost dužine postupka mora procijeniti u svjetlu određenih okolnosti i uzimajući u obzir kriterijume koji su postavljeni sudskom praksom suda, posebno složenost slučaja, ponašanja stranaka i vlasti i vodeći računa šta je bilo u interesu podnosioca pritužbe (vidi Golloner protiv Austrije, presuda od 17. januara 2002. godine).

Po mišljenju Zaštitnika, predmetni slučaj nije kompleksan u mjeri da bi zahtijevao trajanje postupka od skoro 13 godina, a ponašanje podnosioca pritužbe takođe ne ukazuje da je on doprinio bilo kakvom kašnjenju.

Iz izjašnjenja Vrhovnog suda Zaštitnik je utvrdio da je kašnjenje u odlučivanju po reviziji podnosioca pritužbe nastalo zbog toga što je predmet dat u rad sudu tek nakon godinu dana od prijema revizije u Sud, zatim što se sudija nalazi na dužem bolovanju kao i zbog preopterećenosti drugih sudija predmetima.

Navedene činjenice koje se odnose na ukupno trajanje sudskog postupka u konkretnom predmetu, kao i na postupak po reviziji ukazuju na neopravdano dugo trajanje sudskog postupka, kao i izostanak efikasnog suđenja u razumnom roku. Ovakvim postupanjem Suda, u konkretnom slučaju, povrijeđeno je pravo stranke na pravično suđenje u razumnom vremenskom roku, zagarantovano članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama, kao i pravo na nepristrasno suđenje u razumnom roku, utvrđeno odredbom člana 7 Zakona o sudovima. Takođe je povrijeđena odredba člana 11 Zakona o parničnom postupku, kojom je propisano da je Sud

dužan da nastoji da postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku sa što manje troškova, i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.

Zaštitnik je imao u vidu i odredbe člana 84 st. 2 i 3, člana 85, člana 86 stav 1, člana 92 i člana 93 stav 1 Zakona o sudovima, kojima su utvrđene obaveze i odgovornosti predsjednika suda odnosno sudije koji ga zamjenjuje u njegovoj odsutnosti, u vezi urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u sudu, kao i obaveza dodjeljivanja predmeta u rad drugom sudiji, ako je sudija kojem su predmeti dodijeljeni u rad spriječen da vrši sudijsku funkciju više od tri mjeseca.

Što se tiče preopterećenosti sudija predmetima, što je istaknuto kao jedan od razloga za kašnjenje u odlučivanju po reviziji, Zaštitnik je u godišnjem izvještaju o radu za 2004. godinu ukazao da je neophodno uspostaviti mehanizme za brži izbor sudija i da odgovornost za to leži na Pravosudnom savjetu i Skupštini RCG

S tim u vezi, Zaštitnik ukazuje da je u gore pomenutom slučaju Vocaturo protiv Italije Italijanska vlada izjavila da je razlog kašnjenja u postupku bio preopterećenost relevantnih sudova. U tom slučaju, Sud je smatrao da član 6 stav 1 nameće državama obavezu organizovanja njihovih pravnih sistema na način da njihovi sudovi mogu ispuniti zahtjeve Konvencije. Iako privremena preopterećenost poslom ne isključuje odgovornost država da preduzmu sa zahtijevanom brzinom pravnu akciju u radu na iznimnim situacijama takve vrste (vidi Milasi protiv Italije, presuda od 25. juna 1987. godine, vidi i presudu Foti i ostali protiv Italije od 10. decembra 1982. godine).

Konačno Zaštitnik ukazuje da je poštovanje prava na efikasno suđenje u razumnom roku od značaja za sudsku djelotvornost i kredibilitet. S druge strane, donošenjem sudske odluke u razumnom roku, okončava se nesigurnost u kojoj se stranke nalaze u pogledu ostvarivanja svojih prava i istovremeno obezbjeđuje opšta pravna sigurnost. S toga, posebna odgovornost leži na Sudu da osigura da svi oni koji se pojavljuju u postupku pred Sudom urade sve da se izbjegne nepotrebno kašnjenje a sudija treba da postigne pravu ravnotežu između zahtjeva stranaka i obaveze da osigura da suđenje bude završeno u razumnom roku.

Polazeći od navedenog, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

P R E P O R U Č U J E

da Vrhovni sud RCG bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana, preduzme sve potrebne radnje i mjere, kako bi se što prije okončao postupak po reviziji u predmetu Rev.br. 473/03, po njegovoj tužbi protiv tužene JP Luka Bar - Bar, radi utvrđenja i brisanja hipoteke.

Vrhovni sud RCG je dužan da, po isteku roka od 30 dana, dostavi izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda o preduzetim radnjama i mjerama na izvršenju ove preporuke.



PEPORUKA UPUĆENA VRHOVNOM SUDU RCG **20. februar 2007. godine**

M. M., advokat iz Podgorice, kao punomoćnik Crkve Svetog Đorđa iz Podgorice, podnio je Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, 15. decembra 2006. godine, pritužbu na rad Vrhovnog suda RCG, zbog neopravdanog odugovlačenja sudskog postupka, u predmetu Rev.br. 164/04, po njegovoj tužbi protiv tuženih Opština Podgorica – Streljački savez, iz Podgorice, radi promjene upisa.

Podnosilac pritužbe je naveo: da je 25. novembra 2003. godine, Vrhovnom sudu RCG, izjavio reviziju na presudu Višeg suda u Podgorici, Gž.br. 581/03, i presudu Osnovnog suda u Podgorici, P.br. 2636/2000, zbog pogrešne primjene materijalnog prava i bitnih povreda postupka, sa predlogom da taj Sud preinači napadnutu presudu, na način što će usvojiti tužbeni zahtjev tužilaca ili naznačene presude ukinuti i predmet vratiti na ponovni postupak i odlučivanje; da je predmet kod Vrhovnog suda zaveden pod Rev. br. 164/04 i da od dana izjavljivanja revizije Sud nije postupao u ovom predmetu.

Smatra da mu je ovakvim postupanjem suda povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.

II Ispitni postupak

Postupajući po ovoj pritužbi, Zaštitnik je u ispitnom postupku zatražio izjašnjenje od Vrhovnog suda RCG, i to: 21. decembra 2006. godine, zatim, urgencijom od 30. januara 2007. godine.

Vrhovni sud RCG je, 6. februara 2007. godine, Zaštitniku dostavio obavještenje u kojem je naveo da predmet kod tog Suda nosi poslovnu oznaku Rev. br. 164/04, da je sudija izvjestilac zadužen sa označenim predmetom i da će po istom postupati tokom februara ove godine.

Podnosilac pritužbe je Zaštitniku stavio na uvid potrebnu dokumentaciju u vezi navedenog sudskog spora (presude, žalbe i izjavljenu reviziju).

III Činjenjice

Osnovni sud u Podgorici je odlučujući u ovoj pravnoj stvari donio presudu P br. 2636/2000. Viši sud u Podgorici, odlučujući po žalb na presudu Osnovnog suda u Podgorici donio je presudu Gž.br. 581/2003.

Podnosilac pritužbe je protiv pravosnažne drugostepene presude izjavio reviziju Vrhovnom sudu RCG 25. novembra 2003. godine. Predmet po reviziji je primljen i protokolisan pod Rev. br. 164/04. Kada je sudiji dat u rad nijesmo utvrdili.

Predmet Rev. br. 164/04 nije okončan, a sudija koji je zadužen ovim predmetom će po istom postupati tokom februara ove godine.

IV Relevantni propisi

Zakonom o parničnom postupku («Službeni list RCG, broj 22/04») propisano je:

«Sud je dužan da nastoji da postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku sa što manje troškova, i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.» (član 11 stav 2)

«Protiv pravosnažne presude donesene u drugom stepenu stranke mogu izjaviti reviziju u roku od 30 dana od dana dostavljanja prepisa presude.» (član 397)

«O reviziji odlučuje Vrhovni sud Republike Crne Gore.» (član 397)

«Podnesena revizija ne zadržava izvršenje pravosnažne presude protiv koje je izjavljena.» (član 398)

«Odluka revizijskog suda dostavlja se prvostepenom sudu preko drugostepenog suda u roku od 30 dana od dana donošenja odluke.» (član 412)

Zakonom o sudovima («Službeni list RCG», broj 5/02) propisano je:

«Svako ima pravo na nepristrasno suđenje u razumnom roku.» (član 7)

«Predsjednik suda organizuje rad u sudu, vrši raspored poslova i preduzima mjere radi urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u sudu.
Predsjednik suda odgovoran je, u granicama svojih ovlašćenja, za uredno i blagovremeno obavljanje poslova u sudu.» (član 84 st. 2 i 3)

«Predsjednika suda u slučaju odsutnosti ili spriječenosti zamjenjuje sudija tog suda, kojeg određuje sjednica suda, na predlog predsjednika suda, za svaku kalendarsku godinu.» (član 85)

«Godišnji raspored poslova u sudu utvrđuje predsjednik suda, najkasnije do 15. januara za tekuću godinu.» (član 86 stav 1)

«Predmeti koji su bili dodijeljeni u rad sudiji koji više ne vrši sudijsku funkciju u tom sudu, sudiji koji je spriječen da vrši sudijsku funkciju više od tri mjeseca, sudiji kome je predmet oduzet, kao i u slučaju izuzeća sudije, dodjeljuju se u rad drugim sudijama tog suda u skladu sa dodjelom predmeta iz člana 90 ovog zakona.» (član 92)

«Dodijeljeni predmet oduzima se sudiji ili vijeću samo ako se utvrdi da neopravdano ne postupaju u predmetu, zbog izuzeća ili ako je sudija spriječen da vrši sudijsku funkciju više od tri mjeseca.» (član 93 stav 1)

Sudskim poslovníkom («Službeni list RCG», broj 25/04) propisano je:

«Ukoliko sudija zbog dužeg odsustvovanja ili preopterećenosti ne može blagovremeno da rješava dodijeljene predmete, njegovi već dodijeljeni predmeti dodjeljuju se ostalim sudijama u sudskom odjeljenju, odnosno pravnoj oblasti po dnevnom redosljedu podnošenja zahtjeva za pokretanje postupka, uz poštovanje azbučnog reda početnih slova prezimena sudija o čemu odlučuje predsjednik suda sam ili na predlog predsjednika odjeljenja ili sudije.» (Član 57)

Članom 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, utvrđeno je:

«Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj odgovornosti protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.»

