

**ANALIZA INTERNIH REGULATIVA
I OPERATIVNE SMJERNICE
ZA DALJI RAD INSTITUCIJA
BEZBJEDNOSNOG SEKTORA
U KONTEKSTU ZAŠTITE
LJUDSKIH PRAVA**

**ANALIZA
INTERNIH REGULATIVA
I OPERATIVNE SMJERNICE
ZA DALJI RAD
INSTITUCIJA BEZBJEDNOSNOG SEKTORA
U KONTEKSTU ZAŠTITE
LJUDSKIH PRAVA**

Podgorica, jun 2018.

Izdavač

Centar za demokratiju i ljudska prava - CEDEM
www.cedem.me

Za izdavača

Milena Bešić

Autori

Prof. dr Dražen Cerović¹
Relja Radonjić²

Saradnik na publikaciji

Rade Bojović³

Prevod

Joško Katelan

Grafički dizajn i prelom teksta

Marko Mihailović, M Studio doo, Podgorica

Publikacija predstavlja dio projekta „**Jačanje institucionalnih kapaciteta Ombudsmana za nadzor nad sektorom bezbjednosti**“ koji sprovodi CEDEM, u saradnji sa institucijom Ombudsmana, a uz finansijsku podršku **Ambasade Savezne Republike Njemačke u Crnoj Gori**. Sadržaj publikacije predstavlja isključivu odgovornost priređivača i ne odražava nužno stavove donatora.

1 Profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore, www.drazencerovic.me

2 Načelnik Odjeljenja za normativnu djelatnost Ministarstva odbrane

3 Pravni ekspert

SADRŽAJ:

Uvodne napomene – odnos Ombudsmana i institucija iz domena sektora bezbjednosti	1
1. Značaj institucije Ombudsmana i sektora bezbjednosti	3
1.1 Značaj institucije Ombudsmana	3
1.1.1. Ovlašćenja i limitacije Ombudsmana kao institucije za zaštitu prava i sloboda građana u našem pravu	6
1.1.2 Značaj rada Ombudsmana i medija.....	9
1.2 Značaj institucija bezbjednosnog sektora	12
1.2.1 Važnost kontrole nad radom institucija bezbjednosti	13
2. Analiza Zakona o unutrašnjim poslovima sa stanovišta ovlašćenja za represivnu aktivnost	17
2.1 Rad i postupanje policije – normativni okvir	17
2.2 Policijska ovlašćenja i dužnosti.....	18
2.3. Kontrola rada policije	20
3. Analiza Zakona o Vojsci Crne Gore sa stanovišta zaštite lica u službi i integriteta	23
3.1. Pravni okvir za zaštitu lica u službi u Vojsci Crne Gore	23
3.2. Rodna ravnopravnost.....	26
3.3. Integritet u Vojsci Crne Gore.....	28
3.4. Zaštita prava lica u službi u Vojsci.....	30
3.5. Preporuke	31
4. Izvještaji o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori.....	33
4.1. Izvještaj Ambasade USA o ljudskim pravima za Crnu Goru iz 2016. godine.....	33
4.2. Izvještaj Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori za 2017. godinu.....	37
4.3. Treći periodični izvještaj Crne Gore Komitetu UN protiv torture, maj 2018.	38
5. Operativne smjernice i preporuke za dalji rad i razvoj institucija bezbjednosnog sektora u smislu zaštite prava i sloboda, kao i saradnje sa institucijom Ombudsmana.....	47
6. ZAKLJUČAK.....	51
Literatura	55

Uvodne napomene – odnos Ombudsmana i institucija iz domena sektora bezbjednosti

Svako demokratsko društvo vidi jedan od značajnih mehanizama svog progresa u jačanju vladavine prava i ljudskih prava u odnosu na funkcije i ovlašćenja organa javne vlasti. Naročito je delikatno praćenje kvaliteta primjene ovlašćenja od strane sektora bezbjednosti, budući da ovaj dio državne vlasti ima naročit položaj, funkcije i način rada. Poseban značaj u ovom pogledu ima osnaživanje kapaciteta svih kontrolnih institucija, uključujući i instituciju Ombudsmana.

1. Značaj institucije Ombudsmana i sektora bezbjednosti

1.1 Značaj institucije Ombudsmana

Ombudsman je specifična kontrolna institucija, čiji je osnovni zadatak zaštita ljudskih prava i sloboda, povrijeđenih aktima i radnjama organa javnih vlasti. Njegov poseban položaj u pravnom sistemu, u mnogo čemu podrazumijeva i naročita ovlašćenja. Ona su ustanovljena sa ciljem preventivnog, upozoravajućeg, kritičkog i predlažućeg karaktera. Ombudsman nema ovlašćenje da poništava, mijenja i ukida upravne ili sudske akte, što istovremeno predstavlja njegovu limitaciju u odnosu na klasične kontrolne institucije i mehanizme pravnog sistema, ali zato ima atipična ovlašćenja, koja mu omogućavaju da se sa lakoćom kreće kroz „začarane birokratske krugove“ i djeluje na način, neuobičajen za klasične pravne institucije. Kao takav, Ombudsman je integralni dio pravnog sistema, zadužen da dopuni pomenute kontrolne mehanizme i doprinese otklanjanju njihovih mana i grešaka. U tom cilju, pored svojih formalno pravnih ovlašćenja, Ombudsman mora tijesno sarađivati sa ukupnom medijskom zajednicom. Podrška javnosti, njegovim nepristrasnim istragama dodaje nedostajuću snagu, koja mu je neophodna da bi se uspješno izborio sa birokratizovanim sistemom i blokadama koje takav sistem po svojoj prirodi često postavlja između građana i pravde. Institucija Ombudsmana, posebnog oblika kontrole uprave, direktno je povezana sa idejom ostvarivanja i zaštite ljudskih prava. Zbog toga se Ombudsman kod nas najčešće i definiše kao Zaštitnik prava građana.

Izvorno, institucija Ombudsmana je švedskog porijekla i označava parlamentarnog povjerenika, koji je imao zadatak ograničavanja kraljeve vlasti i uopšte limitiranja samovolje izvršne vlasti u tadašnjem švedskom pravno-političkom sistemu. U post-feudalnim političkim borbama između tadašnjeg švedskog kralja-apsolutiste i parlamenta kao predstavnika naroda, Ombudsman je bio specijalni povjerenik parlamenta i konkretno je bio zadužen da prati kako se od strane kralja i uprave sprovode zakoni koje je švedski parlament izglasao.⁴

4 Uporedi: Donald Rowat, The Ombudsman, Citizen's Defender, London, 1965.

Može se reći da je 1809. godine, Ombudsman zaista bio nešto novo u svjetskim okvirima, ali ipak izolovano (za početak na Švedsku). U narednim decenijama, ova institucija je postepeno uvođena u još nekoliko nordijskih zemalja⁵, ali kao takva, dugo vremena nije našla uporište u ostatku država svijeta. Tako je bilo sve do šezdesetih godina dvadesetog vijeka, kada institucija Ombudsmana, naročito njen danski model počinje da se širi van nordijskih zemalja. Uprkos razlikama u organizaciji, funkcijama i imenu, njegova ideja i cilj ostaju isti: Ombudsman je nezavisni službenik, koji prima pritužbe protiv postupaka javnih vlasti i on ima ovlašćenja da istražuje, pravi izvještaje i daje preporuke. Brzo napredovanje institucije Ombudsmana, bilo je uslovljeno sa dva glavna faktora.

Prvi je bio rast javne uprave u zapadnim demokratskim zemljama, posebno nakon drugog svjetskog rata. To je dovelo do rasta zahtijeva ne samo da uprava mora biti u skladu sa vladavinom prava, već i doprinijelo shvatanju da administracija postoji da služi građanima, a ne obrnuto. Prirodno, u državama, ustanovljenim na vladavini prava, pojedinci su dobili priliku da podnose pritužbe protiv odluka javne uprave, prije nego što bi se obratili sudu. Ombudsman kao institucija je nudio dodatni i manje formalan način da riješi problemi između građana i javne uprave, bez dodatnih troškova. Prednost je bila i u tome što se radi o postupku koji je besplatan za građane, vode se mnogo fleksibilnije procedure, a u nekim slučajevima Ombudsman može postupati istovremeno, povodom šireg spektra pritužbi.

Drugi faktor napredovanja institucije Ombudsmana bio je porast težnje ka demokratiji i ljudskim pravima. Kao dio njihove tranzicije ka demokratiji, mnoge zemlje su ustanovile Ombudsmana sa konkretnim nadležnostima u oblasti zaštite ljudskih prava, uključujući i mogućnost za građane da participiraju u postupcima putem kojih javne vlasti donose odluke.

Veliki doprinos popularizaciji Ombudsmana kao institucije zaštitnika prava građana imao je Walter Gellhorn, profesor upravnog prava na njujorškom Univerzitetu „Kolumbija“, koji se bavio proučavanjem pravnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava. On je sredinom 60-ih godina dvadesetog vijeka objavio uporednu studiju o oblicima masovnih i redovnih povreda prava građana u postupcima pred upravnim organima i u potrazi za, kako je naveo jeftinim i jednostavnim („cheap and easy“) sredstvima za zaštitu prava građana, ukazao na velike potencijale koje ima Ombudsman kao institucija parlamentarnog povjerenika.⁶ U tom smislu, profesor Gellhorn ističe da je savremena uprava kompleksna i moćna. Nadzor nad upravnim aktivnostima mora odgovarati

5 Kada je Finska postala nezavisna od Rusije 1917, ustanovila je kancelariju Ombudsmana, slijedeći švedski model u svome ustavu 1919. godine.

6 U izradi ove čuvene studije sarađivali su i profesori Borislav Blagojević i Nikola Stjepanović iz Beograda i profesor Eugen Pusić iz Zagreba. Navedeno prema: Stevan Lilić, *Upravo pravo & Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Javno preduzeće „Službeni glasnik“, Beograd, 2008, str. 434.

složenosti upravnih procesa. Unutrašnja (upravna) kontrola, tj. preispitivanje upravne odluke od strane više upravne instance ima za cilj obezbjeđivanje jednoobraznosti i koordinacije nižih upravnih nivoa koji, po prirodi stvari, ne mogu imati u vidu cjelinu procesa i problema. Uvođenje nepristrasnog arbitra rada uprave u vidu sudske kontrole upravnih odluka, bilo od strane specijalizovanih upravnih sudova u Francuskoj, bilo od strane sudova opšte nadležnosti u SAD, ima za cilj poštovanje utvrđenih standarda i normi upravnog postupanja i odlučivanja.

Međutim, kao i većina ostalih ljudskih tvorevina, i ove institucije najčešće ne funkcionišu onako kako bi trebalo da funkcionišu, a često i samo njihovo aktiviranje iziskuje napore i angažovanja koji prevazilaze efekte za koje bi građani bili zainteresovani. One dakle, ne zadovoljavaju. Iz ovih razloga, poslednjih je decenija intenzivirana potraga za jeftinim i jednostavnim sredstvima i mehanizmima utvrđivanja i otklanjanja raznovrsnih nedostataka u radu uprave.⁷ Pokazalo se da je upravo Ombudsman to sredstvo. U određenom smislu, Ombudsman je danas osnovna institucija zaštite ljudskih prava i prava građana, na sličan način kao što je početkom prošlog vijeka sudstvo bilo institucija zaštite zakonitosti i uređenja pravne države.⁸ U čemu je „tajna“ izvanredne efikasnosti u zaštiti prava građana i kontroli uprave koju postiže Ombudsman, a koju ne mogu da postignu postojeći oblici upravne i sudske kontrole uprave? Kako se ističe, ...suština institucije Ombudsmana svodi se na njenu imanentnu podobnost da probija začarane birokratske krugove i da neprobojne autoritativne administrativne sisteme učini transparentnim, tj. dostupnim parlamentarnoj kontroli i opštoj javnosti. Njegova djelotvornost proizilazi, prije svega, iz njegove mogućnosti da, na osnovu svojeg izvještaja parlamentu, pažnju javnosti i parlamenta skrene na pritužbe građana.

Javnost zasnovana na nepristrasnoj istrazi je moćno sredstvo. Sama svijest o nadzoru Ombudsmana vrši pozitivan uticaj na cjelokupan upravni sistem, čineći ga podložnim javnosti rada i pravdi.⁹ Imajući iznijeto u vidu, može se konstatovati da kontrola uprave od strane Ombudsmana predstavlja uspješnu kombinaciju pravne (npr. pokretanje postupaka kao što može da učini javni tužilac) i političke kontrole rada uprave (posebno, otvaranje parlamentarne rasprave o odgovornosti ministra koji rukovodi nekim organom uprave), koja je u savremenim uslovima neophodna kako bi se prevazišli nedostaci postojećih oblika upravne i sudske kontrole uprave. Uporedna iskustva jasno ukazuju na to da, zajedno sa tradicionalnim oblicima upravne i sudske kontrole uprave i svih njihovih varijanti, postoji potreba za uvođenjem „jednostavnih

7 Walter Gellhorn, *Ombudsman And Others – Citizen's Protectors In Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1967, str. 3–4.

8 Uporedi: Stevan Lilić, „Ombudsman u Srbiji – ustavni i zakonski okviri“, u: Lokalni ombudsman – uporedna iskustva Srbija, Bosna i Hercegovina, Švajcarska, Švajcarska agencija za razvoj i saradnju, MSP, Kraljevo 2007, str. 23–37

9 H. W. R Wade, *Administrative Law*, 5. izd., Oxford 1982, str. 76.

i jeftinih“ instrumenata kontrole uprave, neopterećenih proceduralnom krutošću i pravnim formalizmom, ali istovremeno efikasnih u ostvarivanju transparentnosti administrativnih procesa i struktura. Polazeći od toga, ostvarivanje efikasne kontrole postojećeg upravnog sistema ne bi bilo potpuno bez uvođenja Ombudsmana kao institucije Zaštitnika sloboda i prava građana i kontrole uprave.¹⁰

1.1.1. Ovlašćenja i limitacije Ombudsmana kao institucije za zaštitu prava i sloboda građana u našem pravu

Uprkos činjenici što Ombudsman, viđen „očima“ teorije predstavlja uspješnu kombinaciju pravne i političke kontrole rada uprave, njegova ovlašćenja ipak imaju i značajne limitacije. One prije svega proističu iz njegove, ali takođe i iz prirode samog pravnog sistema. Budući da sam Ombudsman u formalnom smislu ne pripada niti jednoj grani vlasti – ni zakonodavnoj, ni izvršnoj, odnosno upravnoj, ni sudskoj, a ipak ima neke od odlika svih triju, može se reći da on praktično predstavlja *sui generis* instituciju, koja je ustanovljena kao kontrolni mehanizam, namijenjen jednoj vrsti „arbitriranja“ kod povrede prava građana nepravničnim, nezakonitim i necjelishodnim aktima javne vlasti, ili pak nečinjenjem te vlasti. Sa jedne strane, njega bira parlament i on podnosi godišnji izvještaj parlamentu, ali bi sa druge strane bilo pogrešno iz toga izvući zaključak da Ombudsman, institucionalno gledano, pripada zakonodavnoj vlasti. On samo na osnovu parlamentarne podrške, koju mu ukazuje Skupština kroz mehanizam njegovog izbora, „crpi“ potrebni legitimitet koji mu je neophodan za kontrolu rada izvršne, odnosno upravne i sudske vlasti. Bitno je istaći da Ombudsman nema ovlašćenje da stavlja van snage sudske i upravne odluke, a takođe nema bilo kakvu instancionu nadležnost u smislu izmjene, ukidanja ili poništavanja tih odluka.

Njegova ovlašćenja, naročito u pravnom sistemu Crne Gore i konkretnom Zakonu o zaštitniku ljudskih prava i sloboda¹¹, vezana su u prvom redu za postupanje po pritužbama koje se odnose na rad sudova u slučaju odugovlačenja postupka, zloupotrebe procesnih ovlašćenja ili neizvršavanja sudskih odluka¹². Takođe, u našem pravu, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, može dati inicijativu za donošenje zakona, drugih propisa i opštih akata radi usaglašavanja sa međunarodno priznatim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda¹³. To njegovo pravo na zakonodavnu inicijativu, proizilazi i iz odredbe istog člana

10 Stevan Lilić, Human Rights and Serbian Transition: Can the Ombudsman Help, Norwegian Institute of Human Rights, University of Oslo, novembar 2001.

11 Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, („Službeni list Crne Gore“, br. 042/11 od 15.08.2011, 032/14 od 30.07.2014, 021/17 od 31.03.2017).

12 Sl. list Crne Gore“, br. 42/11 od 15. 08. 2011.

13 „Sl. list Crne Gore“, br. 42/11 od 15. 08. 2011.

zakona, u kome se kaže: „Ukoliko smatra da je to potrebno radi zaštite i unapređenja ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik daje mišljenje na prijedlog zakona, drugog propisa ili opšteg akta“¹⁴.

Zaštitnik može da pokrene postupak pred Ustavnim sudom Crne Gore za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, odnosno saglasnosti drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom. On u vršenju svoje funkcije djeluje na način što: ukazuje, upozorava, kritikuje, predlaže ili preporučuje¹⁵. Na zahtjev organa, Zaštitnik može dati mišljenje o zaštiti i unapređenju ljudskih prava i sloboda. On se bavi i opštim pitanjima od značaja za zaštitu i unapređenje ljudskih prava i sloboda i sarađuje sa organizacijama i institucijama koje se bave ljudskim pravima i slobodama. Zaštitnik nije ovlašćen da mijenja, ukida ili poništava akte organa¹⁶. Takođe, on ne može da zastupa stranke u postupku, niti da u njihovo ime ulaže pravna sredstva, osim u slučaju iz člana 27 stav 2 ovog zakona¹⁷. Predsjednik Crne Gore, predsjednik Skupštine, predsjednik i članovi Vlade Crne Gore, predsjednik opštine, gradonačelnik Glavnog grada i gradonačelnik Prijestonice primiće Zaštitnika na njegov zahtjev, bez odlaganja. Od posebnih ovlašćenja, crnogorski Ombudsman (Zaštitnik ljudskih prava i sloboda), ima pravo da: a) bez najave, izvrši pregled prostorija u organima, organizacijama, ustanovama i drugim mjestima gdje se nalazi ili se može nalaziti lice lišeno slobode; b) bez prethodne najave i odobrenja, posjeti lice lišeno slobode i provjeri poštovanje njegovih prava; c) bez prisustva službenog ili drugog lica, lično ili preko prevodioca, razgovara sa licem lišenim slobode, kao i sa drugim licem za koje smatra da može da pruži potrebne informacije. On vrši zaštitu lica lišenih slobode od mučenja i drugih oblika surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja. Zaštitnik preduzima mjere za sprječavanje mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja u skladu sa Opcionim protokolom uz Konvenciju protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka¹⁸.

Postupak ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda pokreće se povodom pritužbe ili po sopstvenoj inicijativi. Zaštitnik ispituje povrede ljudskih prava i sloboda po sopstvenoj inicijativi kad sazna da su aktom, radnjom ili nepostupanjem organa povrijeđena ljudska prava i slobode. Za postupanje po sopstvenoj inicijativi neophodna je saglasnost oštećenog. Postupak pred Zaštitnikom je povjerljiv. Lice koje podnosi pritužbu ili učestvuje u postupku ne može zbog toga biti pozvano na odgovornost, niti dovedeno u nepovoljniji

14 "Sl. list Crne Gore", br. 42/11 od 15. 08. 2011.

15 Čl. 20, st. 1 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, "Sl. list Crne Gore", br. 42/11 od 15.08.2011.

16 Čl. 22, st. 1 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, "Sl. list Crne Gore", br. 42/11 od 15.08.2011.

17 Kad ocijeni da je neophodno, Zaštitnik/ca pred sudom pokreće postupak za zaštitu od dis- kriminacije ili se u tom postupku, kao umješak, pridružuje diskriminisanom licu (čl. 27, st. 2 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, "Sl. list Crne Gore", br. 42/11 od 15.08.2011).

18 Članovi 24-27 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, "Sl. list Crne Gore", br. 42/11 od 15.08.2011.

položaj. Pritužbu podnosi svako ko smatra da su mu povrijeđena prava i slobode. Pritužba sadrži naziv organa na čiji se rad odnosi, opis povrede ljudskih prava i sloboda, činjenice i dokaze koji potkrepljuju pritužbu, podatke o tome koja su pravna sredstva iskorišćena, lično ime i adresu podnosioca pritužbe i naznaku o tome da li je podnosilac saglasan da se njegovo ime otkrije u postupku. Pritužba se podnosi u roku od šest mjeseci od dana saznanja za učinjenu povredu ljudskih prava i sloboda, odnosno u roku od jedne godine od dana učinjene povrede. Zaštitnik može, u postupku ispitivanja pritužbe, uputiti podnosioca da iskoristi druga pravna sredstva za otklanjanje povrede na koju ukazuje, ukoliko smatra da se povreda može otkloniti samo tim sredstvima ili bi otklanjanje povrede bilo efikasnije.

Starješina, odnosno lice koje rukovodi organom dužan je da se izjasni o navodima pritužbe u roku koji mu Zaštitnik odredi. Starješina, odnosno lice koje rukovodi organom dužan je da Zaštitniku stavi na raspolaganje sve podatke iz nadležnosti organa kojim rukovodi, bez obzira na stepen tajnosti i da mu omogući slobodan pristup svim prostorijama, u skladu sa propisima kojima se uređuje tajnost podataka i zaštita ličnih podataka, kao i rukovanje službenim spisima i dokumentima. Ukoliko starješina, odnosno lice koje rukovodi organom ne postupi po zahtjevu u određenom roku, dužan je da, bez odlaganja, o razlozima obavijesti Zaštitnika. Nepostupanje po zahtjevu smatra se ometanjem rada Zaštitnika, koji o tome može upoznati neposredno viši organ ili Skupštinu ili obavijestiti javnost¹⁹. Organi su dužni da sa Zaštitnikom sarađuju i pružaju mu pomoć²⁰.

Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda. Kad Zaštitnik utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se povreda otklonila, kao i rok za njeno otklanjanje²¹. Starješina, odnosno lice koje rukovodi organom na čiji rad se preporuka odnosi obavezan je da, u ostavljenom roku, dostavi izvještaj o preduzetim radnjama za izvršenje preporuke. Ukoliko starješina, odnosno lice koje rukovodi organom ne postupi po preporuci u određenom roku, Zaštitnik može upoznati neposredno viši organ, podnijeti poseban izvještaj ili obavijestiti javnost²².

* * *

Kao što vidimo, bez obzira da svoja ne mala kontrolna ovlašćenja, institucija Ombudsmana nije svemoguća i njene limitacije nijesu beznačajne. Ombudsman

19 Član 37, st 1 i 2 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, "Sl. list Crne Gore", br. 42/11 od 15.08.2011

20 Član 38 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, "Sl. list Crne Gore", br. 42/11 od 15.08.2011

21 Član 41 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, "Sl. list Crne Gore", br. 42/11 od 15.08.2011.

22 Član 42 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, "Sl. list Crne Gore", br. 42/11 od 15.08.2011.

dakle, „ukazuje, upozorava, kritikuje, predlaže ili preporučuje, ali... nije ovlašten da mijenja, ukida ili poništava akte organa... on ne može da zastupa stranke u postupku, niti da u njihovo ime ulaže pravna sredstva...”²³ Iz svega navedenog, može se izvući zaključak da Ombudsman kao institucija ima kombinaciju preventivnog i arbitrirajućeg dejstva, ali nikako nema klasična pravna ovlaštenja, kakva imaju standardne pravne institucije kontrolnog tipa. To ga ne čini, niti ga smije činiti manje značajnim dijelom pravnog sistema, naprotiv. On sa svojim naročitim i atipičnim ovlaštenjima mora predstavljati bitan integralni dio i dopunu pravnog sistema. Njegov specifičan rad i ovlaštenja upravo imaju za cilj da budu „karika koja nedostaje“, ne bi li pravni sistem kvalitetno funkcionisao. On dakle može, ono što druge institucije ne mogu, a takođe, on nema ovlaštenja kakva imaju klasične kontrolne institucije. Stoga, samo u njihovom međusobno kombinovanom dejstvu i odnosu nastaju pozitivni efekti.

1.1.2 Značaj rada Ombudsmana i medija

„Probijanje“ birokratskih barijera, koje je u opisu ombudsmanovih ovlaštenja, predstavlja svojevrstan „baj-pas“ i omogućava njegovo ubrzano kretanje kroz institucije sistema, koje je zbog klasičnih proceduralnih ograničenja nesvojstveno ostalim kontrolnim mehanizmima i institucijama. Kad kažemo da Ombudsman ima arbitrirajuće dejstvo –imamo u vidu njegovo posredovanje kod kažnjenja upravnih i sudskih procedura, postavljanje pitanja starješinama institucija izvršne vlasti, mogućnost „odblokiranja“ određenih pravnih procedura, samim tim i njegov direktan uticaj na obezbjeđivanje prava na suđenje u razumnom roku, itd. Njegovo preventivno dejstvo je „druga strana medalje“ kojoj je neophodno posvetiti posebnu pažnju i izučiti mehanizme takvog njegovog djelovanja. Preventivno dejstvo Ombudsmana, ispoljava se kroz pravne, ali ništa manje i kroz vanpravne mehanizme. U njih neosporno spada saradnja sa objektivnim i nepristrasnim elektronskim i pisanim medijima.

Uzimajući u obzir specifičnost same prirode institucije Ombudsmana, njegovu strukturu, legitimitet, način izbora, ovlaštenja koja posjeduje i uopšte – naročit način i metode njegovog rada, te pomenute limitacije uslovljene njegovom pravnom prirodom, nameće se kao logičan zaključak da je za njegov uspješan rad presudna saradnja sa medijima. Izloženost birokratskih struktura sudu šire javnosti, koja se mora obezbjeđivati kroz konstruktivan odnos medija, onaj je instrument koji dakle pomaže Ombudsmanu da bi se izborio sa organičenjem u svojim ovlaštenjima. Birokratizovane strukture, posebno one u izvršnoj vlasti, koje se po prirodi svog posla više od ostalih nalaze u poziciji da krše prava građana, često se doimaju kao „imune“ na

23 Članovi od 20-27 Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, „Sl. list Crne Gore“, br. 42/11 od 15.08.2011.

uticaj klasičnih kontrolnih mehanizama. Instanciona kontrola, službeni nadzor, različite inspekcijske službe koje vrše kontrolu uprave, nijesu uvijek u poziciji da djeluju dovoljno brzo. I u sudstvu je slična situacija. Sve procedure teku ustaljenim kanalima, u potpunosti šablonizovanim, što je formalno pravno gledano i logično. Međutim, sama ta šablonizovanost, nedostaci u zakonima, mnogobrojne „tehnike“ izigravanja propisa i mnogo toga drugog onemogućavaju da se uvijek dođe do pravde na efikasan način.

Takve karakteristike klasičnih kontrolnih institucija i mehanizama, ponekad i u potpunosti onemogućavaju građane da zaštite svoja prava i dođu do pravičnih odluka organa javne vlasti. U tom smislu, dakle, uticaj medija na prevenciju nezakonitih i necjelishodnih odluka organa javne vlasti može biti dragocjen Ombudsmanu koji sarađuje sa medijskom zajednicom na konstruktivnim osnovama. Štaviše, izlaganje sudu javnosti određenih državnih službenika i funkcionera, koji krše prava građana, donoseći nezakonite, necjelishodne i nepravdične odluke, ombudsmanovo je glavno „oružje“.

Budući da su ovlašćenja Ombudsmana posebna i njegov način rada, sljedstveno tome, mora biti poseban. Njegova moć je zapravo, pored formalnog okvira, koji čine ustavna i zakonska rješenja, u faktičkom smislu sadržana u jakoj podršci javnosti, informisane kroz objektivno izvještavanje medija. To je i logično – ako je on (a jeste) zaštitnik prava građana, onda mu je podrška istih tih građana istovremeno i realan izvor faktičke moći. Press konferencije, nastupi u direktnim radio i tv emisijama, tekstovi u novinama, periodični izvještaji koje ombudsman objavljuje, njegov izvještaj parlamentu, analize konkretnih i karakterističnih slučajeva, predstavljaju načine da on, privlačenjem pažnje javnosti i njenim fokusiranjem na drastične povrede prava ljudi proizvede potrebni efekat. Nepristrasna istraga, utemeljena na jakoj podršci javnosti, mnogo puta je pokazala svoje dobre efekte. Preventivno dejstvo, koje takav metod njegovog rada proizvodi, često se u praksi pokazalo kao vrlo djelotvorno.

Potencijalni kršioci prava građana, dobro će razmisliti da li da donose nezakonite i necjelishodne akte, kao i da preduzimaju nepravdične radnje kada znaju da nad svakim njihovim potezom motri dobro informisana javnost. Ovdje polazimo od pretpostavke da su u pitanju objektivni mediji, lišeni senzacionalizma i usmjereni na objektivno izvještavanje. U današnjem vremenu, pretpostavka objektivnosti medija u realnosti nije čest slučaj. Borba (uključujući i nelegitimnu) za poziciju na medijskom tržištu, obezbjeđenje profita i perspektiva ostvarivanja ekstra profita, zavodljive su za mnoge medije. Zato se se sve češće puno njih okreću tabloidnom izvještavanju, „žive“ od afera koje nerijetko i izmišljaju. Tada neminovno strada objektivnost, a sljedstveno tome i mogući pozitivan uticaj koji ostvaruju mediji.

Danas oni, nažalost, sve više postaju sredstvo obračuna sa neistomišljenicima, oružje diskreditacije, difamacije, potkopavanja nečijeg ugleda i uticaja, a sve zarad ostvarivanja profita, zadobijanja pozicije na tržištu koja određenom mediju objektivno ne pripada, i tome slično. Pomalo brzopleto uklanjanje iz pravnog sistema nekih od delikata koji se mogu učiniti posredstvom medija²⁴, kao što je to učinjeno u crnogorskom sistemu, dodatno „doliva ulje na vatru”.