V Mišljenje Zaštitnika

Po ispitivanju svih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je utvrdio da je pritužba M. M., advokata iz Podgorice, opravdana i da mu je odugovlačenjem postupka pred tim sudom u predmetu, Rev. br. 164/04, povrijeđeno pravo na suđenje u razumnom roku.

Naime, Zaštitnik je utvrdio da sudski postupak, u konkretnom slučaju, traje ukupno oko sedam godina, s obzirom da je sudski spor pred prvostepenim sudom okončan 2000. godine. Viši sud u Podgorici odlučivao je po žalbi 2003. godine. Postupak po reviziji traje već tri godine i tri mjeseca, počev od 23. novembra 2003. godine, kad je podnosilac pritužbe izjavio reviziju na pravosnažnu presudu Višeg suda u podgorici, preko Osnovnog suda u Podgorici, a u Vrhovnom sudu se predmet nalazi tri godine i tri mjeseca.

S tim u vezi, Zaštitnik ukazuje da je sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava ustanovila da se u slučaju koji se odnosi na odlučivanje o građanskom pravu dužina postupka normalno računa od vremena početka sudskog postupka (vidi: Girolami protiv Italije, presuda od 19. februara 1999. godine i Boddaert protiv Belgije, presuda od 12. oktobra 1995. godine) do vremena kada je slučaj konačno okončan i/ili je došlo do izvršenja (vidi Vocaturo proti Italije, presuda od 24. maja 1991. godine i Publiese protiv Italije (II), presuda od 24. maja 1991. godine).

Zaštitnik je, takođe, imao u vidu stav Evropskog suda za ljudska prava da se opravdanost dužine postupka mora procijeniti u svjetlu određenih okolnosti i uzimajući u obzir kriterijume koji su postavljeni sudskom praksom suda, posebno složenost slučaja, ponašanja stranaka i vlasti i vodeći računa šta je bilo u interesu podnosioca pritužbe (vidi Golloner protiv Austrije, presuda od 17. januara 2002. godine).

Po mišljenju Zaštitnika, predmetni slučaj nije kompleksan u mjeri da bi zahtijevao trajanje postupka po reviziji preko tri godine, a ponašanje podnosioca pritužbe takođe ne ukazuje da je on doprinio bilo kakvom kašnjenju.

Iz izjašnjenja Vrhovnog suda Zaštitnik je utvrdio da postoji kašnjenje u odlučivanju po reviziji podnosioca pritužbe.

Navedene činjenice koje se odnose na ukupno trajanje sudskog postupka u konkretnom predmetu, kao i na postupak po reviziji ukazuju na neopravdano dugo trajanje sudskog postupka, kao i izostanak efikasnog suđenja u razumnom roku. Ovakvim postupanjem Suda, u konkretnom slučaju, povrijeđeno je pravo stranke na pravično suđenje u razumnom vremenskom roku, zagarantovano članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama, kao i pravo na nepristrasno suđenje u razumnom roku, utvrđeno odredbom člana 7 Zakona o sudovima. Takođe je povrijeđena odredba člana 11 Zakona o parničnom postupku, kojom je propisano da je Sud dužan da nastoji da postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku sa što manje troškova, i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.

Zaštitnik je imao u vidu i odredbe člana 84 st. 2 i 3, člana 85, člana 86 stav 1, člana 92 i člana 93 stav 1 Zakona o sudovima, kojima su utvrđene obaveze i odgovornosti predsjednika suda odnosno sudije koji ga zamjenjuje u njegovoj odsutnosti, u vezi urednog i blagovremenog izvršavanja poslova u sudu, kao i obaveza dodjeljivanja predmeta u rad drugom sudiji, ako je sudija kojem su predmeti dodijeljeni u rad spriječen da vrši sudijsku funkciju više od tri mjeseca.

S tim u vezi, Zaštitnik ukazuje da je u gore pomenutom slučaju Vocaturo protiv Italije Italijanska vlada izjavila da je razlog kašnjenja u postupku bio preopterećenost relevantnih sudova. U tom slučaju, Sud je smatrao da član 6 stav 1 nameće državama obavezu organizovanja njihovih pravnih sistema na način da njihovi sudovi mogu ispuniti zahtjeve Konvencije. Iako privremena preopterećenost poslom ne isključuje odgovornost država da preduzmu sa zahtijevanom brzinom pravnu akciju u radu na iznimnim situacijama takve vrste (vidi Milasi protiv Italije, presuda od 25. juna 1987. godine, vidi i presudu Foti i ostali protiv Italije od 10. decembra 1982. godine).

Konačno Zaštitnik ukazuje da je poštovanje prava na efikasno suđenje u razumnom roku od značaja za sudsku djelotvornost i kredibilitet. S druge strane, donošenjem sudske odluke u razumnom roku, okončava se nesigurnost u kojoj se stranke nalaze u pogledu ostvarivanja svojih prava i istovremeno obezbjeđuje opšta pravna sigurnost. S toga, posebna odgovornost leži na Sudu da osigura da svi oni koji se pojavljuju u postupku pred Sudom urade sve da se izbjegne nepotrebno kašnjenje a sudija treba da postigne pravu ravnotežu između zahtjeva stranaka i obaveze da osigura da suđenje bude završeno u razumnom roku.

Polazeći od navedenog, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

P R E P O R U Č U J E

da Vrhovni sud RCG bez daljeg odlaganja, a najkasnije u roku od 30 dana, preduzme sve potrebne radnje i mjere, kako bi se što prije okončao postupak po reviziji u predmetu Rev.br. 164/04.

Vrhovni sud RCG je dužan da, po isteku roka od 30 dana, dostavi izvještaj Zaštitniku ljudskih prava i sloboda o preduzetim radnjama i mjerama na izvršenju ove preporuke.

2. INICIJATIVE I MIŠLJENJA U NORMATIVNOJ DJELATNOSTI



SKUPŠTINI REPUBLIKE CRNE GORE
-n/r predsjedniku –
27. septembar 2006. godine

Na osnovu člana 25 stav 1 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda («Službeni list RCG», broj 41/03), podnosim

INICIJATIVU za propisivanje pravnog osnova za ostvarivanje naknade štete u slučaju povrede prava građana na suđenje u razumnom roku u Zakonu o obligacionim odnosima ili procesnim zakonima

Radi usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa međunarodno priznatim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda potrebno je propisati pravni osnov za ostvarivanje naknade štete u slučaju povrede prava građana na suđenje u razumnom roku u Zakonu o obligacionim odnosima ili procesnim zakonima.

O b r a z l o ž e n j e

I Uvod

Građansko odjeljenje Vrhovnog suda Republike Crne Gore je, povodom zahtjeva Osnovnog suda u Bijelom Polju da zauzme pravni stav u pogledu prava stranke na naknadu nematerijalne štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, na sjednici od 26. juna 2006. godine, zauzelo sljedeći pravni stav:

«Nacionalni pravni sistem ne poznaje pravni lijek zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, pa sudovi u Republici Crnoj Gori nijesu ovlašćeni da odlučuju o zahtjevu za naknadu nematerijalne štete zbog povrede ovog prava. Zbog toga, svako ko smatra da mu je povrijeđeno ovo pravo može aplicirati kod Evropskog suda za ljudska prava i to u roku od šest mjeseci od dana kada je donijeta pravosnažna odluka domaćeg suda.

Saglasno navedenom sudovi u Republici Crnoj Gori, u sporovima za naknadu štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, trebaju da se oglase nenadležnim, ukinu sprovedene radnje u postupku i odbace tužbu (član 19. st. 3 ZPP).»

Tim, povodom, Zaštitnik je aktom br. 01-370, od 7. septembra 2006. godine, zatražio od svih osnovnih sudova u Republici Crnoj Gori podatke o broju zahtjeva za naknadu štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.

Osnovni sud u Bijelom Polju je aktom Su br. 893/06, od 14. septembra 2006. godine, Zaštitniku dostavio izjašnjenje u kome je naveo da se kod tog Suda vodio parnični postupak po zahtjevima za naknadu nematerijalne štete, zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku u 2005. i 2006. godini ukupno u 38 predmeta, od kojih je ostalo neriješeno 14 predmeta.

Ostali osnovni sudovi u Republici Crnoj Gori su obavijestili Zaštitnika da nemaju evidentiran ni jedan zahtjev za naknadu nematerijalne štete zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku.

III Relevantni propisi

Članom 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda propisano je:

«Visoke strane ugovornice jamče svakome u svojoj nadležnosti prava i slobode određene u Dijelu I ove Konvencije».

Članom 6 stav 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda propisano je: «Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom obrazovanim na osnovu zakona».

Članom 13 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda utvrđeno je:

«Svakome kome su povrijeđena prava i slobode u ovoj Konvenciji ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.»

Članom 41 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda propisano je: «Evropski sud za ljudska prava može pružiti pravilno zadovoljenje oštećenoj stranci, kada utvrdi povredu Konvencije ili protokola uz nju, a unutrašnje pravo Visoke strane ugovornice u pitanju omogućava samo djelimičnu odštetu».

Članom 7 Zakona o sudovima («Službeni list RCG», broj 5/02) propisano je:

»Svako ima pravo na nepristrasno suđenje u razumnom roku».

Članom 11 stav 1 Zakonom o parničnom postupku («Službeni list RCG», broj 22/04) propisano je:
«Sud je dužan da nastoji da postupak sprovede bez odugovlačenja u razumnom roku sa što manje troškova i da onemogući svako zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.