Međutim, čak i u takvim, suženim uslovima, Ombudsman mora tražiti manevarski prostor za svoje djelovanje. Niti jedan model kontrolne institucije nikada i ne može očekivati savršene uslove za svoj posao, ali to ne znači da ne treba učiniti sve što je u njegovoj moći kako bi mogao funkcionisati u postojećim okolnostima, sve u cilju svog što objektivnijeg rada. Sudeći po raspoloživim informacijama, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore (Ombudsman), se ne može pohvaliti previše intenzivnom saradnjom sa medijima. Ako izuzmemo povremene press konferencije, posjete gradovima Crne Gore uz standardnu pratnju medijskih ekipa koje izvještavaju sa svih bitnih događaja, pa i konferencija za štampu Ombudsmana, ne možemo a da ne primijetimo da saradnja sa medijima, ni izdaleka nije na onom nivou kakva bi trebalo da bude.

Budući da u Crnoj Gori postoji širok i otvoren prostor za njegovo veće angažovanje, a neosporno i ne mala medijska podrška na koju bi odmah mogao da računa, Ombudsman bi najhitnije trebao intenzivirati svoju aktivnost u pravcu uspostavljanja jače i kvalitetnije saradnje sa ukupnom medijskom zajednicom. Konačno, to je u najboljem interesu i samog Ombudsmana i građana, čije on interese štiti.

Pored medija, Ombudsman mora upostaviti brzu i kvalitetnu saradnju i sa državnim organima radi otklanjanja učinjenih povreda prava građana. Kvalitetna saradnja sa svim državnim organima, od presudnog je značaja za smisao rada institucije Ombudsmana. Komunikaciona relacija između njega i državnih organa, mora biti precizna, brza i jasna. Ne smije se dopustiti neopravdano kašnjenje u smislu saopštavanja razloga donošenja neke odluke od strane državnih organa, a po osnovu koje je Ombudsman tražio pojašnjenje. Protek zakonom određenog roka, trebalo bi u skladu sa odredbama Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda shvatiti kao ometanje rada Ombudsmana i obavijestiti neposredno viši organ, Skupštinu i javnost putem medija²⁵.

Suština institucije Ombudsmana zahtijeva visokog stepen realizma u očekivanjima od nje. Treba istaći da je u sličnim institucijama u okruženju, pa

24 Uklanjanje klevete i uvrede iz Krivičnog zakonika Crne Gore, ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 070/03 od 25.12.2003, 013/04 od 26.02.2004, 047/06 od 25.07.2006, Službeni list Crne Gore", br. 040/08 od 27.06.2008, 025/10 od 05.05.2010, 073/10 od 10.12.2010, 032/11 od 01.07.2011, 064/11 od 29.12.2011, 040/13 od 13.08.2013, 056/13 od 06.12.2013, 014/15 od 26.03.2015, 042/15 od 29.07.2015, 058/15 od 09.10.2015, 044/17 od 06.07.2017)

25 Cerović, Dražen, Prva godina rada crnogorskog ombudsmana, Lex Forum, br. 1/2, Beograd, 2005., str. 13.

i u demokratski razvijenijim zemljama, trebalo takođe izvjesno vrijeme, čak i više godina, da bi ostvarile odgovarajuće rezultate. Neosporno, potrebno je sačekati da ova institucija zaživi i bude prihvaćena na odgovarajući način, kako od građana tako i državnih organa i cjelokupnog društva. Instituciji, stoga, treba pružiti maksimalnu podršku u radu, u čemu je osim važne uloge medija, potrebno i osiguravanje posebnog budžeta za rad Ombudsmana, čime se obezbjeđuje njegova nezavisna i nepristrasna pozicija u najvećoj mogućoj mjeri²⁶.

Demokratsko društvo zahtijeva različite stavove i vijesti iz više izvora. Dakle, uz sve protivurječnosti i rizike mogućih zloupotreba, neophodno je putem medija obezbijediti širok spektar ideja, kako bi se omogućilo javnom mnjenju da izabere ono što želi čitati, slušati i vjerovati. Ali ga, naravno, istovremeno treba edukovati. U demokratiji, sloboda izražavanja garantuje svakome otvoreno pravo da govori i piše, bez uplitanja države²⁷. Sloboda izražavanja takođe predstavlja garanciju prava na informisanje javnosti iskazivanjem mišljenja, zagovaranjem promjena i davanjem prava manjini da se čuje i njen glas.

1.2 Značaj institucija bezbjednosnog sektora

Sektor bezbjednosti se sastoji od svih institucija i drugih tijela koja se brinu za sigurnost države i njenih građana. Nadzor nad sektorom bezbjednosti uključuje nadzor nad oružanim i sigurnosnim snagama države (npr. oružane snage, policija, *žandarmerija*, predsjedničke straže, obavještajne službe, obalske straže, granične straže, carinske i imigracijske službe i rezervne ili lokalne sigurnosne jedinice), kao i zatvorima, službama za uslovni otpust i privatnim sigurnosnim službama. Nadzor se vrši u različitim oblicima, kao što je praćenje, istraga i izvještavanje, kao i zagovaranje ili naredbe za uvođenjem promjena. Svrha nadzornih mehanizama je da osiguraju kontrolu i ravnotežu kojima se spriječava zloupotreba ljudskih prava, krivci za zloupotrebu pozivaju na odgovornost, daju preporuke za sprečavanje ponavljanja takvih zloupotreba, i osiguravaju efikasan i učinkovit rad institucija, uz poštovanje vladavine zakona.²⁸

Institucije bezbjednosnog sektora su dio državne uprave u pravnim sistemima većine država na svijetu. Njihova specifična ovlaštenja, praćena su osobitim značajem ovih institucija u pravnom sistemu. Tri glavna obilježja svake suverene države su ovlaštenja nad bezbjednosnim sektorom, finansijama

26 Cerović, Dražen, Prva godina rada crnogorskog ombudsmana, Lex Forum, br. 1/2, Beograd, 2005., str. 14

27 Limit je dakako ugrožavanje nečijeg ličnog ili poslovnog ugleda iznošenjem neprovjerenih i lažnih informacija. Mnogobrojni su primjeri u najdemokratskijim zemljama svijeta, kada mediji iznoseći lažne i neprovjerene tvrdnje ugroze nečiji lični ili poslovni ugled, pa time duboko uđu u zonu pravne odgovornosti (Primjer Švedske).

28 Bastick, Megan, Integriranje rodni pitanja u nadzor institucija ombudsmana i državnih institucija za ljudska prava nad sektorom sigurnosti (Ženeva: DCAF, OSCE, OSCE/ODIHR, 2014.), str. 5.

i međunarodnim odnosima. Specifičnost bezbjednosnih institucija, sadržana je u činjenici što ovaj sektor raspolaže ovlašćenjima za primjenu sile. Taj monopol nad represivnim sredstvima, dat je ovim institucijama iz razloga uspješne zaštite bezbjednosti države, njenih građana i dobara. Svaka suverena država predstavlja najveću silu u okvirima svojih teritorijalnih granica i mora biti u stanju da svaku drugu silu potčini i obaveže je na poštovanje ustavnih i zakonskih pravila. Snaga, ali istovremeno i opasnost koju ta ovlašćenja bezbjednosnog sektora potencijalno nose po javni interes, upravo proizilazi iz pomenutih razloga. Jak državni mehanizam, naročito zbog činjenice što raspolaže monopolom fizičke sile i prinude, mora biti i kontrolisan jače od strane nadzornih institucija. Opasnost od zloupotrebe ovlašćenja, tim prije je veća, budući da se radi o vrsti institucija, koje zbog prirode svog posla rade na specifičan način, uz manju transparentnost, inherentnu delikatnoj suštini operacija koje se izvode od strane policije, vojske i srodnih službi, tipa obavještajnih i kontraobavještajnih službi.

Najvažnija odgovornost rukovodilaca i zapovjednika u institucijama sektora sigurnosti je da se pobrinu da institucija svoja zaduženja obavlja učinkovito, te da sprječavaju zloupotrebe. Unutrašnji nadzor se sprovodi putem zapovjednog lanca. Nadzor se sprovodi putem nadgledanja i proaktivnog praćenja rada, obuke i profesionalnog usavršavanja osoblja, kao i operativnih praksi i postupaka. Mehanizmi unutrašnjeg nadzora mogu obuhvatati i sisteme za ocjenjivanje rada i upravljanje kvalitetom, inspektorate i jedinice za reviziju. Većina institucija sektora sigurnosti ima unutrašnji mehanizam za primanje, istragu i rješavanje prijava građana ili njihovog osoblja koji opet treba podlijeagati vanjskom nadzoru od strane nezavisnih civilnih tijela. Takođe, mogu imati generalnog inspektora, internog revizora ili istražitelja koji vrši formalnu ulogu unutrašnjeg nadzora²⁹.

1.2.1 Važnost kontrole nad radom institucija bezbjednosti

Nadzor nad institucijama za bezbjednost i odbranu je veoma važan segment svakog društva i od velikog je značaja za proces demokratizacije, te se otuda posebna pažnja posvećuje mehanizmima njihove kontrole. Demokratska i civilna kontrola bezbjednosti podrazumijeva razvijanje mehanizama ravnoteže i međusobne kontrole grana vlasti, čime se smanjuje prostor za koncentraciju i zloupotrebu vlasti, te je po pravilu predviđena i Ustavom, kao i zaštićena brojnim međunarodnim dokumentima.

Izgradnja integriteta i povjerenja u institucije bezbjednosti, pored unutrašnjeg nadzora, podrazumijeva i postojanje efektivnog spoljnog nadzora koji vrše

²⁹ Ibid., str. 6.

Skupština, nezavisni državni organi, sudstvo, mediji i civilno društvo. Kako je za institucije bezbjednosti posebno karakteristično da određeni aspekti njihovog rada nijesu dostupni javnosti, odgovornost institucionalnih aktera koji vrše spoljni nadzor nad njima je veoma velika. Usljed ovoga, unapređenje rada nadzornih institucija je od presudne važnosti za postizanje efektivnog spoljnog nadzora i ostvarenje opštih ciljeva institucija bezbjednosti.

Kada je riječ o kontroli koju sprovode nezavisne institucije, dominantno mjesto pripada Zaštitniku ljudskih prava i sloboda. U načelu, riječ je o instituciji nadležnoj za zaštitu ljudskih prava i sloboda, te ovlašćenoj da razmatra predmete vezane za povrede prava i sloboda, koji su počinili organi javne vlasti, kako na osnovu pritužbi građana, tako i po sopstvenoj inicijativi, čime se stvara osnova za proaktivnu ulogu Zaštitnika. Iako se zakonski ne spominje izričito, kontrola sektora bezbjednosti, imajući u vidu da se nadležnosti ove institucije prostiru nad državnim organima u cjelini, kontrola koju sprovodi obuhvata i institucije bezbjednosti.³⁰

Direktna komunikacija Ombudsmana i institucija bezbjednosnog sektora, nigdje u pravnoj regulativi, osim nadzora nad radom policije se izričito ne pominje. To, naravno, ne znači da institucija Ombudsmana ne treba i ne može reagovati na uočene nepravilnosti u radu drugih institucija iz domena bezbjednosti. Vojska, kao dio bezbjednosnog sektora, saglasno svojim ovlašćenjima, ne dolazi tako često u kontakt sa građanima, pa nema puno mogućnosti da ugrozi njihova prava i slobode, sem u relativno rijetkim slučajevima. Veća mogućnost ugrožavanja prava i sloboda, kad je Vojska u pitanju, postoji unutar same Vojske i takve mogućnosti se u nekim sistemima preveniraju i rješavaju uvođenjem specijalne vrste Ombudsmana, kakav je na primjer Vojni Ombudsman.

Agencija za nacionalnu bezbjednost, kao specifičan dio bezbjednosnog sektora, zbog svojih posebnih ovlašćenja, često je na meti kritika zbog navodnog ugrožavanja ličnih prava i sloboda građana, naročito u dijelu narušavanja prava privatnosti, presrijetanja elektronskih komunikacija, nadzora, praćenja i drugih metoda, koje su sastavni dio njenog rada. Konspirativnost, kao obilježje njenog rada, koje je svrstava u kategoriju tajne policije, u velikoj mjeri limitira mogućnost Ombudsmana da vrši kontrolu njenog rada i postupanja, ali su u tom pogledu propisima predviđeni drugi oblici kontrole, koji nijesu predmet ove Analize.

Najveći dio relacije Ombudsmana i sektora bezbjednosti odnosi se na sami rad policije. Kad je u pitanju kontakt između policije i Ombudsmana, obično se radi o prekoračenju policijskih ovlašćenja kod hapšenja, privođenja, primjeni sile u odnosu na prekršiće zakona, itd.

³⁰ Izvještaj CEDEM-a o procjeni potreba za unapređenjem kapaciteta Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u vršenju nadzora nad institucijama za bezbjednost i odbranu.

Takođe, ovaj odnos je izražen i kad je u pitanju komunikacija Ombudsmana i zatvorske policije, tako i u vezi posjeta Ombudsmana zatvorskim prostorijama i ispitivanju uslova u kojima borave zatvorenici. Pitanje policijske torture u zatvorima, kao i prekoračenja ovlašćenja policije prilikom hapšenja i privođenja pojedinaca, često se javlja kao predmet relacije Ombudsmana i policije, ali i Ombudsmana i Savjeta za građansku kontrolu policije.

U ne malom broju slučajeva, institucija Ombudsmana - Zastitnika ljudskih prava i sloboda, doprinijela je suzbijanju negativnih pojava u radu policije i većem poštovanju prava i sloboda građana. Pravo na pritužbu Zastitniku ljudskih prava i sloboda, kao i pravo na komunikaciju lica lišenih slobode sa Ombudsmanom, putem zapečaćenog pisma, posjete Ombudsmana zatvorima, uvjeravanje u uslove u kojima zatvorenici izdržavaju kazne, moćni su mehanizmi sprječavanja protivpravne zloupotrebe ovlašćenja od strane policijskih službenika.

Institucije Ombudsmana i državne institucije za ljudska prava mogu biti značajni akteri u pozivanju sektora sigurnosti na odgovornost prema građanima. Primanjem prijava, vođenjem istraga i pripremanjem izvještaja i preporuka, oni mogu pomoći u identifikovanju, rješavanju i suzbijanju problematičnog ponašanja među osobljem sektora sigurnosti, te istaći institucionalne nedostatke. Putem aktivnosti praćenja, oni mogu promovisati transparentnost u sektoru sigurnosti, omogućavajući mu da lakše utvrdi načine za unapređenje učinka³¹.

Institucije sektora sigurnosti trebaju izvana nadzirati civilni organi vlasti. To bi u najmanju ruku trebalo uključivati relevantnog ministra (npr. ministar unutrašnjih poslova, sigurnosti, policije, odbrane i/ili pravde), pravosuđe (čije presude i naredbe moraju poštovati institucije sektora sigurnosti) i parlament (koji piše zakone kojima se utvrđuju ovlašćenja i dužnosti institucija sektora sigurnosti i odobravaju njihovi budžeti). Ured generalnog revizora može vršiti finansijski nadzor. Institucije Ombudsmana i državne institucije za ljudska prava su nezavisna tijela koja vrše spoljni nadzor.