Članom 16 stav 1 i 2 Zakonika o krivičnom postupku ("Sl. list RCG" br. 71/03 i 7/04), propisano je:
«Okrivljeni ima pravo da u najkraćem roku bude izveden pred sud i da mu bude suđeno bez odlaganja.

Sud je dužan da postupak sprovede bez odugovlačenja i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja pripadaju licima koja učestvuju u postupku.»

IV Mišljenje Zaštitnika

Iz dosadašnjeg rada institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda evidentno je da se najveći broj pritužbi na rad sudova, kao i najveći broj preporuka upućenih sudovima odnosio na odugovlačenje sudskog postupka. Zaštitnik je više puta ukazivao da sudski postupci, bez obzira na vrstu, često nedopustivo dugo traju, čak i u pravno manje složenim predmetima, uprkos tome što je Zakonom o sudovima i procesnim zakonima u Crnoj Gori propisana obaveza sudova da postupak sprovedu bez odugovlačenja, radi obezbjeđivanja prava građana na suđenje u razumnom roku.

Naime, članom 7 Zakona o sudovima je propisano da svako ima pravo na nepristrasno suđenje u razumnom roku, a odredbama člana 16 stav 1 i 2 Zakonika o krivičnom postupku da okrivljeni ima pravo da u najkraćem roku bude izveden pred sud i da mu bude suđeno bez odlaganja i da je sud dužan da postupak sprovede bez odugovlačenja i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja pripadaju licima koja učestvuju u postupku. Istu odredbu o obavezi suda sadrži i član 11 Zakona o parničnom postupku. Međutim, ovim, a ni drugim zakonima nije predviđeno pravno sredstvo kojim bi se obezbjedilo da se ovo pravo ne krši odnosno pravo na obeštećenje u slučaju kršenja ovog prava. Prema tome, domaćim zakonodavstvom je garantovano pravo na suđenje u razumnom roku, ali nijesu propisana pravna sredstva za ostvarivanje ovog prava. U prilog tome govori navedeni stav Vrhovnog suda Crne Gore, iz kojeg decidno proizilazi da stranke u sudskom postupku ne mogu pred sudom u Crnoj Gori ostvariti pravo na naknadu zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku. Umjesto zaštite pred domaćim sudovima stranke se upućuju da to pravo mogu jedino ostvariti kod Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu.

Naknada štete zbog neopravdanog odugovlačenja sudskog postupka, prema važećim ustavnim rješenjima, ne može biti ni predmet ustavne žalbe kod Ustavnog suda. Naime, predmet ustavne žalbe može biti povreda slobode i prava, čovjeka i građanina utvrđenih Ustavom Republike Crne Gore, a Ustavom nije garantovano pravo na suđenje u razumnom roku.

Iz člana 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda proizilazi primarna obaveza države da štiti ljudska prava i slobode iz ove Konvencije u okviru svog pravnog sistema. Članom 6 Konvencije garantovano je pravo svakog lica na suđenje u razumnom roku u građanskim i krivičnim sudskim postupcima, a članom 13 pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima svakome kome su povrijeđena prava i slobode predviđena u ovoj Konvenciji. Prema tome, pravo na djelotvoran pravni lijek se odnosi i na povredu prava na suđenje u razumnom roku, a to podrazumijeva propisivanje pravnih sredstava kojima će se obezbijediti ostvarivanje navedenog

prava odnosno naknada štete zbog kršenja tog prava. Konvencija ne određuje vrstu i prirodu pravnog sredstva, već je svakoj državi ostavljeno da sama odredi efikasno pravno sredstvo, koje će biti djelotvorno da ubrza postupak ili da spriječi neopravdano dugo trajanje sudskih postupaka i, ako je već došlo do kršenja prava na suđenje u razumnom roku, obezbijedi odgovarajuću naknadu stranci u postupku. S tim u vezi, članom 41 Konvencije utvrđeno je da Evropski sud za ljudska prava može pružiti pravilno zadovoljenje oštećenoj stranci, kada utvrdi povredu Konvencije ili protokola uz nju, a unutrašnje pravo Visoke strane ugovornice u pitanju omogućava samo djelimičnu odštetu, iz čega proizilazi da se podrazumijeva postojanje u nacionalnom zakonodavstvu pravnog osnova za ostvarivanje naknade štete u slučaju kršenja prava, konkretno, prava na suđenje u razumnom roku.

U prilog tome valja imati u vidu stav Evropskog suda za ljudska prava koji je ukazao «da postoji značajna opasnost za vladavinu prava u okviru nacionalnih pravnih poredaka kada se u pravosuđu dešavaju prekomjerna odlaganja, a stranke nemaju domaća pravna sredstva na raspolaganju».

Polazeći od međunarodnih garancija primarne obaveze države da štiti ljudska prava i slobode u okviru svog pravnog sistema, te garancije prava svakog lica na suđenje u razumnom roku, kao i činjenice da se upravo to pravo najčešće krši u Crnoj Gori, Zaštitnik je ocijenio da je potrebno propisati pravni osnov za ostvarivanje naknade štete u slučaju povrede prava građana na suđenje u razumnom roku u Zakonu o obligacionim odnosima ili procesnim zakonima, radi usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa međunarodno priznatim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda. Time bi se obezbjedilo efikasno ostvarivanje prava građana, jer efikasnost ljudskih prava zavisi od efikasnosti pravnih sredstava obezbjeđenih za slučaj njihovog kršenja.

Propisivanje takvog pravnog osnova istovremeno bi doprinijelo efikasnosti rada sudova. Takođe, mogućnost obeštećenja pred domaćim sudovima bi uticala na smanjenje broja obraćanja Evropskom sudu za ljudska prava, zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, a time bi država izbjegla plaćanje visokih troškova sudskog postupka pred tim sudom.

Na osnovu svega izloženog, Zaštitnik predlaže da Skupština Republike Crne Gore razmotri ovu inicijativu i povodom iste donese odgovarajuće zaključke.



VLADI REPUBLIKE CRNE GORE

PODGORICA

Na osnovu člana 23. Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda («Službeni list RCG», broj 41/03), dajem mišljenje o potrebi donošenja Zakona o sprječavanju i suzbijanju zloupotrebe opojnih droga

MIŠLJENJE

Dosadašnji razvoj normativnog sistema, sistema institucija, sevisa i službi za suzbijanje i prevenciju zloupotrebe psihoaktivnih supstanci u Republici Crnoj Gori razvijao se sporo i diskontinuirano. Polazeći od činjenice da naša Republika nema Zakon o sprječavanju i suzbijanju zloupotrebe opojnih droga neophodno je pristupiti hitnom donošenju zakona kako u cilju zaštite zdravlja ljudi, tako i zbog potrebe prilagođavanja domaćeg zakonodavstva međunarodnim standardima u ovoj oblasti. Na taj način bi prevencija narkomanije koja bi po prvi put bila regulisana naznačenim zakonom postala konstitutivni dio intervencijskog spektra zasnovanog na naučnim principima.

1. Neophodnost harmonizacije crnogorskog zakonodavstva sa međunarodnim standardima u oblasti suzbijanja zloupotrebe droga

Od velikog broja međunarodnih konvencija iz oblasti suzbijanja zloupotrebe droga navešćemo samo one najznačajnije koje nameću obaveze državama potpisnicama da preduzmu mjere na unutrašnjem i međunarodnom planu u cilju realizacije obaveza predviđenih međunarodnim ugovorima.

- a) Jedinstvena konvencija o opojnim drogama iz 1961. godine

Jedinstvena konvencija o opojnim drogama polazi od toga da je toksikomanija nesreća za pojedinca i da, istovremeno, predstavlja ekonomsku i društvenu opasnost za čovječanstvo, pa zato nastoji da preko UN ograniči upotrebu opojnih droga u medicinske i naučne svrhe. U okviru međunarodnih obaveza države potpisnice su dužne preduzeti mjere nadzora koje predviđa konvencija (supstance, organi, procjene i statistike, ograničenja fabrikacije i uvoza, kao i odredbe o međunarodnoj trgovini) i izvršiti obaveze opšteg karaktera. Sve zemlje su obavezne da do određenog datuma dostavljaju organu svoje procjene o potrebnim količinama (za medicinske i naučne svrhe, fabrikaciju i sl.). Ovo se podjednako odnosi i na zemlje koje nijesu prihvatile Jedinstvenu konvenciju. Fabrikacija i uvoz opojnih droga su ograničeni, samo na određene količine, a u nadležnosti je strana ugovornica da dozvoli uvoz opojnih droga u bilo koju zemlju samo saglasno propisima te zemlje i u granicama ukupnih procjena. Pored toga predviđena je i mogućnost primjene strožijeg režima u lukama i slobodnim zonama, kao i izdavanja dozvola za uvoz ili izvoz.

Obaveze u polgedu preduzimanja mjera na unutrašnjem planu su brojne i zadiru u ono što se označava kao unutrašnje stvari države, jer se odnose i na donošenje određenih zakona, i na administraciju, zatim na preduzimanje represivnih mjera, što sve spada u suverena prava jedne države. Stoga se mogu uočiti tri kategorije takvih obaveza:

- 1) obaveze u smislu preporuka
- 2) obaveze koje imaju u vidu ustavne odredbe strana ugovornica, njihov pravni sistem i njihovo zakonodavstvo,
- 3) obaveze koje se odnose na obavljanje privredne djelatnosti predviđene konvencijom.

Kod prve kategorije pojedinim članovima konvencije dat je oblik preporuka koje svaka država treba da prilagodi sopstvenoj situaciji. Takav je slučaj napr. sa čl. 37 konvencije (zaplena i konfiskacija). Identično je i sa članom 38. (liječenje toksikomana) posebno sa stavom 2. Po toj odredbi poželjno je da se obrazuju službe za uspješno liječenje toksikomana itd.

b) Konvencija o psihotropnim supstancama iz 1971. godine

Izuzetno je značajan čl. 20. konvencije (mjere protiv zloupotrebe psihotropnih supstanci), gdje se u stavu 1. kaže da «strane ugovornice preduzimaju sve moguće mjere kojima se može spriječiti zloupotreba psihotropnih supstanci i obezbijediti brzo otkrivanje i liječenje, vaspitanje, postterapijsko liječenje, rehabilitacija i ponovno uključivanje u društvo...» Ovdje su, obaveze strana ugovornica, za razliku od Jedinствene konvencije, sasvim određene, jer se kaže da one preduzimaju» sve moguće mjere», dok je tamo slična odredba bila izražena u obliku preporuka i želja.