Nadzor koji vrši civilno društvo predstavlja još jedan oblik spoljnog nadzora i važnu komponentu odgovornosti.³²

31 Bastick, Megan, Integriranje rodnihi pitanja u nadzor institucija ombudsmana i *državnih institucija* za ljudska prava nad sektorom sigurnosti (Ženeva: DCAF, OSCE, OSCE/ODIHR, 2014.), str. 1.

32 Ibid., str. 6.

2. Analiza Zakona o unutrašnjim poslovima sa stanovišta ovlašćenja za represivnu aktivnost

2.1 Rad i postupanje policije – normativni okvir

Policijski poslovi, prema Zakonu o unutrašnjim poslovima³³ Crne Gore su: zaštita bezbjednosti građana i Ustavom utvrđenih sloboda i prava; zaštita imovine; sprječavanje vršenja i otkrivanje krivičnih djela i prekršaja; pronalaženje učinilaca krivičnih djela i prekršaja i njihovo dovođenje nadležnim organima; održavanje javnog reda i mira; obezbjeđivanje javnih okupljanja građana visokog bezbjednosnog rizika; obezbjeđivanje određenih ličnosti, objekata i prostora; inspekcijski nadzor i kontrola bezbjednosti u saobraćaju; granična kontrola; kontrola kretanja i boravka stranaca; obezbjeđivanje uslova za izvršenje zadržavanja lica; Policijski poslovi obavljaju se primjenom policijskih ovlašćenja.

Obavljanje policijskih poslova zasniva se na načelima zakonitosti, profesionalizma, saradnje, srazmjernosti u primjeni ovlašćenja, efikasnosti, nepristrasnosti, nediskriminacije i blagovremenosti.

Policijski poslovi obavljaju se sa ciljem da se obezbijedi jednaka zaštita bezbjednosti, prava i sloboda, primijeni zakon i obezbijedi vladavina prava. Policijski službenik/ca je dužan/a da i kad nije na dužnosti, samoinicijativno pruža pomoć svakom licu koje se nalazi u opasnosti, sprječava ili suzbija radnje koje mogu da naruše javni red i mir ili da ugroze život ljudi, teritorijalni integritet i imovinu države i Ustavom utvrđen poredak. U obavljanju policijskih poslova mogu se primjenjivati samo sredstva prinude koja su propisana zakonom i kojima se cilj postiže sa najmanje štetnih posljedica.

Policijski službenici postupaju u skladu sa Ustavom, potvrđenim međunarodnim ugovorima, zakonom i drugim propisima. Policijski službenici

³³ Zakon o unutrašnjim poslovima ("Službeni list Crne Gore", br. 044/12 od 09.08.2012, 036/13 od 26.07.2013, 001/15 od 05.01.2015).

se pridržavaju standarda policijskog postupanja, a naročito onih koji proizilaze iz obaveza utvrđenih međunarodnim aktima, a odnose na dužnost služenja ljudima, poštovanje zakonitosti i suzbijanje nezakonitosti, ostvarivanje ljudskih prava, nediskriminaciju pri izvršavanju policijskih zadataka, ograničenost i uzdržanost u upotrebi sredstava prinude, zabranu mučenja i primjene nečovječnih i ponižavajućih postupaka, pružanje pomoći nastradalim licima, obavezu zaštite tajnih i ličnih podataka, obavezu odbijanja nezakonitih naređenja i suprostavljanje svakom obliku korupcije. Kodeks policijske etike predstavlja skup načela o etičkom postupanju policijskih službenika koji se temelji na međunarodnim standardima.

Policijski službenici/e, u skladu sa zakonom, pružaju pomoć državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave i pravnim licima u postupku izvršenja njihovih odluka, ako se u tom postupku očekuje ili pruža fizički otpor.

2.2 Policijska ovlašćenja i dužnosti

Policijska ovlašćenja³⁴ su: prikupljanje i obrada ličnih i drugih podataka; utvrđivanje identiteta lica i istovjetnosti predmeta; pozivanje; privođenje; privremeno ograničenje slobode kretanja; davanje upozorenja i izdavanje naređenja; upotreba tuđeg saobraćajnog sredstva ili sredstva veze; privremeno oduzimanje predmeta; zaustavljanje i pregled lica i predmeta; javno obećanje nagrade; snimanje na javnom mjestu; policijsko opažanje, odnosno opserviranje; upotreba sredstva prinude; sprovođenje specijalnih policijskih radnji. Policijska ovlašćenja primjenjuju policijski službenici.

Policijska ovlašćenja se mogu primijeniti samo ako su ispunjeni zakonom propisani uslovi za njihovu primjenu. Policijski službenik/ca je dužan/a da procijeni primjenu ovlašćenja i odgovoran je za tu procjenu. Policijski službenik/ca primjenjuje policijska ovlašćenja po: nalogu suda ili državnog tužioca; naređenju nadređenog službenika, u skladu sa ovim zakonom; po sopstvenoj inicijativi, ako nadređeni službenik nije prisutan, a razlozi hitnosti zahtijevaju postupanje bez odlaganja. Lice prema kome se primjenjuje policijsko ovlašćenje ima pravo da bude upoznato sa razlozima za preduzimanje policijskog ovlašćenja, da ukaže na okolnosti koje smatra bitnim u vezi sa tim, da bude upoznato sa identitetom policijskog službenika i da traži prisustvo lica koje uživa njegovo povjerenje, kad to okolnosti omogućavaju i ako se time ne ugrožava izvršenje policijskog zadatka.

34 Zakon o unutrašnjim poslovima ("Službeni list Crne Gore", br. 044/12 od 09.08.2012, 036/13 od 26.07.2013, 001/15 od 05.01.2015), član 23.

Primjena policijskog ovlašćenja mora biti srazmjerna potrebi zbog koje se preduzima. Primjena policijskog ovlašćenja ne smije izazvati štetne posljedice veće od onih koje bi nastupile da policijsko ovlašćenje nije primijenjeno. Između više policijskih ovlašćenja, primijenit će se ono kojim se zadatak može izvršiti sa najmanje štetnih posljedica i gubljenja vremena. Prilikom primjene sredstava prinude njihova upotreba treba da bude postupna, od najlakšeg prema težem sredstvu prinude ako je to moguće i, u svakom slučaju, uz minimum neophodne sile.

Policija može da prikuplja lične i druge podatke u mjeri koja je neophodna za svrhu vršenja policijskih poslova i primjenu policijskih ovlašćenja sa ciljem sprječavanja i suzbijanja kriminala i održavanja javnog reda i mira. Policijski službenici/e mogu da prikupljaju podatke neposredno, po sopstvenoj inicijativi ili na osnovu naloga državnog tužioca ili suda, u skladu sa Zakonikom o krivičnom postupku. Podaci se, po pravilu, prikupljaju neposredno od lica na koje se podaci odnose. Izuzetno, podaci se mogu prikupljati korišćenjem javno dostupnih izvora, od drugih državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave ili drugih pravnih ili fizičkih lica, ukoliko nije moguće prikupiti lične podatke od lica na koje se ti podaci odnose ili bi takvo prikupljanje ugrozilo primjenu policijskih ovlašćenja. Organi, pravna i fizička lica, dužni su da na zahtjev Policije omoguće uvid, odnosno dostave podatke o kojima vode evidenciju u okviru svojih nadležnosti i ovlašćenja, a koji su Policiji potrebni za izvršavanje zakonom propisanih poslova i ovlašćenja, u roku koji je određen u zahtjevu.

Uvid u podatke o kojima evidencije vode državni organi i organi državne uprave, vrši se u skladu sa zakonom kojim se uređuje elektronska uprava. Uvid u podatke drugih subjekata elektronskim putem Policija može izvršiti ukoliko za to postoje tehničke mogućnosti. Policija može da prikuplja podatke na osnovu sudskog naloga ili naloga državnog tužioca od bilo koga, uključujući i finansijske institucije i telekomunikacione operatere, bez navođenja razloga i svrhe za koju se podaci traže.

Policija o prikupljenim, obrađenim i korišćenim podacima vodi evidencije, a naročito o: učinocima krivičnih djela; izvršiocima prekršaja; licima za kojima se traga; licima za koje je sproveden postupak utvrđivanja identiteta; operativnim informacijama; licima prema kojima su preduzete mjere tajnog nadzora u skladu sa propisom kojim se uređuje krivični postupak; rezultatima DNK analize; događajima; licima kojima je po bilo kom osnovu ograničena ili oduzeta sloboda; prituzbama lica; upotrijebljenim sredstvima prinude; daktiloskopiranim licima; fotografisanim licima; privremeno oduzetim, izgubljenim i nađenim predmetima; kriminalističko-obavještajnim podacima o terorizmu i međunarodnom organizovanom kriminalu; mjerama preduzetim u skladu sa zakonom kojim se uređuje krivični postupak; video i audio zapisima.

Policija u svom radu primjenjuje određena sredstava prinude. To su fizička snaga; ručni sprej sa nadražujućim dejstvom; službena palica; sredstva za vezivanje; specijalna vozila; službeni psi; konji; sredstva za zaprječavanje; uređaji za izbacivanje mlazeva vode; hemijska sredstva; posebne vrste oružja i eksplozivnih sredstava; vatreno oružje. Sredstva će se upotrijebiti kad je to neophodno radi zaštite bezbjednosti ljudi, odbijanja napada i sprječavanja bjekstva ako se davanjem upozorenja ili izdavanjem naređenja ne može izvršiti službeni zadatak. Policijski službenik/ca će upotrijebiti sredstva prinude samo ako se na drugi način ne može izvršiti zadatak, srazmjerno opasnosti koja prijete zakonom zaštićenom dobru i vrijednosti, odnosno težini djela koje se sprječava ili suzbija i na suzdržan način.

Policijski službenik/ca će uvijek upotrijebiti najblaže sredstvo prinude koje garantuje uspjeh, srazmjerno razlogu upotrebe i na način kojim se službeni zadatak izvršava bez nepotrebnih štetnih posljedica. Policijski službenik će prije upotrebe sredstva prinude na to upozoriti lice prema kome sredstvo namjerava da upotrijebi, ako je to u datoj situaciji moguće i neće dovesti u pitanje izvršenje službene radnje. Policijski službenik/ca je prilikom upotrebe sredstava prinude dužan/a da štiti ljudske živote, prouzrokuje što manje povreda i materijalne štete, kao i da obezbijedi da se pomoć povrijeđenom ili ugroženom licu što prije pruži i da njegova porodica ili drugi srodnici o tome što prije budu obaviješteni.

2.3. Kontrola rada policije

Kontrola rada Policije obezbjeđuje se parlamentarnom, građanskom i unutrašnjom kontrolom. Parlamentarna kontrola rada Policije vrši se na način propisan posebnim zakonom.

Građansku kontrolu Policije vrši Savjet za građansku kontrolu rada policije. Savjet je tijelo koje ocjenjuje primjenu policijskih ovlašćenja radi zaštite ljudskih prava i sloboda. Savjetu se mogu obraćati građani i policijski službenici. Savjet se sastoji od pet članova od kojih po jednog imenuju: Advokatska komora Crne Gore, Ljekarska komora Crne Gore, Udruženje pravnika Crne Gore, Univerzitet Crne Gore i nevladine organizacije koje se bave ljudskim pravima. Predsjednik Savjeta bira se većinom glasova od ukupnog broja članova. Mandat članova Savjeta traje pet godina. Predsjednik Skupštine pokreće postupak imenovanja članova Savjeta upućivanjem poziva subjektima ovlašćenim za imenovanje. Skupština konstatuje završetak postupka imenovanja članova Savjeta. Savjet donosi poslovnik o svom radu. Policija je dužna da, na zahtjev Savjeta, pruži potrebne informacije i obavještenja. Stručne poslove za rad Savjeta obavlja Služba Skupštine. Savjet daje ocjene i preporuke koje se dostavljaju ministru. Ministar je dužan da o preduzetim mjerama obavijesti Savjet.³⁵

³⁵ Čl. 111, 112, 113, Zakona o unutrašnjim poslovima Crne Gore, "Službeni list Crne Gore", br. 044/12 od 09.08.2012, 036/13 od 26.07.2013, 001/15 od 05.01.2015.

Unutrašnju kontrolu Policije vrši posebna organizaciona jedinica Ministarstva. Poslovi unutrašnje kontrole su kontrola zakonitosti vršenja policijskih poslova, a naročito u pogledu poštovanja i zaštite ljudskih prava prilikom izvršavanja policijskih zadataka i primjeni policijskih ovlašćenja; sprovođenje postupka kontraobavještajne zaštite i druge kontrole od značaja za efikasan i zakonit rad. Policijski službenik ovlašćen za vršenje unutrašnje kontrole Policije. Unutrašnju kontrolu rada Policije vrši policijski službenik ovlašćen za vršenje unutrašnje kontrole Policije. Ovlašćenom službeniku radi dokazivanja svojstva izdaje se službena značka i službena legitimacija. Sadržinu i obrazac službene legitimacije i izgled službene značke propisuje Ministarstvo. Ovlašćeni službenik u vršenju poslova unutrašnje kontrole postupi: po sopstvenoj inicijativi; na osnovu prikupljenih obavještenja i drugih saznanja; osnovu predloga, pritužbi i predstavki fizičkih lica i policijskih službenika; na osnovu predloga i zaključka nadležnog odbora Skupštine; osnovu preporuka Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore; na osnovu analize ocjena i preporuka Savjeta.

O svim slučajevima preduzimanja ili propuštanja akcija Policije za koje se u postupku unutrašnje kontrole utvrdi da su suprotne zakonu, blagovremeno se, u pisanom obliku, obavještava ministar.

Ovlašćeni službenik/ca, osim primjene policijskih ovlašćenja propisanih ovim i drugim zakonom, u vršenju unutrašnje kontrole, ovlašćen je i da: ostvari uvid u spise, dokumentaciju i zbirke podataka koje u skladu sa svojim nadležnostima pribavlja, sačinjava ili izdaje Policija;) uzme izjave od policijskih službenika, oštećenih lica i građana; zahtijeva od Policije i policijskih službenika dostavljanje drugih podataka i informacija iz njihove nadležnosti koji su potrebni za vršenje unutrašnje kontrole; izvrši uvid u službene prostorije koje Policija koristi u svom radu; zahtijeva ateste i tehničke i druge podatke o tehničkim sredstvima koja koristi Policija kao i dokaze o osposobljenosti policijskih službenika za upotrebu tehničkih i drugih sredstava koja koriste u svom radu. Policijski službenik/ca je dužan/a da ovlašćenom službeniku/ci omogućiti vršenje kontrole i da mu pri tom pruži potrebnu stručnu i drugu pomoć. Prilikom vršenja unutrašnje kontrole, ovlašćeni službenik ne smije uticati na tok pojedinih akcija Policije ili na drugi način ometati rad ili ugroziti povjerljivost policijske akcije. Policijski službenik može da privremeno, do odluke ministra, ali ne duže od 24 časa, odbije da stavi na uvid dokumentaciju, odnosno onemogućiti pregled prostorija i dostavljanje određenih podataka i informacija, ako postoji opasnost da bi vršenje unutrašnje kontrole Policije onemogućilo ili bitno otežalo primjenu policijskih ovlašćenja propisanih ovim ili drugim zakonom ili izazvalo ugrožavanje života i zdravlja lica koja ih primjenjuju.