Najveći domet među kaznenim odredbama (čl. 22) imaju one koje stranama ugovornicama daju mogućnost da lica koja zloupotrebljavaju psihotropne supstance, a počinu krivična djela, umjesto primjene kazne ili kao njenu dopunu, podvrgnu istim mjerama predviđenim u člana 20. (liječenje, vaspitanje, postterapijsko liječenje, rehabilitacija i ponovno uključivanje u društvo). Ovakva odredba je potpuno nova jer se do sada nije nalazila ni u jednom međunarodnom ugovoru, tako da označava važnu etapu u nastojanjima da se ova vrlo opasna bolest što je moguće više suzbije.

c) Konvencija UN protiv nezakonitog prometa opojnih droga i psihotropnih supstanci iz 1988. godine.

Konvencija zapaženo mjesto daje zapleni (čl. 5), ekstradiciji (čl. 6), uzajamnoj pravnoj pomoći (čl. 7), ustupanju krivičnog postupka (čl. 8), a dozvoljava i ostale oblike saradnje (čl. 9). Premda se neke od tih odredaba mogu naći i u ranijim međunarodnim dokumentima, za sadašnje je karakteristično da znatno pojačavaju obaveze država u ovim slučajevima.

Treba istaći da se ovim međunarodnim sporazumom obuhvata mnogo veći broj djelatnosti koje saglasno svom unutrašnjem pravu treba smatrati krivičnim djelom. Naime, ukoliko se stav 1 tač. (a) pod (i), a i sadržina tač. (c) pod (III) i (IV) u osnovnim crtama poklapaju sa onim što stoji u čl. 36. Jedinствene konvencije (proizvodnja, posredovanje, prerada i sl.), nije isto i sa ostalim tekstom tač. (a) od II-V), kao i onim što je određeno u tač. (b). Tu je propisano da su strane potpisnice pod izloženim uslovima, obavezne da inkriminišu uzgajanje opijumskog maka, žbunja koke ili bilje kanabis kad se to čini u svrhu nedozvoljene proizvodnje opojnih droga ili neke druge slične svrhe. Pored toga, mora se ograničiti i konverzija i prenos svojine ako se zna da je ona stečena izvršenjem nekog krivičnog djela, učestvovanjem u njemu i sl. kao i još neke djelatnosti u vezi sa svojinom (tač. b).

U tač. (c) pod (I) i (II) traži se da se zavisno od ustavnih načela i osnovnih koncepcija pravnog sistema, kažnjavaju sledeće djelatnosti: sticanje, posjedovanje ili korišćenje svojine, ako se zna da je ona pribavljena na osnovu krivičnih djela pomenutih u tač. (a) Konvencije, kao i posjedovanje opreme i materijala ili supstance Tebele I i Tabele II ako se zna u koju svrhu se koriste ili će se koristiti.

Posebno su značajne odredbe st. 2 istog člana Konvencije koje takođe, zavisno od ustavnih načela i osnovnih koncepcija svog pravnog sistema, obavezuju strane potpisnice da kao krivično djelo tretiraju i između ostalog držanje, kupovinu ili gajenje opojnih droga ili o psihotropnih supstanci za ličnu potrošnju suprotno odredbama ranijih konvencija.

II Sadržaj Zakona o sprečavanju i suzbijanju zloupotebe opojnih droga

Polazeći od međunarodnih obaveza RCG Zakon o sprečavanju i suzbijanju zloupotrebe opojnih droga bi regulisao sljedeće oblasti:

- Uslove za proizvodnju i promet opojnih droga;
- Nadzor nad proizvodnjom i prometom opojnih droga;
- Mjere za suzbijanje zloupotrebe opojnih droga;
- Sistem za prevenciju zavisnosti, pomoć zavisnicima i povremenim konzumentima opojnih droga.

1. Zakonom bi bila predviđena obaveza crnogorskog parlamenta da donese nacionalnu strategiju nadzora nad opojnim drogama, suzbijanja zloupotrebe opojnih droga i pomoći zavisnicima od opojnih droga kao osnova za djelovanje državnih organa, lokalne uprave i dr.
2. U cilju prevencije zavisnosti i sprovođenja specifičnih postupaka za odvikavanje od droge zakonom bi bilo predviđeno osnivanje Crnogorskog zavoda za prevenciju zavisnosti koji bi prikupljao podatke iz oblasti zavisnosti i zloupotrebe opojnih droga, analizirao epidemiološko stanje, predlagao, organizovao i sprovodio mjere iz naznačene oblasti, kreirao doktrinu u liječenju zavisnosti, sproveo aktivnosti na sprječavanju i ranom otkrivanju i suzbijanju zavisnosti, organizovao stalnu edukaciju iz oblasti suzbijanja i liječenja zavisnosti itd.

U cilju sistematskog praćenja pojava, razmatranja pitanja i obavljanja poslova u vezi primjene Zakona o suzbijanju zloupotrebe opojnih droga i sprovođenja nacionalne strategije Vlada RCG će osnovati Koordinaciono tijelo (ured, kancelariju).

3. Naznačenim zakonom bi po prvi put bile normirane mjere za suzbijanje zloupotrebe opojnih droga i psihotropnih supstanci koje bi obuhvatale:
 - Sistemsko ispitivanje, otkrivanje i praćenje svih pojava zloupotrebe opojnih droga,
 - Stalno sprovođenje organizovanih preventivnih vaspitno-obrazovnih programa preko porodice, škole, zdravstvenih ustanova, medija (primarna prevencija)
 - Rano otkrivanje i praćenje povremenih konzumenata opojne droge (sekundarna prevencija)
 - Rano otkrivanje, liječenje, rehabilitacija i resocijalizacija zavisnika (tercijalna prevencija)
 - Sprovođenje programa redukcije ponude i potražnje opojnih droga

Polazeći od navedenog, kao i činjenice da je u Republici Crnoj Gori sve veći broj uživaoca droge i to uglavnom mladih ljudi, da je upotreba droge i psihoaktivnih supstanci višestruko štetna, a prije svega za zdravlje onih ljudi koji ih uživaju, mišljenja sam da je neophodno pristupiti izradi Zakona o sprečavanju i suzbijanju zloupotrebe opojnih droga. Donošenjem zakona naša država bi u potpunosti realizovala obaveze preuzete ratifikovanjem

međunarodnih konvencija i drugih međunarodnih akata iz oblasti proizvodnje i prometa opojnih droga. Veliki značaj Zakona ogledao bi se i u preciznom regulisanju mjera za suzbijanje zloupotrebe opojnih droga i mjera za prevenciju zloupotrebe psiho aktivnih supstanci, čime bi se ostvario jedan od osnovnih ciljeva u toj borbi, a to je redukcija ponude i potražnje opojnih droga, odnosno smanjenje broja zavisnika.



SKUPŠTINA REPUBLIKE CRNE GORE
-n/r predsjedniku –
3. septembar 2007. godina

PODGORICA

Na osnovu člana 25 stav 1 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda («Službeni list RCG», broj 41/03), a povodom pritužbe V. J., iz Podgorice, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda podnosi

INICIJATIVU
za izmjenu i dopunu Zakona o privrednim društvima («Službeni list RCG», broj 6/2002)

Radi zaštite ljudskih prava i sloboda i usklađivanja sa međunarodno priznatim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda, potrebno je izvršiti izmjene i dopune odredaba čl. 24 i 25 Zakona o privrednim društvima, kojima je uređena dobrovoljna likvidacija akcionarskog društva i ovlašćenja likvidatora, na način što će se precizno i jasno urediti postupak dobrovoljne likvidacije akcionarskog društva u slučajevima kada obaveze prelaze raspoloživa finansijska sredstva ili očekivana finansijska sredstva od prodaje imovine ili stečena na drugi način, odnosno u slučajevima kad se protiv društva koje je pokrenulo postupak dobrovoljne likvidacije vodi sudski spor za naknadu štete ili isplatu drugih potraživanja, i to:

- prava i obaveze likvidatora,
- prava i obaveze registratora Centralnog registra,
- upućivanje na parnični postupak radi utvrđivanja osnovanosti potraživanja povjerilaca kad likvidator odbije da prizna ili izmiri potraživanje,
- izmirivanje potraživanja

I Uvod

V. J., iz Podgorice, podnio je Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, 15. marta 2006. godine, pritužbu na rad Osnovnog suda u Podgorici, zbog odugovlačenja sudskog postupka u predmetu P. br. 6429/00, po njegovoj tužbi protiv Preduzeća AD «Lovćen», iz Podgorice, radi isplate potraživanja

po osnovu neisplaćenih zarada za 1997. i 1998. godinu, kao i na rad Centralnog registra Privrednog suda u Podgorici.

Podnosilac je u pritužbi naveo: da je u Preduzeću «Lovćen» radio 35 godina, da ga je to preduzeće poslalo na rad u Moskvu i da mu za 1997. i 1998. godinu, i pored niza obećanja, nijesu isplaćene zarade; da je 6. aprila 2000. godine, podnio tužbu Osnovnom sudu u Podgorici, radi isplate neisplaćenih zarada, da predmet nosi poslovnu oznaku P.br. 6429/00 i da je dat u rad sudiji V. A.; da je za vrijeme od skoro šest godina zakazivano mnogo ročišta (oko 40), na koja se rukovodstvo preduzeća nije odazivalo, te da spor pred Osnovnim sudom do podnošenja pritužbe nije okončan. Takođe je istakao da je obavijestio Osnovni i Privredni sud u Podgorici da je navedeno preduzeće raspisalo konkurs za prodaju akcija i nepokretnosti i, s tim u vezi, zahtijevao izdavanje privremene mjere dok se spor u navedenom predmetu ne okonča, što Osnovni sud u Podgorici nije prihvatio; da je Preduzeće pokrenulo postupak dobrovoljne likvidacije, te da je zbog toga Osnovni sud prekinuo parnični postupak po njegovoj tužbi za isplatu neisplaćenih zarada; da je 16. decembra 2005. godine obavijestio Centralni registar Privrednog suda u Podgorici da je kod Osnovnog suda u Podgorici u toku spor po njegovoj tužbi protiv tuženog AD «Lovćen» i da je tražio da taj Registar preduzme zakonom propisane mjere i ne dozvoli dobrovoljnu likvidaciju pomenutog preduzeća sa razloga što mu nijesu izmirene obaveze, koje su predmet spora pred Osnovnim sudom.