U vršenju unutrašnje kontrole Policije, ovlašćeni službenik/ca preduzima potrebne radnje, utvrđuje činjenično stanje, prikuplja dokaze i o tome

sačinjava pisani izvještaj. Izvještaj sadrži i predlog za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, kao i predlog za pokretanje odgovarajućih postupaka radi utvrđivanja odgovornosti. Izvještaj o unutrašnjoj kontroli ovlašćeni službenik, najmanje jednom godišnje, dostavlja ministru i Vladi.³⁶

³⁶ Čl. 114-119, Zakona o unutrašnjim poslovima Crne Gore, "Službeni list Crne Gore", br. 044/12 od 09.08.2012, 036/13 od 26.07.2013, 001/15 od 05.01.2015.

3. Analiza Zakona o Vojski Crne Gore sa stanovišta zaštite lica u službi i integriteta

3.1. Pravni okvir za zaštitu lica u službi u Vojski Crne Gore

Nakon sticanja nezavisnosti, Crna Gora je formirala svoju Vojsku, koja je u skladu sa Ustavom Crne Gore pod demokratskom i civilnom kontrolom sa zadatkom da brani nezavisnost, suverenost i državnu teritoriju u skladu sa principima međunarodnog prava.

Opredjeljenje Crne Gore da bude dio evroatlantskih integracija, podrazumijevalo je formiranje profesionalne i moderne Vojske, koja se ne zasniva na regrutnoj obavezi njenih građana. Novi koncept je podrazumijevao prelazak sa zatvorenog i rigidnog sistema totalne odbrane na sistem kolektivne odbrane. Takođe, uloga i položaj pripadnika Vojske se promijenio i iziskivao je novi pravni okvir koji će uređivati pitanja odbrane, kao i organizaciju i funkcionisanje Vojske. To je bio dug proces prilagođavanja, učenja iz sopstvenih grešaka, ali i iz iskustava partnerskih država. Danas, nakon više od deset godina od obnove nezavisnosti, može se reći da Crna Gora ima uspostavljen sistem odbrane, sa jasnom pozicijom Vojske i jasnim pravima i obavezama lica u službi u Vojsci.

Pravni okvir sistema odbrane Crne Gore čine: Ustav Crne Gore, Zakon o odbrani, Zakon o Vojski Crne Gore³⁷ i Zakon o upotrebi jedinica Vojske Crne Gore u međunarodnim snagama i učešću pripadnika civilne zaštite, policije i zaposlenih u organima državne uprave u mirovnim misijama i drugim aktivnostima u inostranstvu, kao i Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane.

Ustavom Crne Gore propisana su ljudska prava njenih građana koja se odnose i na lica u službi u Vojski Crne Gore. Članom 24 Ustava Crne Gore propisano je da se zajemčena ljudska prava i slobode mogu ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav i u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog

³⁷ Zakon o Vojski Crne Gore, "Službeni list Crne Gore", br. 051/17 od 03.08.2017

koje je ograničenje dozvoljeno, a da se pravo na život, pravni lijek i pravnu pomoć, dostojanstvo i poštovanje ličnosti, pravično i javno suđenje i načelo zakonitosti, pretpostavku nevinosti, odbrane, naknadu štete za nezakonito ili neosnovano lišenje slobode i neosnovanu osudu, slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti i zaključenje braka ne može ograničiti. Pored mogućnosti ovih ograničenja ljudskih prava, Ustav propisuje posebna ograničenja za pripadnike Vojske Crne Gore. Naime, članom 45 Ustava propisano je da profesionalni pripadnik Vojske ne može biti član političke organizacije, a da se pravo na štrajk može ograničiti zaposlenima u Vojsci u cilju zaštite javnog interesa, u skladu sa zakonom. Zakonom o štrajku propisano je da zaposleni u Vojsci Crne Gore mogu organizovati štrajk na način koji neće ugroziti nacionalnu bezbjednost, bezbjednost lica i imovine, opšti interes građana, kao i funkcionisanje organa vlasti, a Zakonom o Vojsci Crne Gore propisana je zabrana nošenja vojne uniforme ili djelova vojne uniforme prilikom prisustvovanja protestnim ili političkim skupovima i drugim aktivnostima koje nijesu u vezi sa vršenjem službe u Vojsci, kao i prilikom učestvovanja u štrajku van vojnog objekta.

Zakonom o Vojsci Crne Gore³⁸, između ostalog, propisuju se prava, obaveze i status lica u službi u Vojsci. Lica u službi u Vojsci Crne Gore čine profesionalna vojna lica (oficiri i oficiri po ugovoru, podoficiri i podoficiri po ugovoru, vojnici po ugovoru) i civilna lica. Lica u službi u Vojsci Crne Gore imaju obavezu da svoje dužnosti obavljaju potpuno i blagovremeno na zakonit i odgovoran način, pridržavajući se Kodeksa vojne etike, politički neutralno i nepristrasno, izbjegavajući podređivanje javnog interesa privatnom. U ostvarivanju prava i obaveza zabranjeno je dovoditi u povlašćen, odnosno neravnopravan položaj lica u službi u Vojsci ili mu uskraćivati, odnosno ograničavati prava po bilo kom osnovu, a pod jednakim uslovima, dostupna su im sva formacijska, odnosno radna mjesta. Napredovanje ovih lica zavisi od stručnih i radnih sposobnosti, kompetencija, kvaliteta rada i ostvarenih rezultata rada.

Ministar odbrane odlučuje o prijemu u službu i prestanku službe Vojsci i o drugim pravima i obavezama lica u službi u Vojsci, predlaže Savjetu za odbranu i bezbjednost postavljenje i razrješenje načelnika Generalštaba i oficira, proizvodi u početne činove i unapređuje, postavlja i razrješava podoficire i rezervne podoficire, određuje vršioce dužnosti za formacijska mjesta oficira, odnosno podoficira i imenuje i razrješava vojno diplomatske predstavnike.

Prijem u službu u Vojsci, u rezervni sastav Vojske, izbor kadeta i izbor profesionalnih vojnih lica za obrazovanje ili usavršavanje vrši se na osnovu javnog oglasa koji, u skladu sa metodologijom, sprovodi komisija koju obrazuje ministar odbrane.

38 Ibid.

Profesionalna vojna lica imaju pravo: na stručno usavršavanje i obrazovanje; da, uz saglasnost ministra, postanu član stranog strukovnog udruženja ili strukovne međunarodne organizacije; na dodatni rad uz pisanu saglasnost ministra; da primi strano odlikovanje, odnosno priznanje.

Zakonom o Vojski Crne Gore detaljno su propisani uslovi za unapređivanje profesionalnih vojnih lica, a postupak unapređivanja sprovodi komisija u skladu sa metodoligijom i podzakonskim aktom.

Za vrijeme obavljanja dužnosti profesionalno vojno lice: nosi vojnu uniformu i nosi upotrebljava vatreno i drugo oružje u skladu sa Zakonom o Vojski Crne Gore; uz saglasnost ministra odbrane, može javno istupati o zakonski propisanim temama i za razliku od većeg broja država članica NATO i EU ima pravo na sindikalno organizovanje. Sindikalne aktivnosti u Vojski ne mogu se odnositi na: sastav, organizaciju i formaciju Vojske, obuku, spremnost i borbenu gotovost Vojske, upotrebu i popunu Vojske, pripravnost i mobilizaciju, opremanje naoružanjem i vojnom opremom, upotrebu jedinica Vojske u međunarodnim snagama, komandovanje i rukovođenje u Vojski i sistemu odbrane, kao i na odluke Savjeta za odbranu i bezbjednost, osim u dijelu koji se odnosi na položaj i prava zaposlenih iz oblasti rada i radnih odnosa. Na nivou Vojske Crne Gore postoje dva sindikata. Ministarstvo odbrane i Sindikat odbrane i Vojske Crne Gore zaključili su sporazum o saradnji. Ovim sporazumom bliže se uređuju određena međusobna prava, obaveze i odgovornosti između potpisnika sporazuma. Takođe, potpisnici sporazuma su se obavezali da će raditi na usaglašavanju i potpisivanju granskog kolektivnog ugovora.

Lice u službi u Vojski ima pravo na: zdravstvenu zaštitu; penzijsko i invalidsko osiguranje; zaradu i naknadu troškova, u skladu sa zakonom kojim se uređuju zarade zaposlenih u javnom sektoru; naknadu za vrijeme udaljenja od dužnosti i za vrijeme usavršavanja ili obrazovanja u inostranstvu; godišnji odmor; plaćeno odsustvo; jubilarnu nagradu za neprekidnu službu u Vojski; licu u službi u Vojski su obezbijeđena finansijska sredstva i jednokratna novčana pomoć ako u miru, tokom vršenja službe ili u vezi sa službom u Vojski zadobije povredu ili oštećenje organizma zbog povrede. U slučaju smrti lica u službi u Vojski, članovi njegove uže porodice imaju pravo na jednokratnu pomoć, isplatu pogrebnih i putnih troškova za potrebe sahrane i pravo na novčanu naknadu djeci preminulog tokom redovnog obrazovanja, odnosno pravo na upućivanje obrazovanje bračnog druga na obrazovanje radi sticanja srednjeg opšteg, odnosno stručnog obrazovanja, ako u trenutku smrti lica u službi u Vojski nema adekvatno obrazovanje i nije u radnom odnosu.

U skladu sa Zakonom o upotrebi jedinica Vojske Crne Gore u međunarodnim snagama i učešću pripadnika civilne zaštite, policije i zaposlenih u organima

državne uprave u mirovnim misijama i drugim aktivnostima u inostranstvu, Skupština Crne Gore donosi odluke o upotrebi pripadnika Vojske u međunarodnim snagama.

Za vrijeme učešća u međunarodnim snagama pripadnik Vojske, u skladu sa Uredbom o zaradama i drugim novčanim primanjima pripadnika Vojske Crne Gore, civilne zaštite, policije i zaposlenih u organima državne uprave za vrijeme učešća u međunarodnim snagama, mirovnim misijama i drugim aktivnostima u inostranstvu, pripada zarada i druga novčana primanja koja bi ostvario na formacijskom mjestu u Vojsci i novčana naknada zbog obavljanja dužnosti u otežanim i rizičnim bezbjednosnim, geografskim i klimatskim uslovima, opasnim po život i zdravlje.

Odlukom o utvrđivanju iznosa naknade na ime osiguranja za slučaj povrede, ranjavanja, bolesti ili smrti za vrijeme učešća u međunarodnim snagama, mirovnim misijama i drugim aktivnostima u inostranstvu, propisano je da pripadniku Vojske Crne Gore, koji za vrijeme učešća u međunarodnim snagama, kao i za vrijeme koje provede na odobrenom odsustvu, bez svoje krivice zadobije ranu, povredu ili ozljedu zbog koje je nastupilo tjelesno oštećenje ili je do tjelesnog oštećenja došlo zbog bolesti koja je nastala ili se pogoršala kao neposredna posljedica učešća u međunarodnim snagama, odnosno mirovnim misijama i drugim aktivnostima u inostranstvu, na ime osiguranja pripada naknada za tjelesno oštećenje. U slučaju da ovo lice pogine ili umre od posljedica zadobijene rane, povrede ili ozljede, odnosno bolesti nastale kao neposredna posljedica učešća u međunarodnim snagama, odnosno mirovnim misijama i drugim aktivnostima u inostranstvu, njegovoj užoj porodici, odnosno roditeljima, ukoliko nema užu porodicu, pripada novčana naknada.

Ostala prava po osnovu rada lica u službi u Vojsci ostvaruju u skladu sa propisima koji se odnose na državne službenike i namještenike.

3.2. Rodna ravnopravnost

Rodna ravnopravnost u Vojsci Crne Gore prepoznata je kao jedan od bitnih elemenata za unapređenje položaja žena u službi u Vojsci. Iz tog razloga Ministarstvo odbrane, od svog osnivanja, preduzima korake ka povećanju broja žena u Vojsci Crne Gore, zaštite njihovih prava, kao i njihovoj zastupljenosti na komandnim dužnostima.

Vlada Crne Gore, u februaru 2017. godine, usvojila je prvi Akcioni plan za primjenu Rezolucije Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 1325 – Žene, mir i bezbjednost u Crnoj Gori (2017-2018. godine), kojim su utvrđene aktivnosti,

odnosno mjere čija je realizacija u nadležnosti Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore.

Strateškim dokumentima i propisima u oblasti odbrane, definisani su pravci djelovanja Ministarstva odbrane u oblasti ljudskih resursa, kao i politika rodne ravnopravnosti i određeni su strateški ciljevi u ovoj oblasti: povećana zastupljenost žena u Vojsci na komandnim dužnostima i u misijama i kontinuirano sprovođenje nacionalnih politika rodne ravnopravnosti, Rezolucije 1325 SBUN i drugih primjenjivih i prihvaćenih regulativa.

Ministarstvo odbrane donijelo je set planskih dokumenata koji omogućavaju da se ženama približi i omogući služba u Vojsci, putem realizovanja projekata koje se odnose na rodnu ravnopravnost, obrazovanja na inostranim vojnim akademijama, stipendiranja, prijema u službu i kroz pozitivne primjere i ostvarene karijere žena u Vojsci.

Pripadnici/e Vojske Crne Gore, u skladu sa ključnim dokumentom za obuku - Instrukcijom za obuku, obučavaju se o rodnoj ravnopravnosti i Rezoluciji 1325 SBUN, a u okviru priprema za učešće u mirovnim misijama sprovode se obuke u zemlji i inostranstvu o međunarodnom humanitarnom pravu, rodno zasnovanom nasilju, kulturi, tradiciji i potrebama lokalnog stanovništva i trgovine ljudima.

U NATO Nordijskom centru za rod u vojnim operacijama u Švedskoj, oficirka Vojske Crne Gore uspješno je završila obuku za rodnu savjetnicu na strateškom nivou, nakon čega je imenovana za rodnu savjetnicu u Vojsci Crne Gore na strateškom nivou. Dužnosti rodne savjetnice su razvoj, implementacija i integracija visokih standarda iz oblasti rodne perspektive u Vojsci, davanje savjeta, praćenje, vršenje rodne analize i predlaganje aktivnosti i mjera za unapređenje rodne ravnopravnosti na različitim nivoima u Vojsci.

U Vojsci su u toku aktivnosti u vezi sa imenovanjem „osobe od povjerenja“ u svim jedinicama Vojske, institucionalnog mehanizma, koji treba da na osnovu obraćanja zaposlenih, pruži savjetodavnu pomoć zbog problema rodne diskriminacije, seksualnog nasilja i zlostavljanja po osnovu pola.