Smatra da mu je postupanjem Osnovnog suda u Podgorici koji neopravdano odugovlači sudski postupak po njegovoj tužbi, koji traje već šest godina i u kome još uvijek nije donijeta prvostepena odluka, kao i nepostupanjem Centralnog registra po njegovom zahtjevu povrijeđeno pravo na pravično suđenje u razumnom roku.

Podnosilac pritužbe je, uz pritužbu, dostavio Zaštitniku dokumentaciju u vezi parničnog postupka kod Osnovnog suda u Podgorici (tužbu, prvostepenu presudu, žalbu, drugostepenu presudu, predloge za izdavanje privremene mjere zabrane otuđenja i opterećenja akcija protivnika obezbjeđenja uz upis u nadležni Registar i zabrane otuđenja i opterećenja nepokretnosti protivnika obezbjeđenja, kao i potvrdu Osnovnog suda u Podgorici o činjenicama: da se pred tim sudom vodi postupak po tužbi podnosioca pritužbe protiv tuženog AD «Lovćen», radi isplate potraživanja po osnovu ličnog dohotka za rad u Rusiji, za 1996, 1997 i 1998. godinu, da je prema postavljenom zahtjevu ukupno potraživanje precizirano na iznos od 13.300 € i da je postupak prekinut, jer se protiv tuženog vodi postupak dobrovoljne likvidacije-stečaja), Odluku o dobrovoljnoj likvidaciji AD «Lovćen» i Odluku o imenovanju likvidatora društva, Oglas Centralnog registra Privrednog suda u Podgorici za objavljivanje u Službenom listu Republike Crne Gore o pokretanju postupka dobrovoljne likvidacije navedenog privrednog društva i njegovo obraćanje Centralnom registru Privrednog suda.

II Ispitni postupak

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je postupajući po ovoj pritužbi, 11. aprila 2006. godine, zatražio izjašnjenje od Centralnog registra Privrednog suda u Podgorici, a 13. aprila 2006. godine od predsjednika Osnovnog suda u Podgorici.

U zahtjevu za izjašnjenje koje je upućeno predsjedniku Osnovnog suda u Podgorici, pored obavještenja o sadržini pritužbe, tom Sudu je ukazano da prekid postupka doprinosi dugom trajanju postupka, zbog čega je neophodno da Sud, prilikom odlučivanja o prekidu postupka, i o tome vodi računa, s obzirom da se, za razliku od stečaja koji se sprovodi u slučaju insolventnosti privrednog društva u kojem se, saglasno članu 37 Zakona o insolventnosti privrednih društava («Službeni list RCG» broj 6/03), po sili zakona, privremeno obustavljaju postupci po tužbama ili radnje koje su usmjerene na izmirenje potraživanja prema dužniku, od trenutka podnošenja predloga za pokretanje stečajnog postupka, dobrovoljna likvidacija, saglasno članu 24 Zakona o privrednim društvima («Službeni list RCG» broj 6/03), može sprovesti samo kada akcionarsko društvo ima dovoljno finansijskih sredstava da pokrije svoje obaveze i po svojoj prirodi ne podrazumijeva moratorijum i privremeno obustavljanje aktivnosti. Takođe, ukazano je da treba imati u vidu bitno različite pravne posljedice dobrovoljne likvidacije u odnosu na stečaj, s obzirom da u stečajnom postupku povjerilac ima mogućnost ostvarivanja svog potraživanja u skladu sa zakonom, dok je za postupak dobrovoljne likvidacije upravo najbitnije da je obaveza dužnika odnosno potraživanje povjerioca utvrđeno sudskom odlukom prije sprovođenja dobrovoljne likvidacije.

Predsjednik Osnovnog suda u Podgorici je aktom Su. VI-2 br. 131/2006, od 29. maja 2006. godine, dostavio Zaštitniku izjašnjenje u kojem je naveo da ga je sudeći sudija obavijestio: da je u predmetu P.br. 149/2005, dana 22. decembra 2005. godine, donijeto rješenje o prekidu postupka, sa razloga što je protiv tuženog AD «Lovćen» pokrenut postupak dobrovoljne likvidacije-stečaja; da je, ukoliko se steknu uslovi za nastavak postupka, zainteresovana strana (u ovom slučaju) tužilac u mogućnosti da traži nastavak postupka, što isti nije učinio i da ovaj Sud nije u mogućnosti niti je ovlašten da utvrđuje solventnost tuženog, već je to nadležnost Privrednog suda pred kojim se vodi postupak.

U izjašnjenju registratora Centralnog registra Privrednog suda u Podgorici broj 325/06, od 10. juna 2006. godine (primljeno 7. septembra 2006. godine), navedeno je: da je dana 12. jula 2005. godine Centralnom registru Privrednog suda dostavljena prijava za pokretanje postupka dobrovoljne likvidacije AD «Lovćen», u Podgorici, u skladu sa čl. 24 Zakona o privrednim društvima («Službeni list RCG», br. 6/02); da je uz prijavu za pokretanje postupka podnijeta Odluka Skupštine akcionara AD «Lovćen» o dobrovoljnoj likvidaciji, od 6. jula 2005. godine, Zapisnik sa sjednice Skupštine akcionara, od 6. jula 2005. godine, Odluka o imenovanju L. R. za likvidatora Društva, Izjava likvidatora o prihvatanju imenovanja, što je uslov da Centralni registar dostavi Službenom listu na objavljivanje Odluku o pokretanju postupka dobrovoljne likvidacije, u skladu sa čl. 24 stav 5 Zakona o privrednim društvima; da je nakon objave obavještenja o pokretanju postupka dobrovoljne likvidacije nad AD «Lovćen», iz Podgorice, Centralnom registru dostavljeno nekoliko prijava potraživanja, koja je Registar, u skladu sa čl. 25 Zakona o privrednim društvima, dostavio likvidatoru na dalje postupanje; da je, 16. decembra 2005. godine, Centralnom registru dostavljeno obavještenje J. V., iz Podgorice da je isti pokrenuo spor pred Osnovnim sudom u podgorici P br. 6429/00 i da je u istom predmetu podnijet predlog za izdavanje privremene mjere zabrane raspolaganja sa žiro računa tuženog, te da iz tog razloga Centralni registar ne dozvoli dobrovoljnu likvidaciju AD «Lovćen», ali ista nije zabilježena, jer nije praćena odgovarajućom odlukom suda. Na kraju je naglašeno da je postupak dobrovoljne likvidacije nad AD «Lovćen» u Podgorici u toku, te da bi se isti okončao likvidator je dužan dostaviti konačan izvještaj o likvidaciji usvojen na vanrednoj Skupštini akcionara (čl. 24 stav 10 Zakona o privrednim društvima), što isti do dana dostavljanja izjašnjenja nije uradio.

III Utvrđene činjenice

Na osnovu pritužbe, dokumentacije koja je uz istu dostavljena i izjašnjenja Osnovnog suda u Podgorici i Centralnog registra Privrednog suda u Podgorici, Zaštitnik je utvrdio:

- da je podnosilac pritužbe, 6. aprila 2000. godine, podnio tužbu Osnovnom sudu u Podgorici protiv AD «Lovćen», u Podgorici, radi isplate neisplaćenih zarada za 1997. i 1998. godinu;
- da je Osnovni sud u Podgorici, 28. oktobra 2004. godine, donio presudu P br. 6429/00, kojom je odbijen tužbeni zahtjev podnosioca pritužbe;
- da je Viši sud u Podgorici, po žalbi podnosioca pritužbe ukinuo prvostepenu presudu rješenjem GŽ br. 2194/2004, od 25. marta 2005. godine;
- da je u toku ponovljenog postupka Osnovni sud u Podgorici donio rješenje o prekidu postupka, sa razloga što je protiv tuženog AD «Lovćen» pokrenut postupak dobrovoljne likvidacije-stečaja;
- da je, 12. jula 2005. godine, AD «Lovćen», u Podgorici dostavilo Centralnom registru Privrednog suda u Podgorici prijavu za pokretanje postupka dobrovoljne likvidacije kako bi Centralni registar dostavio „Službenom listu“ na objavljivanje Odluku o pokretanju postupka dobrovoljne likvidacije;
- da je podnosilac pritužbe, 16. decembra 2005. godine, Centralnom registru dostavio obavještenje o svom potraživanju prema AD «Lovćen», koje je predmet sudskog spora pred Osnovnim sudom u Podgorici, sa zahtjevom da Centralni registar ne dozvoli dobrovoljnu likvidaciju AD «Lovćen» dok ne izmiri sporno potraživanje;
- da Centralni registar nije izvršio zabilježbu potraživanja podnosioca zahtjeva, niti je prosljedio prijavu ovog potraživanja likvidatoru na dalji postupak iz razloga što potraživanje nije utvrđeno sudskom odlukom;
- da je postupak dobrovoljne likvidacije nad AD «Lovćen» u Podgorici u toku i da nije okončan iz razloga što likvidator nije dostavio konačan izvještaj o likvidaciji usvojen na vanrednoj Skupštini akcionara, što je dužan da učini saglasno članu 24 stav 10 Zakona o privrednim društvima.

IV Relevantni propisi

Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima utvrđeno je:

«Svako ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nadležnim nacionalnim sudovima protiv djela kojima se krše osnovna prava koja su mu priznata ustavom ili zakonima.» (član 8)

«Svako ima potpuno jednako pravo na pravično javno suđenje pred nezavisnim i nepristrasnim sudom koji će odlučiti o njegovim pravima i obavezama i o osnovanosti svake krivične optužbe.» (član 10)

Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda utvrđeno je:

«Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.» (član 6)

«Svakome kome su povrijeđena prava i slobode u ovoj Konvenciji ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.» (član 13)

Ustavom Republike Crne Gore propisano je:

«Svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih sloboda i prava u zakonom utvrđenom postupku. Svakome se jamči pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se rješava o njegovom pravu ili na zakonu zasnovanom interesu.» (član 17)

Zakonom o parničnom postupku («Službeni list RCG», broj 22/04) propisano je:

«Sud je dužan da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja, u razumnom roku, sa što manje troškova i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankama pripadaju u postupku.» (član 11 stav 1)

«Postupak se prekida:

5) kad se podnese predlog za pokretanje stečajnog postupka u sporovima u kojima je tuženi stečajni dužnik;

7) kad je to drugim zakonom određeno» (član 211 tač. 5 i 7)

«Prekid postupka ima za posljedicu da prestaju teći svi rokovi određeni za vršenje parničnih radnji. Za vrijeme trajanja prekida postupka sud ne može preduzimati nikakve radnje u postupku, ali ako je prekid nastupio poslije zaključenja glavne rasprave, sud može na osnovu te rasprave donijeti odluku.

«Parnične radnje koje je jedna stranka preduzela dok traje prekid postupka nemaju prema drugoj stranci nikakvo pravno dejstvo. Njihovo dejstvo počinje tek pošto postupak bude nastavljen.» (član 213)

«Postupak koji je prekinut iz razloga navedenog u članu 211 tačka 5 ovog Zakona nastaviće se kad stečajni Sud ukine moratorijum».

«U svim ostalim slučajevima prekinuti postupak nastaviće se na predlog stranke čim prestanu razlozi prekida.» (član 214 st. 2 i 4)

Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda («Službeni list RCG», br. 41/03) propisano je:

«Zaštitniku se može obratiti svako ko smatra da su aktom radnjom ili nepostupanjem organa povrijeđena njegova prava ili slobode.» (član 4)

«Zaštitnik može dati inicijativu za izmjenu i dopunu pojedinih propisa, naročito radi njihovog usklađivanja sa međunarodno priznatim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda.» (član 24)

V Mišljenje Zaštitnika

U konkretnom slučaju, Zaštitnik je utvrdio da je povrijeđeno pravo podnosioca pritužbe na djelotvoran pravni lijek, jer mu nije omogućena zaštita njegovih prava, konkretno prava na zaradu, pred sudom. Pri tome, Zaštitnik zapaža da je do povrede prava došlo zbog toga što Zakonom o privrednim društvima nije potpuno i precizno uređen postupak dobrovoljne likvidacije, pored ostalog, postupak sprovođenja dobrovoljne likvidacije akcionarskog društva protiv kojeg se vodi sudski spor za naknadu štete ili isplatu drugih potraživanja. Na taj način, akcionarskim društvima je omogućeno da sprovođenjem postupka dobrovoljne likvidacije izbjegne izmirivanje obaveza i dugovanja povodom kojih povjerioci, uključujući i zaposlene, vode sudski spor, a povjerioci nemaju pravo na bilo koje pravno sredstvo kojim bi zaštitili svoja prava.

Naime, odredbama člana 24. Zakona o privrednim društvima («Službeni list RCG» broj 6/03) propisano je da se dobrovoljna likvidacija, u skladu sa odredbama ovog Zakona, može sprovesti kada akcionarsko društvo ima dovoljno finansijskih sredstava da pokrije svoje obaveze. U slučajevima kada obaveze prelaze raspoloživa finansijska sredstva ili očekivana finansijska sredstva od prodaje imovine ili stečena na drugi način primjenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje stečaj i likvidacija društava. Istim članom navedenog Zakona su propisana tri slučaja u kojima se može započeti sa dobrovoljnom likvidacijom akcionarskog društva, i to: kad je odredbama statuta društva predviđeno da se likvidacija društva može sprovesti poslije određenog perioda ili nastupanja određenog događaja, a taj period je prošao ili se taj događaj desio; kad se na vanrednoj skupštini akcionara donese odluka o likvidaciji društva; kad društvo na skupštini akcionara sa dvije trećine prisutnih glasova lično ili putem punomoćnika odnosno glasačkih listića, donese odluku da ne želi da nastavi poslovanje i da se dobrovoljno likvidira. Dalje je uređen način donošenja odluke o likvidaciji društva, rok za dostavljanje odluke CRPS-u, obaveza objavljivanje obavještenja o donošenju odluke o likvidaciji društva «Službeni list RCG», imenovanje likvidatora, čijim imenovanjem, pored ostalog, društvo prestaje da posluje, osim kada je to neophodno za savjesno, redovno i korisno okončanje poslova društva i za likvidaciju društva kako je to utvrdio likvidator. Kada su poslovi društva u potpunosti ili u značajnoj mjeri okončani likvidator priprema konačni izvještaj sa objašnjenjem kako je likvidacija sprovedena i kako se raspolagalo sa imovinom društva. Konačni izvještaj obavezno sadrži: konačni bilans stanja; prikaz izvora prihoda i njihovu upotrebu; spisak imovine koja je otuđena; prihode koji su ostvareni otuđenjem; da li postoje pitanja koja treba rješavati i predlog načina njihovog rješavanja; iznos troškova likvidacije i naknade koja pripada likvidatoru. Nakon pripreme konačnog izvještaja likvidator saziva vanrednu skupštinu akcionara na kojoj prezentira konačni izvještaj. U roku od sedam dana od dana održavanja vanredne skupštine akcionara, likvidator dostavlja kopiju konačnog izvještaja CRPS zajedno sa zahtjevom za brisanje društva iz registra. Nakon prijema konačnog izvještaja i zahtjeva za brisanje iz registra, registrator briše društvo iz CRPS-a i o tome dostavlja obavještenje «Službenom listu RCG» na objavljivanje. Odredbama člana 25 Zakona propisano je da likvidator imenovan za sprovođenje likvidacije prema ovom zakonu ima sva prava i obaveze odbora direktora društva. Likvidator zastupa društvo u likvidaciji kod suda, prema državnim organima i prema trećim licima. Likvidator u skladu sa ovim zakonom, pored ostalog, vrši raspodjelu preostale imovine društva povjeriocima i, kada je to moguće, akcionarima, u skladu sa pravima koje im daju njihove akcije i preduzima i druge radnje neophodne za urednu dokumentaciju društva.

Dakle, osim upućivanja na primjenu odredaba zakona kojima se uređuje stečaj i likvidacija društava u slučajevima kada obaveze prelaze raspoloživa finansijska sredstva ili očekivana finansijska sredstva od prodaje imovine ili stečena na drugi način, nijednom odredbom Zakona o privrednim društvima nije uređeno pitanje postupka dobrovoljne likvidacije u slučaju neizmirenih dugovanja povodom kojih se protiv društva vodi sudski spor.

Što se tiče stečajnog postupka na koji upućuje odredba člana 24 stav 1 Zakona o privrednim društvima, u slučajevima kada obaveze prelaze raspoloživa finansijska sredstva ili očekivana finansijska sredstva od prodaje imovine ili stečena na drugi način, on je uređen Zakonom o insolventnosti privrednih društava. Stečajni postupak se pokreće pisanim predlogom nadležnom sudu. Predlog za pokretanje stečajnog postupka mogu podnijeti dužnik, povjerilac ili grupa povjerilaca. Od trenutka podnošenja predloga za pokretanje stečajnog postupka postupci po tužbama ili radnje koje su usmjerene na izmirenje potraživanja prema dužniku privremeno se obustavljaju (moratorijum). Sud u roku od 24 sata od prihvatanja predloga za pokretanje stečajnog postupka imenuje upravnika. Stečajni upravnik je ovlašten, pored ostalog da: zaplijeni i oduzme imovinu dužnika, izvrši popis materijalne imovine dužnika i preduzme neophodne mjere za obezbjeđenje zaštite imovine dužnika, zatim da saziva sastanke povjerilaca i presjedava tim sastancima, pokrene postupak pred sudom na osnovu odredaba ovog zakona ili bilo kojeg drugog propisa, ako je to cjelishodno i opravdano, utvrdi valjanost obim i prioritet prijavljenih potraživanja prema dužniku i svih obezbjeđenja potraživanja i da izjavi odgovarajuće prigovore na takva potraživanja, ukoliko za to postoji odgovarajući osnov, pokrene postupak pred sudom ili drugim odgovarajućim pravosudnim organom. Saglasno članu 47 navedenog Zakona svi zahtjevi koji se podnose radi uključivanja potraživanja u stečajni postupak odnosno sva potraživanja prijavljuju se sudu. Sud prima podneseni dokaz osnovanosti potraživanja, vrši registraciju i upis dokaza osnovanosti potraživanja u registar potraživanja i u roku od deset dana obavještava upravnika, dužnika i upućuje upravniku kopiju registra potraživanja na procjenu. Upravnik procjenjuje valjanost, obim i prioritet zahtjeva za izmirenje potraživanja prema dužniku i svakog valjanog obezbjeđenja potraživanja koje je prijavljeno i podnosi prigovor u roku od 30 dana od isteka roka za prijavljivanje potraživanja ako za to postoje odgovarajući osnovi. Na osnovu blagovremeno podnesenog prigovora protiv dokaza o osnovanosti potraživanja, sud zakazuje ročište u roku od deset dana i o prigovoru obavještava oštećenog povjerioca. Na tom ročištu sud će utvrditi plan vođenja postupka i odlučivanja po prigovoru i odrediti rok za podnošenje dokaza od strane stranaka u postupku i datum održavanja sljedećeg ročišta. Odluka o prigovoru na potraživanja mora se donijeti u roku od 60 dana od dana održavanja prvog ročišta izuzev kad sud utvrdi da složenost spora ili drugi opravdani razlozi zahtijevaju duži rok. Sud može uputiti podnosioca prigovora da pred sudom, organom uprave, arbitražom ili drugim nadležnim organom pokrene postupak za utvrđivanje osnovanosti nekog potraživanja ukoliko je to cjelishodno.