Putem zvanične internet stranice Ministarstva odbrane i kroz list „Partner“ koji je informativni bilten Ministarstva i Vojske, vrši se kontinuirana promocija i informisanje o aktivnostima žena profesionalnih vojnih lica u Vojsci.

U Ministarstvu i Vojsci uspostavljene su baze podataka o svim zaposlenima. Ove baze obezbjeđuju evidentiranje, vođenje i analiziranje podataka koji se odnose na planiranje unutrašnje organizacije i sistematizacije, na efikasno raspoređivanje i korišćenje kadrovskog potencijala, sistem kontinuiranog

školovanja i usavršavanja, kao i na praćenje svih postupaka u vezi sa kadrovima. U cilju unapređenja ovih baza podataka, budžetskim sredstvima Ministarstva odbrane i donacijama pokrenut je postupak realizacije izrade jedinstvenog informacionog sistema Ministarstva odbrane i Vojske.

Ministarstvo odbrane i Vojska, kroz kontinuiranu saradnju na međunarodnom nivou (posjete NATO timova, učešće u realizaciji zajedničkih aktivnosti sa zemljama partnerima, učešće u radu NATO komiteta za rodnu ravnopravnost, učešće na konferencijama u organizaciji OEBS-a posvećenih rodnoj perspektivi), razmjenjuju dobre prakse, informacije i podatke o položaju žena u Vojsci, koje obuhvataju zakonodavni okvir i politike, regrutovanje i napredovanje žena, uslovi službe, zadržavanje i zastupljenost žena u Vojsci, na komandnim dužnostima i misijama, kao i o školovanju i usavršavanju žena i vođenju u karijeri.

U Vojsci Crne Gore, na dan 31.12.2017.godine, je bilo 9,69% zaposlenih žena, 13 oficirki, 19 podoficirki, 37 profesionalnih vojnkinja po ugovoru, a 103 žene su civilna lica. Inostrane vojne akademije završilo je 8 oficirki, a trenutno se školuje sedam kadetkinja. Do sada je šest žena u službi u Vojsci učestvovalo u mirovnoj misiji u Avganistanu, od kojih je jedna podoficirka učestvovala u dvije rotacije.

Takođe, kao poseban način zaštite prava žena, Zakonom o Vojsci Crne Gore³⁹ propisano je da svako ponašanje kojim se vrijeđa dostojanstvo lica u službi u Vojsci, a naročito seksualno zlostavljanje ili uznemiravanje predstavlja disciplinski prestup.

Napori Ministarstva odbrane da uredi i unaprijedi oblast rodne ravnopravnosti i zaštite prava žena u Vojsci, prepoznati su od strane NATO-a, pa će od jula 2018. godine, oficirka Vojske Crne Gore biti upućena u NATO da obavlja poslove savjetnika za rodnu ravnopravnost.

3.3. Integritet u Vojsci Crne Gore

Ministarstvo odbrane, u okviru projekta „Jačanje okvira integriteta u javnoj upravi sa naglaskom na oblast bezbjednosti“ duži niz godina bavi se pitanjem izgradnje i jačanja integriteta u Vojsci Crne Gore. Ovaj projekat se sprovodi u saradnji sa Kraljevinom Norveškom. Prvi koraci u izgradnji integriteta u Vojsci Crne Gore sprovedeni su kroz održavanje radionica, studijskih posjeta, pohađanja obuka i izrade analiza. U skladu sa navedenim, a na osnovu Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Ministarstvo odbrane 2014. godine

39 Zakon o Vojsci Crne Gore, "Službeni list Crne Gore", br. 051/17 od 03.08.2017.

donijelo je prvi Plan integriteta Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore i Akcioni plan za njegovo sprovođenje, koji su objavljeni na internet stranici Ministarstva odbrane.

Planom integriteta dat je pregled trenutnog stanja, prepoznati su problemi i definisan je način njihovog rješavanja, a Akcionim planom predviđene su konkretne aktivnosti, nosioci i rokovi za njihovu realizaciju.

U cilju transparentnosti i obavještanja javnosti o svojim aktivnostima javnosti, Ministarstvo odbrane prezentovalo je navedeni Plan integriteta nevladinom sektoru.

Za zaposlene u Ministarstvu odbrane i Vojski Crne Gore organizovana su posebna predavanja u cilju upoznavanja sa Planom integriteta, njihovim pravima i obavezama u vezi sa izgradnjom integriteta, kao i konkretnim aktivnostima koje su preduzimaju u ovoj oblasti. O stepenu realizacije planiranih aktivnosti Ministarstvo odbrane podnosi godišnje izvještaje Agenciji za sprječavanje korupcije.

Kao jedna od najvažnijih aktivnosti po osnovu Plana integriteta, uz pomoć stranih eksperata, pripremljena je analiza Zakona o Vojski Crne Gore⁴⁰, koja je sadržala preporuke za izmjene i dopune ovog zakona. U analizi je najviše pažnje posvećeno pitanjima prijema u službu u Vojski, etike, napredovanja, prava, obaveza i ocjenjivanja lica u službi u Vojski i ograničenja zapošljavanja po prestanku službe u Vojski. U novom Zakonu o Vojski Crne Gore, prihvaćena je većina predloga i preporuka iz pomenute analize.

Novim Zakonom o Vojski Crne Gore propisano je da Ministarstvo odbrane donosi Plan integriteta radi sprječavanja i otklanjanja mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije u Vojski. Ovaj plan izrađuje se na osnovu procjene podložnosti određenih formacijskih mjesta, odnosno radnih mjesta za nastanak i razvoj korupcije i drugih oblika pristrasnog postupanja lica u službi u Vojski na određenim poslovima.

U 2018. godini, Ministarstvo odbrane odredilo je menadžera integriteta i obrazovalo radnu grupu za izradu novog Plana integriteta Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore i praćenje realizacije mjera na jačanju integriteta.

Izgradnja integriteta u Ministarstvu odbrane i Vojski Crne Gore sprovodi se i kroz saradnju sa NATO-om. NATO „Building Integrity Policy“ je program namijenjen ne samo za države kandidate i njihovo učlanjenje u NATO, nego i za sve članice Sjevernoatlantskog saveza. Fokus ovog programa je prevencija korupcije u sektoru odbrane.

40 Zakon o Vojski Crne Gore, "Službeni list Crne Gore", br. 051/17 od 03.08.2017.

NATO „Building Integrity Policy“ obezbjeđuje da su sva vojna i civilna lica u sektoru odbrane upoznata sa posljedicama korupcije, kao i da lideri steknu potrebnu svijest i znanje da stvore organizacionu kulturu integriteta, transparentnosti i odgovornosti. U sklopu ovog projekta, Ministarstvo odbrane učestvuju na NATO obukama i konferencijama i redovno podnosi izvještaje o realizovanim aktivnostima u ovoj oblasti.

U cilju realizacije NATO „Building Integrity Policy“, Savjet NATO-a je usvojio Plan edukacije i obuke za izgradnju integriteta. Ovaj plan pruža podršku postojećim nacionalnim naporima ka jačanju individualnih i institucionalnih kapaciteta, kao i daljem razvoju interoperabilnosti snaga putem treninga i obuke.

Kao poseban vid zaštite integriteta, Zakon o Vojski Crne Gore⁴¹ precizno propisuje vrste i vrijednost poklona koje profesionalno vojno lice može primiti, odnosno prihvatiti u ime Ministarstva odbrane, odnosno Vojske Crne Gore, vrste i vrijednost poklona koje ne smije da primi, način prijavljivanja i evidenciju primljenih, odnosno prihvaćenih poklona.

3.4. Zaštita prava lica u službi u Vojsci

Zaštita prava lica u službi u Vojsci ostvaruje se na način propisan za državne službenike i namještenike. Za razliku od ranijih zakonskih rješenja, novim Zakonom o Vojski Crne Gore propisano je da se protiv akata ministra odbrane kojima se odlučuje o: prijemu u službu, prestanku službe; unapređenju, postavljenju i razrješenju podoficira; određivanju vršioca dužnosti za formacijska mjesta oficira, odnosno podoficira i o drugim pravima i obavezama lica u službi u Vojski može izjaviti žalba Komisiji za žalbe u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Lice u službi u Vojsci, radi zaštite svojih prava, ima pravo obraćanja o svim pitanjima iz rada i funkcionisanja Generalštaba, komande i jedinice Vojske u kojoj se nalazi u službi, a takođe ovo lice može se obratiti inspektoru za odbranu radi zaštite svojih prava.

U skladu sa Pravilnikom o bližem načinu vršenja unutrašnje kontrole u oblasti odbrane, inspektori odbrane vrše i unutrašnju kontrolu nad obavljanjem vojno obavještajnih, kontraobavještajnih i bezbjednosnih poslova u Ministarstvu odbrane i Vojski Crne Gore nad preduzetim mjerama po osnovu svih oblika neetičkog i nezakonitog ponašanja zaposlenih u Ministarstvu i Vojski. Ova vrsta kontrole je izuzetno bitna iz razloga što se vojno obavještajni, kontraobavještajni

41 Zakon o Vojski Crne Gore, „Službeni list Crne Gore“, br. 051/17 od 03.08.2017.

i bezbjednosni podaci mogu tajno prikupljati od lica u službi u Vojsci primjenom posebnih mjera i sredstava, ukoliko je to odobreno od strane predsjednika Vrhovnog suda Crne Gore, odnosno sudije koji ga zamjenjuje. Inspektori odbrane, takođe, vrše unutrašnju kontrolu nad preduzetim mjerama po osnovu svih oblika neetičkog i nezakonitog ponašanja zaposlenih u Vojsci radi utvrđivanja činjeničnog stanja u vezi sa postupanjem po izrečenim mjerama ili kaznama licima u službi u Vojsci.

Zakon o Vojsci Crne Gore propisuje posebnu zaštitu za lica u službi u Vojsci u vezi sa izvršavanjem nezakonitih naređenja. Naime, lice u službi u Vojsci dužno je da izvršava naređenja pretpostavljenog, osim onih čije bi izvršenje predstavljalo krivično djelo. Ukoliko lice u službi u Vojsci primi naređenje čije bi izvršenje predstavljalo krivično djelo, to lice je dužno da od lica koje je izdalo to naređenje zatraži da ga ponovi u pisanom obliku. O prijemu pisanog naređenja, čije bi izvršenje predstavljalo krivično djelo, lice u službi u Vojsci je dužno da o tome odmah obavijesti lice koje je pretpostavljeno licu koje je izdalo naređenje, o čemu se izvještava ministar.

Lice u službi u Vojsci, radne sporove sa Ministarstvom odbrane može rješavati i pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova. Ovakav vid rješavanja sporova je veoma povoljan zbog mogućnosti neposrednog dogovora između stranaka, manjih troškova postupka i brzine rješavanja predmeta.

Pored navedenih načina zaštite svojih prava, lica u službi u Vojsci Crne Gore imaju pravo na sudsku zaštitu, pravo obraćanja Zaštitniku ljudskih prava i sloboda kao i pravo prijavljivanja korupcije i zlostavljanja na radnom mjestu (mobing) u skladu sa zakonom.

3.5. Preporuke

S obzirom na to da su lica u službi u Vojsci dio specifične organizacije i da ona obavljaju izuzetno odgovorne dužnosti, potrebno je kontinuirano raditi na unapređenju i zaštiti njihovih prava. U tom cilju, smatramo da je potrebno:

- u zakonskom roku donijeti podzakonske akte za sprovođenje novog Zakona o Vojsci Crne Gore, a pogotovo one koje se odnose na ostvarivanje i zaštitu statusnih prava lica u službi u Vojsci;
- obrazovati Etički odbor Vojske Crne Gore;
- donijeti novi Kodeks vojne etike, koji će propisati savremene i precizne standarde etičkog ponašanja koji će biti prilagođeni dužnostima koje obavljaju lica u službi u Vojsci Crne Gore;

- dopuniti redovnu obuku lica u službi u Vojsci sa modulima koji se odnose na ostvarivanje i zaštitu prava lica u službi u Vojsci Crne Gore;
- izraditi interne procedure o načinu na koje lica u službi u Vojsci Crne Gore, u skladu sa zakonom, mogu zaštititi svoja prava;
- da predstavnici Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore organizuju posebne seminare za lica u službi u Vojsci Crne Gore u vezi sa nadležnostima, ovlašćenjima, načinom rada i postupanja Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

4. Izvještaji o stanju ljudskih prava u Crnoj Gori

4.1. Izvještaj Ambasade USA o ljudskim pravima za Crnu Goru iz 2016. godine

U Izvještaju Ambasade USA o ljudskim pravima za Crnu Goru iz 2016. godine, stoji da pored ostalih, u probleme vezane za ljudska prava spadaju ubistva od strane kriminalaca, nekažnjivost za ratne zločine, pretrpani i oronuli zatvori i pritvorske jedinice, neodgovarajuća zdravstvena zaštita u zatvorima, nevoljni odgovori na pritužbe zatvorenika o kršenjima ljudskih prava, produženi pritvor u prekrivičnom postupku.⁴²

U istom dokumentu se navodi da nije bilo izvještaja da su vlasti ili njeni predstavnici počinili proizvoljna ili nezakonita ubistva. Došlo je do porasta broja ubistava i pokušaja ubistava između organizovanih kriminalnih grupa. U prvih devet mjeseci 2016. godine bilo je osam ubistava i 12 pokušaja ubistva povezanih sa organizovanim kriminalom. U istom periodu 2015. bilo ih je po pet. Vlasti su nastavile da procesuiraju slučajeve ratnih zločina protiv nekoliko pojedinaca, prvenstveno niže i srednje rangiranih policijskih službenika i vojnih lica, za radnje koje su navodno preduzimali u ratovima na Balkanu u periodu od 1991. do 1999. godine. Prema riječima Vrhovnog državnog tužioca Ivica Stankovića, Kancelarija specijalnog državnog tužioca sprovodi analizu nekoliko predmeta ratnih zločina, u koja spadaju četiri ranija slučaja: Morinj, Bukovica, deportacija i Kaluđerski laz. Tužilaštvo je proučilo ranije predmete da bi utvrdilo postoji li osnova za ponovno pokretanje postupka i podizanje optužnice protiv dodatnih osumnjičenih lica.⁴³

Navodi se da je Ustavom i zakonom zabranjeno mučenje i drugo okrutno, nečovječno ili nehumano postupanje ili kažnjavanje. Interne istrage od strane različitih institucija značajno su smanjile, ali ne i eliminisale neodgovarajuće postupanje prema pritvorenim licima od strane službenika policije i zatvorskih

42 Web site: <https://me.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/250/2017/03/Izvjestaj-o-ljudskim-pravima-za-Crnu-Goru-za-2016-godinu-.pdf>, pristupljeno, 3. juna 2018.