Iz navedenih odredaba Zakona i insolventnosti privrednih društava proizilazi da je stečajni postupak uređen u potpunosti, počev od uslova pod kojima se pokreće, ovlašćenih pokretača postupka i organa koji odlučuju, kao i njihovih prava i obaveza. Stečajni postupak podrazumijeva uvođenje moratorijuma, odnosno privremenu obustavu sudskih i drugih postupaka po tužbama ili radnji koje su usmjerene na izmirenje potraživanja prema dužniku. Međutim, Zakonom je dalje razrađen postupak prijavljivanja potraživanja u okviru stečajnog postupka i odlučivanja prinudnog upravnika po prijavama, prigovor kojim se osporava osnovanost potraživanja kod stečajnog sudije, a u krajnjem i upućivanje na sud, organ uprave, arbitražu ili drugi nadležni organ, radi utvrđivanja osnovanosti potraživanja. Dakle, povjericima se obezbjeđuje da o njegovom zahtjevu odluči

nadležni organ odnosno sud. Nasuprot tome, u postupku dobrovoljne likvidacije, povjeriocu takvo pravo nije obezbjeđeno, pa ni shodnom primjenom odredaba Zakona o insolventnosti privrednih društava. Ovo zato što su, imajući u vidu potpuno različitu prirodu i karakter dva postupka - dobrovoljne likvidacije i stečaja, potpuno različito uređena ovlašćenja i obaveze likvidatora u postupku dobrovoljne likvidacije i prinudnog upravnika u stečajnom postupku. Osim toga, Zakonom o privrednim društvima kojim su propisana ovlašćenja registratora CRPS-a, registratoru, a ni bilo kojem drugom organu nijesu data bilo kakva ovlašćenja u slučaju prijavljivanja potraživanja, povodom kojih se vodi sudski spor, niti se iz ovog zakona ili Zakona o insolventnosti privrednih društava može zaključiti ko utvrđuje osnovanost potraživanja povjerilaca u postupku dobrovoljne likvidacije i na koji način. Očigledno je da je jedino moguća shodna primjena odredaba o prekidu sudskih postupaka koje vode povjerioci protiv akcionarskog društva koje je pokrenulo postupak dobrovoljne likvidacije (član 24 stav 1 Zakona o insolventnosti privrednih društava, član 211 tač. 5 i 7, član 213 i član 214 st. 2 i 4 Zakona o parničnom postupku), a njihova primjena upravo onemogućavaju ostvarivanje prava građana na zaštitu svojih prava u sudskom postupku. Očit primjer za to je konkretan slučaj opisan u ovoj inicijativi. Naime, Osnovni sud u Podgorici je primjenio navedene odredbe Zakona o insolventnosti privrednih društava i Zakona o parničnom postupku, koje se odnose na prekid postupka, a podnosilac pritužbe, s druge strane, nema nikakvu mogućnost da pokrene pravne mehanizme da se o njegovom potraživanju odluči, kao što bi to mogao u slučaju stečaja. Pri tome, registrator CRPS-a, kojem je potraživanje prijavljeno nema obaveze i ovlašćenja niti stečajnog upravnika niti suda, dakle niti da odlučuje o spornim potraživanjima, niti da ih upućuje na sudski postupak. Iz navedenog, po mišljenju Zaštitnika, proizilazi da nemogućnost shodne primjene Zakona o insolventnosti privrednih društava u postupku dobrovoljne likvidacije, na koju upućuje odredba člana 24 Zakona o privrednim društvima, odnosno nepotpuna i neprecizna uređenost navedenog postupka dobrovoljne likvidacije, onemogućavaju ostvarivanje prava građana na zaštitu svojih prava u sudskom postupku, odnosno prava na djelotvoran pravni lijek.

Zaštitnik je takođe zapazio da je u konkretnom slučaju, prije moratorijuma, sudski postupak za isplatu neisplaćenih zarada, dakle radni spor, do prekida trajao duže od pet godina, što ukazuje na težinu povrede prava podnosioca pritužbe, kojoj je doprinio i sud odugovlačenjem sudskog postupka.

Ovakvo pravno stanje, kao i činjenice koje je Zaštitnik utvrdio povodom konkretne pritužbe ukazuju da je ovakvim zakonskim rješenjima, nepotpunim i nejasnim, omogućeno akcionarskim privrednim društvima da izbjegnu svoje obaveze, odnosno da postupak dobrovoljne likvidacije iskoriste da bi se oslobodili obaveza prema svojim povjeriocima, koji radi naplate svojih potraživanja vode sudski spor.

Iz izloženog nedvosmisleno proizilazi da je neophodno precizno i jasno urediti postupak dobrovoljne likvidacije akcionarskog društva u slučajevima kada obaveze prelaze raspoloživa finansijska sredstva ili očekivana finansijska sredstva od prodaje imovine ili stečena na drugi način, odnosno u slučajevima kad se protiv društva koje je pokrenulo postupak dobrovoljne likvidacije vodi sudski spor za naknadu štete ili isplatu drugih potraživanja, a naročito: prava i obaveze likvidatora, prava i obaveze registratora Centralnog registra Privrednog suda, upućivanje na parnični postupak radi utvrđivanja osnovanosti potraživanja povjerilaca kad likvidator odbije da prizna ili izmiri potraživanje i izmirivanje potraživanja.



USTAVOTVORNA SKUPŠTINA REPUBLIKE CRNE GORE
- predsjedniku Ustavnog odbora -

24. maj 2007. godine

PODGORICA

Predmet: Primjedbe na Nacrt Ustava Crne Gore.

Saglasno odredbi člana 9 Zakona o postupku za donošenje i proglašenje novog Ustava Crne Gore i zaključku Ustavotvorne skupštine Republike Crne Gore, usvojenom na trećoj sjednici prvog redovnog zasijedanja u 2007. godini, završenoj 2. aprila 2007. godine, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda daje sljedeće predloge, mišljenja i sugestije na Nacrt Ustava Crne Gore, u dijelu koji se odnosi na položaj i nadležnosti institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, a saglasno zaključcima sa Okruglog stola «Uloga Ombudsmana i zaštita ljudskih prava i sloboda», koji je održan 24. aprila 2007. godine, u Podgorici, na kojem su učestvovali predstavnici insititucija ombudsmana iz regiona (Slovenije, Bosne i Hercegovine, Makedonije, Vojvodine i Kosova), kao i predstavnici nevladinog sektora, profesori Pravnog fakulteta u Podgorici i predstavnici nekih političkih partija.

1. Predložena rješenja o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda u Nacrtu Ustava ne obezbjeđuju potrebni nivo samostalnosti i nezavisnosti ove institucije u odnosu na izvršnu, zakonodavnu i sudsku vlast, te s toga predstavljaju korak nazad u odnosu na rješenja predložena u ekspertskom tekstu Ustava, koji je bio polazište za izradu novog Ustava Crne Gore i koji je sadržavao cjelovitija rješenja u pravcu obezbjeđenja takvog statusa.

2. Naime, Nacrt Ustava Crne Gore sadrži samo jedan član sa dvije odredbe (jedna je isključivo deklaratornog karaktera), kojima se ne obezbjeđuje potrebna samostalnost i nezavisnost institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, nego samo predviđa njeno postojanje. Pri tome su ove odredbe smještene u Drugom dijelu Nacrta Ustava koji se odnosi na ljudska prava i slobode, iza podpoglavlja «6. Lokalna samouprava», iako bi logičnije bilo da su smještene u dijelu koji se odnosi na ustavnost i zakonitost, s obzirom da je jedna od funkcija Zaštitnika i zaštita ustavnosti i zakonitosti.

Da bi se obezbijedila stvarna, suštinska samostalnost i nezavisna pozicija institucije Zaštitnika, a što je neophodno da bi on ostvario svoju funkciju, neophodno je novim Ustavom Crne Gore urediti i obezbijediti:

- nezavisnost i samostalnost institucije;
- transparentnost izbora, Zaštitnika i njegovih zamjenika u Parlamentu, što podrazumijeva i kvalifikovanu većinu za izbor;

- sigurnost njihove funkcije, što podrazumijeva dovoljno dug mandat i veoma ograničene razloge za njihovo razrješenje, koji mogu biti samo tehničke prirode;
- garantovati funkcionalni imunitet Zaštitnika i njegovih zamjenika za vrijeme i nakon prestanka funkcije;
- isključiti mogućnost pozivanja na odgovornost za mišljenje i preporuku datu u vršenju funkcije;
- nespojivost vršenja druge javne ili političke funkcije kao i profesionalno obavljanje druge djelatnosti, izuzimajući naučnu, obrazovnu i umjetničku djelatnost, kao i vršenje poslova zaštićenih autorskim pravima;
- da Zaštitnik i njegovi zamjenici ne mogu biti članovi političkih partija, niti smiju javno izjavljati svoja politička uvjerenja;
- opredjeljivanje finansijskih sredstava za rad institucije neposredno od parlamenta, bez uticaja Vlade ili Ministarstva finansija;
- poštovanje preporuka Zaštitnika;
- samostalnost Zaštitnika u formiranju stručne službe i izboru stručnog kadra.

Polazeći od izloženog odredbe o instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u novom Ustavu Crne Gore treba dati u okviru posebnog poglavlja, u dijelu koji se odnosi na ustavnost i zakonitost, kao što je to učinjeno za Ustavni sud.