43 Ibid.

čuvara. Država je krivično gonila službenike policije i zatvorske stražare optužene za prekoračenje njihovih ovlaštenja. Vodeće organizacije za zaštitu ljudskih prava i Kancelarija zaštitnika ljudskih prava i sloboda oštro su kritikovale Specijalnu antiterorističku jedinicu (SAJ) i tužilaštvo zbog toga što nije pokrenulo postupak u više slučajeva kršenja ljudskih prava, a prije svega u slučaju prebijanja predsjednika Crnogorske boksereske federacije Milorada Martinovića, tokom protesta opozicione koalicije Demokratski front u oktobru 2015. godine. Nakon što je Kancelarija zaštitnika podnijela krivičnu prijavu protiv komandanta SAJ-a Radosava Lješковиća, osnovni tužilac iz Podgorice je podigao optužnicu protiv Lješковиća 1. juna za saučesništvo zbog činjenice da je prikrio dokaze o tome ko je prebio Martinovića.

Ministar unutrašnjih poslova je 30. juna suspendovao Lješковиća do završetka krivičnog postupka koji se vodi protiv njega. U martu je Osnovni sud u Danilovgradu proglasio devet zatvorenika iz zatvora u Spužu krivim za fizički napad i povređivanje petoro stražara tokom tuče u januaru 2015. godine. Drugo suđenje, i to deseterici zatvorskih čuvara za prebijanje 13 zatvorenika tokom iste tuče još uvijek je u decembru bilo u toku. Pojedine nevladine organizacije su navele da je jedan broj službenika policije odgovornih za kršenje pravila službe, uključujući prekomjerenu upotrebu sile, ostao na dužnosti.

Uslovi u zatvorima i prostorijama za pritvor u prekrivičnom postupku generalno su bili loši, a objekti u oronulom stanju. Pojedina zatvorska odjeljenja su bila pretrpana. NVO Inicijativa mladih za ljudska prava (YIHR) navela je da su pojedini zatvorski objekti i dalje izrazito pretrpani i da su zatvorenici imali problema sa pristupom kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti. Zakon propisuje usluge zdravstvene zaštite za sva pritvorena lica, ali su NVO navele da zatvorenici koji su zavisnici od narkotika, koji imaju mentalnih problema ili imaju neke druge posebne potrebe nijesu mogli da dobiju odgovarajuće liječenje. YIHR je ukazao na manjak doktora u zatvorskom sistemu, a NVO Juventas je pozvala Ministarstvo pravde da obezbijedi prostorije za zatvorenike sa mentalnim problemima ili zavisnošću od narkotika. Zatvor u Podgorici još uvijek nije bio u potpunosti pristupačan za osobe sa invaliditetom, mada je YIHR u svom junskom izvještaju navela da je zatvorska uprava instalirala nekoliko rampi na zatvorskim objektima. Mediji su izvještavali o dva štrajka gladi tokom prvih devet mjeseci 2016. godine. Vlasti su dozvoljavale posjetiocima i pritvorenim licima da podnose pritužbe sudskim organima i ombudsmanu, generalno bez cenzure, i da traže sprovođenje istrage o vjerodostojnim navodima u pogledu uslova koji ne odgovaraju standardu. Vlasti su često sprovodile istrage takvih problema, ali su obično to radili reagujući na medijske kampanje ili preporuke Ombudsmana. Policija nije iznosila informacije o stanju zatvorskih evidencija. Vlada je dozvoljavala posjete zatvorima nezavisnim nevladinim posmatračima, uključujući i grupama za zaštitu ljudskih prava i medijima.

Čak i kada su posmatrači dolazili uz najavu neposredno prije same posjete, zatvorska uprava je posmatračima dozvolila da razgovaraju sa zatvorenicima bez prisustva stražara. Poboljšanja na fizičkim objektima, u broju zaposlenih i obukama stražara nastavljena su tokom cijele godine. Pretrpanost istražnog zatvora u Podgorici značajno je smanjena.

Što se tiče uloge policije i bezbjednosnog aparata, Ustav i zakon zabranjuju proizvoljna hapšenja i pritvaranja i vlasti su uglavnom poštovale te zabrane. Ipak, policija je morala da obešteti brojna lica tokom godine zbog neosnovanog pritvora.

Uprava policije, koja obuhvata i Graničnu policiju, zadužena je za sprovođenje zakona i održavanje javnog reda i mira. Policija je djelovala u sklopu Ministarstva unutrašnjih poslova i u principu je bila djelotvorna. Agencija za nacionalnu bezbjednost (ANB) nadležna je za obavještajni i kontraobavještajni rad. Nekažnjivost je i dalje bila problem kada su u pitanju snage bezbjednosti. NVO su navodile korupciju, nedostatak transparentnosti i izloženost tužilaca i pripadnika Ministarstva unutrašnjih poslova uticaju vladajućih političkih partija kao prepreke za veću djelotvornost. Takođe, gledište da lične i političke veze utiču na sprovođenje zakona je bilo široko rasprostranjeno. Male plate ponekad su doprinosile korupciji i neprofesionalnom ponašanju policijskih službenika. Posmatrači ljudskih prava su i dalje izražavali zabrinutost malim brojem pripadnika bezbjednosnih snaga koji su procesuirani za povrede ljudskih prava. Tužilaštvo, koje je nadležno za sprovođenje istrage kod takvih povreda, rijetko je dovodilo u pitanje nalaz policije da je sila upotrijebljena u razumnoj mjeri. Posmatrači ljudskih prava su tvrdili da su građani nerado prijavljivali loše postupanje policije zbog straha od odmazde. Grupe koje prate rad policije tvrdile su da je policija nastavila praksu pokretanja protivtužbi protiv osoba koje su prijavile zlostavljanje od strane policije, što je obeshrabrivalo građane da ga prijave i uticalo na druge policijske službenike da zataškaju odgovornost za počinjene povrede prava. U slučajevima kada su sudovi utvrdili da je policija prekoračila razumnu upotrebu sile, kazne su obično bile blage. Uz stranu pomoć, Vlada je obezbijedila obuku za policiju i snage bezbjednosti sa ciljem smanjenja zloupotrebe, korupcije i promovisanja poštovanja ljudskih prava. NVO Institut Alternativa navela je da je Odjelenju za unutrašnju kontrolu policije i dalje nedostajalo dovoljno zakonskih ovlašćenja da u potpunosti sprovodi svoje nadležnosti.

Postupak lišenja slobode i postupanje u pritvoru Za lišenje slobode potreban je sudski nalog ili „osnovana sumnja od strane policije da je osumnjičeni počinio krivično djelo”. Policija je lišavanja slobode generalno obavljala uz sudski nalog, na osnovu dovoljnih dokaza. Policija i tužioci mogu da zadrže osumnjičena lica do 72 sati prije nego što ih izvedu pred sudiju i optuže. Zakon zabranjuje prekomjereno kašnjenje u podizanju formalne

optužnice protiv osumnjičenih i u sprovođenju istražnog postupka, ali je kašnjenja ponekad bilo. Prilikom izvođenja lica pred sud, sudija donosi početnu odluku o zakonitosti pritvora. Izvođenje pred sud uglavnom se vršilo u propisanom vremenskom roku.

Sudovi su sve više koristili kauciju. Sudije su takođe mogle da puste okrivljene bez kaucije i da ograniče njihovo kretanje, uvedu za njih obavezu javljanja ili da zadrže njihove pasoše ili druga dokumenta kako bi spriječili njihov bijeg. Zakon omogućava pritvorenim licima da njihov advokat prisustvuje policijskom ispitivanju i sudskom postupku, a zadržana lica su uglavnom imala brz pristup advokatu. Iako je pravna pomoć trebalo da bude dostupna osobama kojima je potrebna, bilo je finansijskih ograničenja u pružanju te pomoći od strane države. Nadležni organi moraju odmah da obavijeste porodicu, vanbračnog partnera ili nadležnu socijalnu ustanovu o hapšenju i obično su tako i postupali. Nije bilo prijava da su vlasti držale ljude u pritvoru bez prava komunikacije sa spoljnim svijetom. Proizvoljno hapšenje: Policija je i dalje pozivala kako svjedoke tako i osumnjičene na „informativne razgovore” i često je koristila tu praksu da suzbije huliganstvo tokom fudbalskih utakmica ili da smanji učestvovanje na političkim skupovima opozicije. Ovakva praksa obično nije podrazumijevala zadržavanje osumnjičenih duže od šest sati koliko je dozvoljeno zakonom, niti je obično završavala podnošenjem krivične prijave. Pritvor u pretkrivičnom postupku: Sudovi su često izricali mjeru pritvora za lica okrivljena u krivičnim predmetima. Zakon predviđa da inicijalno trajanje pritvora u pretkrivičnom postupku može biti do 30 dana, ali predviđa i mogućnost da ga tužioci produže za dodatnih pet mjeseci. U kombinaciji sa sudskim odlukama o produženju, organi mogu da okrivljeno lice zakonito drže u pritvoru do tri godine, od trenutka lišavanja slobode do završetka suđenja i izricanja presude. Prosječno trajanje pritvora iznosilo je između 90 i 120 dana. Vlasti su tvrdile da lica pritvorena u pretkrivičnom postupku u prosjeku čine oko 30% ukupne zatvorske populacije. Policija se često oslanjala na produženi pritvor u pretkrivičnom postupku kao pomoćno sredstvo u istragama krivičnih djela. Zaostali krivični predmeti u sudovima takođe su doprinijeli produženom pritvoru. Sudovi su nastavili da postepeno smanjuju broj zaostalih predmeta.

Mogućnost da pritvoreno lice pred sudom ospori zakonitost pritvora: Okrivljeno lice ima pravo žalbe na odluku o pritvoru. Okrivljeno lice takođe ima pravo da na sudu ospori pravnu osnovu ili da ukaže na proizvoljnu prirodu svog zadržavanja i da bude odmah pušteno, kao i da dobije obeštećenje ako se utvrdi da je nezakonito pritvoreno. Ova žalba se podnosi vijeću suda na odluku, u roku od 48 sati.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda djeluje sa ciljem sprječavanja mučenja i drugih vidova surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja,

kao i diskriminacije. Kancelarija zaštitnika ljudskih prava i sloboda može da sprovedi istragu o navodnim povredama ljudskih prava od strane države i može da vrši obilazak, bez prethodne najave, svih institucija kao što su zatvori i prostorije za pritvor. Može da pristupi svim dokumentima, bez obzira na njihov stepen poverljivosti, a koja se odnose na pritvorena ili osuđena lica, kao i da razgovara sa osuđenim ili pritvorenim licima bez prisustva službenog lica. Kancelarija zaštitnika ne može da preduzima radnje po pritužbama koje se odnose na sudske postupke koji su u toku, osim ukoliko se pritužba ne odnosi na odlaganja, očigledne povrede postupka ili činjenicu da se odluka suda ne izvršava. Ombudsman može da predlaže nove zakone, može da zatraži od Ustavnog suda da ocijeni da li je određen zakon suprotan Ustavu ili obavezama iz međunarodnih sporazuma, može da daje ocjenu oko pitanja vezanih za ljudska prava na zahtjev nadležnog organa, može se baviti opštim pitanjima od značaja za zaštitu i promociju ljudskih prava i sloboda i može da sarađuje sa drugim organizacijama i institucijama koje se bave ljudskim pravima i slobodama. Kada ustanovi da je došlo do povrede ljudskih prava od strane neke državne institucije, Ombudsman može da predloži korektivne mjere, uključujući i otpuštanje sa posla počinioca, te da ocijeni kako institucija sprovedi korektivne mjere.

Neispunjavanje zahtjeva za preduzimanjem korektivnih mjera koji je dostavio Ombudsman u propisanom roku, kažnjivo je novčanom kaznom od 500 do 2.500 eura (550 do 2.750 dolara). Vlada i sudovi su, u principu, sprovodili preporuke Ombudsmana, mada često sa zakašnjenjem. Ombudsman je radio bez miješanja vlasti ili političkih partija i imao dobru saradnju sa NVO sektorom. U januaru, četiri godine nakon njegovog formiranja, Vlada je ukinula Savjet za zaštitu od diskriminacije, bez ikakvog objašnjenja ili javnih konsultacija. Skupština ima stalno radno tijelo, Odbor za ljudska prava i slobode, od 11 članova. Mnogi posmatrači su i dalje njegov doprinos smatrali beznačajnim i kritikovale navodno isključivo fokusiranje tog Odbora na to kako međunarodne i evropske institucije ocjenjuju stanje u zemlji. Pojedine NVO su kritikovale Ministarstvo za ljudska i manjinska prava zbog pasivnosti.⁴⁴

4.2. Izvještaj Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori za 2017. godinu

U Izvještaju Delegacije Evropske unije za 2017. godine, navodi se da je Crna Gora ostvarila određeni napredak u oblasti ljudskih prava, posebno u oblasti antidiskriminacije, usvajanjem amandmana na Zakon o zabrani diskriminacije usvojenom u junu 2017. godine.

44 Web site: <https://me.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/250/2017/03/Izvjestaj-o-ljudskim-pravima-za-Crnu-Goru-za-2016.-godinu-.pdf>, pristupljeno, 3. juna 2018.

Ipak, sprovođenje zakona koji se odnose na ljudska prava ostaje slab i institucionalni kapacitet o ovom pitanju treba povećati. Romska manjina je najugroženija i najviše diskriminirana. Rodno zasnovano nasilje i nasilje nad djecom i dalje predstavljaju ozbiljnu zabrinutost u zemlji. U oblasti slobode izražavanja nije postignut napredak u istrazi starih slučajeva nasilja nad novinarima.⁴⁵

4.3. Treći periodični izvještaj Crne Gore Komitetu UN protiv torture, maj 2018.

U Trećem periodičnom izvještaju Crne Gore Komitetu UN protiv torture⁴⁶, stoji da se lica lišena slobode, bez odlaganja sprovede državnom tužiocu, a najkasnije u roku od 24 časa od časa lišenja slobode. Službenici policije sačinjavaju službenu zabilješku o lišenju slobode, koja se dostavlja državnom tužiocu i koja sadrži koje sve pouke je osumnjičeni dobio od strane službenika policije. Takođe, službena zabilješka sadrži i podatak o tome ko je od srodnika obaviješten o lišenju slobode. Lice lišeno slobode se od nadležnog državnog organa obavještava na svom jeziku ili jeziku koji razumije o razlozima lišenja slobode, o pravu da ništa ne iznosi, o pravu da uzme branioca, da branilac prisustvuje njegovom saslušanju, kao i da se sa braniocem dogovara o načinu odbrane, kao i o njegovom pravu da može da zahtijeva da se o lišenju obavijesti lice koje samo odredi kao i diplomatsko konzularni predstavnik države čiji je državljanin ili predstavnik odgovarajuće međunarodne organizacije ukoliko je lice bez državljanstva ili izbjeglica.

U cilju ostvarivanja zakonitosti postupka prema licima lišenim slobode koja se odlukom državnog tužioca zadržavaju urađen je obrazac zapisnik o zadržavanju lica lišenog slobode. Obrazac sadrži podatke o svim aspektima zadržavanja lica tj. od prihvata lica, smještanja u prostorije za zadržavanje, oduzimanje ličnih predmeta i stvari, obezbjeđivanje obroka, podatke o eventualnom pružanju ljekarske pomoći, podatke o žalbi na rješenje o zadržavanju, podatke o eventualno zapaženim povredama prilikom primopredaje lica, dio zapisnika koji se odnosi na predaju zadržanog lica nadležnim organima na dalje postupanje (Zavod za izvršenje sankcija, nadležni sudovi, drugi organi unutrašnjih poslova), kao i podatke o pravu na besplatnu pravnu pomoć, pod uslovima predviđenim Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći.