Stoga podpoglavlje «7. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda» i član 76 u Nacrtu Ustava treba brisati, a poslije člana 142 Nacrta Ustava dodati Dio sedmi «ZAŠTITNIK LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA» i odredbe:

Nadležnost i ovlašćenja

Član 142a

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda je nezavisan i samostalan organ koji štiti ljudska prava i slobode zajamčena Ustavom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima, opšte prihvaćenim pravilima međunarodnog prava i zakonom, kada su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa i drugih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda nema ovlašćenja u odnosu na rad sudova, osim u slučajevima odugovlačenja sudskog postupka, očigledne zloupotrebe procesnih ovlašćenja ili neizvršavanja sudskih odluka.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda vrši svoju funkciju na osnovu Ustava, opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava, potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora i zakona, pridržavajući se načela pravde i pravičnosti.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda ima zamjenike. Skupština utvrđuje broj zamjenika na predlog Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

Zaštitnik o svom radu podnosi izvještaj Skupštini.

Uslovi za izbor i razrješenje, djelokrug, način rada i zarade Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i njegovih zamjenika uređuju se zakonom.

Izbor i razrješenje

Član 143b

Zaštitnika ljudskih prava i sloboda bira i razrješava Skupština, na predlog predsjednika Crne Gore, a zamjenike na predlog Zaštitnika, većinom glasova ukupnog broja poslanika.

Na odluku o razrješenju Zaštitnik ili zamjenik može podnijeti žalbu Ustavnom sudu Crne Gore.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda i njegovi zamjenici biraju se na vrijeme od sedam godina i mogu biti birani za još jedan mandat.

(Alternativa: Zaštitnik ljudskih prava i sloboda i njegovi zamjenici biraju se na vrijeme od devet godina).

Zaštitniku ljudskih prava i sloboda i njegovom zamjeniku prestaje funkcija prije isteka vremena na koje je izabran ako to sam zatraži, kad navrši godine života ili pun staž osiguranja za odlazak u starosnu penziju određene zakonom, ili ako je osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda ili njegov zamjenik razrješava se dužnosti ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje funkcije, ako nestručno ili nesavjesno vrši funkciju i ako trajno izgubi sposobnost za vršenje funkcije.

Nastupanje razloga za razrješenje utvrđuje Skupština u odgovarajućem postupku, u kojem Zaštitniku i zamjeniku mora biti omogućeno da se izjasne.

Imunitet i nespojivost funkcije

Član 143c

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda i njegovi zamjenici ne mogu biti pozvani na odgovornost za mišljenje ili preporuku dato u vršenju svoje funkcije.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda i njegovi zamjenici imaju imunitet kao poslanici.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda i njegovi zamjenici ne mogu vršiti poslaničku ili drugu javnu ili političku funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost. Ova zabrana se ne odnosi na naučnu, obrazovnu i umjetničku djelatnost kao ni na vršenje poslova zaštićenih autorskim pravima.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda i njegovi zamjenici ne mogu biti članovi političkih partija, niti javno ispoljavati svoja politička uvjerenja.

Sredstva za rad

Član 143d

Sredstva za rad Zaštitnika ljudskih prava i sloboda obezbjeđuju se u posebnom razdjelu državnog budžeta.

Budžet Zaštitnika ljudskih prava i sloboda je samostalan.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda utvrđuje nacrt budžeta i dostavlja ga Skupštini.

Predlog budžeta Zaštitnika, po pribavljenom mišljenju Vlade, utvrđuje radno tijelo Skupštine nadležno za budžet i dostavlja ga Vladi da ga, bez izmjena uvrsti u predlog državnog budžeta.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda samostalno formira stručnu službu za obavljanje stručnih i administrativno tehničkih poslova.

Zarade zaposlenih u stručnoj službi Zaštitnika ljudskih prava i sloboda utvrđuju se posebnim zakonom.»

O b r a z l o ž e n j e

1. Pravni osnov za osnivanje specijalizovane institucije za zaštitu ljudskih prava (ombudsmana) je obično sadržan u ustavima. Kako se ustav generalno smatra najvišim pravnim aktom jedne zemlje, ustavno pozicioniranje institucije ombudsmana ima izvjesnih prednosti, koje se ogledaju u doprinosu konsolidovanju njegovog statusa i davanju veće težine i legitimnosti njegovim akcijama, koje nemaju pravno obavezujući karakter. Ukoliko je jedna ovakva institucija ustanovljena Ustavom, to je može učiniti manje ranjivom, manje podložnom pritiscima i spremnijom da preživi i ostvari svoju ulogu.

2. Nezavisnost i samostalnost u radu redovno se ističu u svim ustavnim i zakonskim tekstovima, kao temeljne karakteristike institucije ombudsmana. Po pravilu to je inokosan organ izabran od strane parlamenta, koji postoji da bi u njegovo ime kontrolisao upravu i štitio prava građana od akcija javne vlasti. Uloga ombudsmana je, dakle, komplementarna sa ulogom parlamenta kao nosioca zakonodavne vlasti.

3. Pošto su položaj i uloga ombudsmana takvi, logično je da nosioca ove funkcije bira parlament, što je slučaj u većini zemalja. Kao predlagači mogu se pojaviti razna tijela, kao i šef države, što je slučaj u Sloveniji i u Mađarskoj. Smatramo da je ovakvo rješenje najcjelishodnije i u Crnoj Gori.

U pogledu većine glasova poslanika potrebnih za izbor, razlikuju se zemlje koje predviđaju prostu većinu i zemlje koje propisuju dvotrećinsku većinu kao uslov za izbor. Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda («Slubeni list RCG», br. 41/03) propisano je da se Zaštitnik i njegovi zamjenici biraju većinom od ukupnog broja poslanika. S obzirom na mogućnost opstrukcije izbora smatramo da je ovo rješenje najprihvatljivije.

4. U vršenju svojih funkcija ombudsman uživa nezavisnost i samostalnost u odnosu na sve druge organe i pojedince, kojima se nameće obaveza da tu nezavisnost i samostalnost poštuju bez izuzetka. U skladu sa tim, nijedan organ vlasti, pa ni parlament, nema pravo da ombudsmanu izdaje bilo kakva uputstva u vezi sa vršenjem njegove funkcije, a pogotovo ne može naložiti da započne ili obustavi neku istragu. To znači da ombudsman obavlja svoje funkcije isključivo na osnovu ustava i zakona, postupajući u granicama svojih ovlašćenja. Za svoj rad odgovara jedino parlamentu, kojem podnosi svoj godišnji izvještaj o radu.

5. Kao naročito važna mjera za obezbjeđenje samostalnog i nepristrasnog djelovanja ombudsmana, u najvećem broju zemalja utvrđena je nespojivost funkcije ombudsmana sa obavljanjem bilo koje druge funkcije ili određenih drugih dužnosti i poslova (inkompatibilnost). Sa funkcijom ombudsmana najčešće su nespojive druge funkcije u javnim službama i parlamentu, članstvo u političkim partijama, udruženjima, sindikatima, bavljenje bilo kojim drugim poslom na kome bi se on angažovao dijelom radnog vremena ili sa punim radnim vremenom. Ograničenje ne važi jedino za naučni, umjetnički i vaspitni rad, kao i aktivnosti koje podijelju autorskom pravu, redaktorskoj i uredniškoj djelatnosti. Kao što ne može, dakle, biti radno angažovan u organima i vlastima čiji rad kontroliše, isto tako je jasno da mora biti politički neutralan da bi djelovao objektivno i zaštićen od uticaja političkih tijela i partija. Ne može da daje političke izjave, osim onih koje proizilaze iz djelokruga njegovog rada. Ovo važi i za njegove zamjenike, kao i za osoblje njegove kancelarije.

S toga, u uporednoj praksi, nalazimo eksplicitnu odredbu kojom se propisuje da je ova funkcija, kao i funkcije njegovih zamjenika i osoblja nespojiva sa bilo kakvom političkom, javnom ili profesionalnom aktivnošću ili drugom službom.

6. Ombudsman može imati jednog ili više zamjenika, koji se, po pravilu, imenuju na isti način kao i ombudsman, čime se obezbjeđuje potreban autoritet njihovoj funkciji. Broj zamjenika varira u pojedinim zemljama, a njihov broj utvrđuje parlament zakonom ili posebnom odlukom. Zamjenik vrši poslove iz nadležnosti ombudsmana.

7. Finansijska i druga sredstva za rad ombudsmana obezbjeđuju se u državnom budžetu, s tim što se u većini zemalja teži da na dodjelu tih sredstava ne utiče Vlada ili neko od ministarstava. Na taj način se želi postići ekonomska nezavisnost institucije ombudsmana od onih organa čiji rad treba da nadzire. Saglasno tom opredjeljenju, najčešće je slučaj da se finansijska sredstva za rad institucije opredjeljuju neposredno od strane parlamenta.

8. Za obavljanje stručnih i administrativnih poslova ombudsmana, odnosno Zaštitnika, formira se stručna služba, koja se, po pravilu, sastoji iz dvije kategorije službenika: prvu sačinjavaju ombudsmanovi stručni saradnici – pravnici, a drugu administrativno-tehnički personal.

Generalno je prihvaćeno da ombudsman sam odlučuje o angažovanju osoblja, uz ograničenja nametnuta visinom dobijenih sredstava za rad. To njegovo pravo upravo proizilazi iz nezavisnosti institucije. Da bi uspješno pratio sve djelatnosti javne uprave za važnije oblasti može da angažuje posebne saradnike – stručnjake koji raspolažu specijalističkim znanjima. Samostalnost i nezavisnost institucije obezbjeđuje se, dakle, i na ovaj način, kao i odgovarajućom pozicijom zaposlenih u instituciji.

Na kraju, ističemo da je Parlamentarna skupština Savjeta Evrope, u mišljenju br. 261 (2007), povodom prijema Crne Gore u Savjet Evrope, preporučila, između ostalog, da se mora obezbijediti puna nezavisnost i samostalnost institucije ombudsmana u Crnoj Gori. To treba da se postigne ne samo kroz njen mandat, način izbora i druge garancije nezavisnosti, već i kroz obezbjeđivanje punog poštovanja ove institucije i podrške njenim aktivnostima i preporukama.