Zadržano lice prilikom zadržavanja dobija tzv. "Informativni list za zadržano lice" na svom jeziku ili na jeziku koji razumije (engleski, ruski, njemački,

⁴⁵ Web site: https://eeas.europa.eu/delegations/montenegro/45639/country-updates-human-rights-and-democracy-2017_en, pristupljeno, 3. juna 2018.

⁴⁶ TREĆI PERIODIČNI IZVJEŠTAJ CRNE GORE KOMITETU PROTIV TORTURE, po članu 19 Konvencije protiv torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka, maj 2018.

italijanski, albanski i romski jezik) u kojem su naznačena sva njegova prava na advokata, ljekara, itd.

Zaštitnik je u svojim izvještajima Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, koji su usvojeni u Skupštini Crne Gore, konstatovao određene nedosljednosti u praktičnoj primjeni citiranih propisa, a u pogledu obaveze da se svim licima lišenim slobode uruči informativni list i s tim u vezi dao preporuku.

U istom dokumentu se navodi da je Državni tužilac, kada mu se dovede lice lišeno slobode, dužan da licu odmah saopšti da može uzeti branioca i omogućiti mu da u njegovom prisustvu uz korišćenje telefona ili drugog sredstva komunikacije obavijesti branioca neposredno ili preko članova porodice. Takođe, ukoliko je to potrebno, tužilac je dužan da licu lišenom slobode pomogne da nađe branioca. Lice lišeno slobode ima rok od 12 časova, od kada je poučeno o ovom pravu, da obezbijedi prisustvo branioca. Pouka o ovim pravima sadržana je u svakom zapisniku o saslušanju osumnjičenog i zapisnik sadrži potpis tog lica, kao dokaz da je upoznat sa tim pravima.

Takođe, pravo na obaveznu odbranu se ostvaruje i okrivljeni kome je određen pritvor dok je u pritvoru, osumnjičeni koga policija, odnosno službenici organa državne uprave nadležnog za poslove carina u izviđaju saslušavaju, mora imati branioca, i u krajnjem - osumnjičeni mora imati branioca kad Državni tužilac donese rješenje o zadržavanju.

Ako okrivljeni u slučajevima obavezne odbrane ne uzme branioca, o postavljenju branioca po službenoj dužnosti, do podizanja optužnice, odlučuje rukovodilac nadležnog državnog tužilaštva, a nakon podignute optužnice do pravosnažnosti presude i u slučaju kad je izrečena najduža kazna zatvora u postupku po vanrednim pravnim lijekovima-predsjednik suda. Kad se okrivljenom po službenoj dužnosti postavi branilac poslije podignute optužnice, o tome će se okrivljeni obavijestiti istovremeno sa dostavljanjem optužnice. Ako okrivljeni u slučaju obavezne odbrane u toku postupka ostane bez branioca, a sam ne uzme drugog branioca, predsjednik suda pred kojim se vodi postupak postaviće mu branioca po službenoj dužnosti. Branilac postavljen po službenoj dužnosti ostaje u postupku dok postoje uslovi za obaveznu odbranu, odnosno dok okrivljeni sam ne izabere branioca. Okrivljenom će se postaviti branilac po redoslijedu sa spiska Advokatske komore Crne Gore.

Licima lišenim slobode i zadržanim licima, na njihov zahtjev, omogućeno je pružanje medicinske pomoći, po pozivu policijskog službenika. Pomoć se pruža u posebnoj prostoriji, sa medicinskim krevetom i po potrebi predlaže način daljeg liječenja lica kome je pomoć pružena. Pružena medicinska pomoć se

evidentira u dosijeu pritvorenog lica, što potvrđuje medicinska ekipa potpisom ljekara i pečatom hitne pomoći. Izvještaj ljekara takođe čini sastavni dio dosijea pritvorenog lica. Kad je lice lišeno slobode dovedeno Državnom tužiocu, to lice ima pravo na zdravstveni pregled od strane doktora medicine kad to zatraži ili kad to zatraže njegov branilac, član njegove porodice ili lice sa kojim živi u vanbračnoj zajednici. Izvještaj o obavljenom zdravstvenom pregledu prilaže se spisima predmeta. (čl. 268 st. 6 ZKP) Zdravstvena zaštita pritvorenim licima pruža se u ambulanti Istražnog zatvora. Neposredno po prijemu u pritvor vrši se Ljekarski pregled i sačinjava zdravstveni karton pritvorenog lica. Ljekarski pregled pritvorenog lica vrši se i prilikom njegovog otpuštanja iz pritvora. Ako ne postoje uslovi za uspješno liječenje određene bolesti, pritvorski doktor će uputiti pritvoreno lice u javnu zdravstvenu ustanovu u kojoj postoje odgovarajući uslovi. Pritvorski doktor o tome odmah obavještava predsjednika suda koji je ovlašćen da vrši nadzor nad pritvorenim licima. Pritvorenim trudnicama i porodiljama obezbjeđuje se posebna njega, u skladu sa propisima kojima se uređuje zdravstvena zaštita. Redovni zdravstveni pregledi pritvorenih lica vrše se svakim radnim danom, prema posebnom rasporedu koji utvrđuje zatvorski doktor. U hitnim slučajevima, pritvoreno lice će se odmah uputiti na zdravstveni pregled. Pritvorenom licu, po odobrenju sudije za istragu, omogućiće se da ga pregleda doktor medicine kojeg on izabere.

U dijelu pitanja koja se odnose na organe koji istražuju navode o mučenju, zlostavljanju i pretjeranoj upotrebi sile od strane policije, zatvorskog osoblja, pripadnika službi obezbjeđenja i vojske, uz naznaku o tome na koji način se garantuje nezavisnost tih organa, na način da ne postoji hijerarhijska ili institucionalna veza između navodnih učinilaca i istražitelja, u ovom Izvještaju se navodi da je Zakonom o unutrašnjim poslovima propisano da unutrašnju kontrolu policije vrši posebna organizaciona jedinica Ministarstva unutrašnjih poslova - Odjeljenje za unutrašnju kontrolu policije, sa zadatkom da sprovodi kontrolu zakonitosti vršenja policijskih poslova, a naročito u pogledu poštovanja i zaštite ljudskih prava prilikom izvršavanja policijskih zadataka i primjene policijskih ovlašćenja, sprovođenje postupka kontraobavještajne zaštite i druge kontrole od značaja za efikasan i zakonit rad.

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, kao Ustavom ustanovljena Nacionalna institucija za zaštitu ljudskih prava, u svom osnovnom mandatu, u postupanju po pritužbama, kao samostalan i nezavistan organ preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda.

Međutim, status B, koji je Instituciji dodijeljen u postupku akreditacije kod Međunarodnog akreditacionog tijela, ukazuje na probleme u legislativi koji se negativno odražavaju na samostalnost i nezavisnost.

Ostali nezavisni organi koji se bave istraživanjima su Odbor za bezbjednost Skupštine Crne Gore preko kojeg se ostvaruje parlamentarna kontrola i Savjet za građansku kontrolu rada policije preko kojeg se ostvaruje građanska kontrola rada policije.

Funkcija građanske kontrole rada policije jeste procjena primjene policijskih ovlaštenja, zaštita prava i sloboda građana Crne Gore, djelotvornija primjena Zakona o unutrašnjim poslovima i drugih srodnih domaćih propisa i doprinos daljem razvijanju policijskog servisa u Crnoj Gori i unaprijeđenja povjerenja javnosti u isti. Savjetu se mogu obraćati građani i policijski službenici. Savjet se sastoji od pet članova od kojih po jednog imenuju: Advokatska komora Crne Gore, Ljekarska komora Crne Gore, Udruženje pravnika Crne Gore, Univerzitet Crne Gore i nevladine organizacije koje se bave ljudskim pravima. Savjet daje ocjene i preporuke koje se dostavljaju ministru unutrašnjih poslova, koji je dužan da o preduzetim mjerama obavijesti Savjet.

Državno tužilaštvo vrši poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela za koja se goni po službenoj dužnosti. Radi ostvarivanja funkcija gonjenja učinilaca krivičnih djela, državno tužilaštvo je ovlašćeno da sa nadležnim organima utvrđuje i preduzima potrebne mjere na otkrivanju krivičnih djela i njihovih učinilaca. Državni tužilac je dužan da istraži sve navode o mučenju, zlostavljanju i pretjeranoj upotrebi sile od strane policije, zatvorskog osoblja, pripadnika službi obezbjeđenja i vojske, jer su u pitanju krivična djela za koja se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti.

Ustav Crne Gore propisuje da Tužilački savjet obezbjeđuje samostalnost Državnog tužilaštva, dok je Zakonom o državnom tužilaštvu propisano da se poslovi Državnog tužilaštva ne smiju vršiti ni pod čijim uticajem i niko ne smije da utiče na Državno tužilaštvo u vršenju njegovih poslova.

U slučajevima mučenja, zlostavljanja i pretjerane upotrebe sile, ne postoji ni hijerarhijska, ni institucionalna veza između učinilaca ovih krivičnih djela i državnih tužilaca, kao istražitelja ovih krivičnih djela. Svi državni organi, shodno Zakoniku o krivičnom postupku, su dužni da postupe po zahtjevu državnog tužioca, pri čemu su dužni da prije svake preduzete radnje obavijeste nadležnog Državnog tužioca. Na ovaj način obezbijeđena je nezavisnost Državnog tužilaštva u postupanju u krivičnim predmetima za sva krivična djela, pa i za krivična djela mučenje, zlostavljanje i pretjerana upotreba sile.

Funkcionalna i organizaciona nezavisnost Odjeljenja za unutrašnju kontrolu policije je obezbijeđena njegovim pozicioniranjem u Ministarstvu unutrašnjih poslova (izvan Uprave policije, kao organa uprave u sastavu Ministarstva), što se potvrđuje i kroz činjenice da je rukovodilac Odjeljenja za svoj rad i rad Odjeljenja neposredno odgovoran ministru unutrašnjih poslova, kao i

da ne postoji hijerarhijska i organizaciona povezanost službenika unutrašnje kontrole policije sa policijskim službenicima Uprave policije, nad čijim radom se vrši kontrola.

U slučajevima u kojima se, nakon sprovedene istrage, utvrdi da su se u postupcima službenika policije stekla obilježja teže povrede službene dužnosti, preduzimaju se aktivnosti u cilju pokretanja postupka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti policijskog službenika.

Disciplinski postupak u takvim slučajevima, na predlog rukovodioca unutrašnje kontrole policije, pokreće disciplinski tužilac, a vodi ga Vijeće Disciplinske komisije koje, po okončanom postupku, predlaže ministru donošenje odluke.

Shodno naznačenom, u pitanju su dva odvojena i različita postupka (postupak unutrašnje kontrole policije i disciplinski postupak), kojima je kroz odredbe Zakona o unutrašnjim poslovima, Pravilnika o postupku za utvrđivanje disciplinske odgovornosti policijskih službenika i Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva unutrašnjih poslova, obezbijeđena potpuna samostalnost i nezavisnost u njihovom sprovođenju.

Ukoliko se povodom istog slučaja, nakon sprovedene istrage, utvrdi da postoji sumnja da su se u postupcima službenika policije stekla i obilježja krivičnog djela zlostavljanje ili drugog krivičnog djela za koje se goni po službenoj dužnosti, izvještaj o izvršenoj unutrašnjoj kontroli, sa spisima predmeta se dostavlja i nadležnom državnom tužilaštvu, na dalji postupak i odlučivanje o postojanju elemenata krivičnog djela u radnjama i postupanju policijskog službenika, odnosno pokretanja postupka za utvrđivanje krivične odgovornosti policijskog službenika.

Takođe, i u onim slučajevima u kojima u sprovedenim postupcima unutrašnje kontrole, nije utvrđeno postojanje dokaza i nespornih činjenica o nezakonitoj ili prekomjernoj upotrebi sile od strane policijskih službenika, izvještaj o izvršenoj unutrašnjoj kontroli, sa spisima predmeta, se dostavlja nadležnom Državnom tužilaštvu, na dalji postupak i konačnu ocjenu i odlučivanje o postojanju elemenata krivičnog djela u radnjama i postupanju policijskog službenika.

Zavod za izvršenje krivičnih sankcija odmah po saznanju za navode o zlostavljanju zatvorenika, o tome obavještava nadležne institucije i to Upravu policije i nadležno tužilaštvo, kako bi preduzeli radnje i mjere iz njihove nadležnosti i utvrdili navode o zlostavljanjima.

Državni tužilac je od strane disciplinskih organa koji vode disciplinski postupak protiv zatvorskih službenika u vezi sa slučajevima mučenja i

zlostavljanja, obaviješten samo u situaciji kada disciplinski organ smatra da postoje osnovi sumnje da je izvršeno krivično djelo za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti.

Što se tiče zakonodavnih i drugih mjera koje se preduzimaju kako bi se obezbijedilo da se svi osumnjičeni u *prima facie* slučajevima mučenja i zlostavljanja suspenduju ili preraspoređuju tokom trajanja istrage, navedeno je da 2014. godine nije bilo registrovanih slučajeva; 2015. su dva policijska službenika udaljena sa rada do pravosnažnog okončanja krivičnog postupka; u 2016. je bio jedan slučaj po navedenom osnovu; 2017. dva policijska službenika nakon pravosnažne oslobađajuće presude obustavljen postupak udaljenja sa rada; U izvještajnom periodu pet policijskih službenika je udaljeno sa rada zbog mučenja i zlostavljanja. Zbog teže povrede službene dužnosti, u disciplinskom postupku, shodno odredbama Zakona o unutrašnjim poslovima, izrečena je jedna disciplinska mjera raspoređivanje na drugo radno mjesto za koje je predviđeno neposredno niže zvanje, na vrijeme od dvije godine. Odluka nije pravosnažna. U periodu od 2014. godine, pokrenuta su i okončana 2 disciplinska postupka protiv 3 zatvorska službenika zbog prekomjerne upotrebe sile i to u jednom disciplinskom postupku protiv 2 službenika i jednom postupku protiv 1 službenika. Naime 19.01.2015. godine povodom incidenta koji se dogodio između zatvorenika iz Kazneno popravnog doma Podgorica i dva zatvorska službenika raspoređena na poslovima sprovođenja lica lišenih slobode, u disciplinskom postupku utvrđena je disciplinska odgovornost službenika i izrečena im je disciplinska novčana kazna, i to: jednom službeniku novčana kazna u trajanju od 3 mjeseca u iznosu od 20% zarade, a drugom službeniku novčana kazna u trajanju od 6 mjeseci u iznosu od 30% zarade, a protiv istog službenika je u krivičnom postupku izrečena i kazna zatvora u trajanju od 5 mjeseci koju je službenik izdržao. U drugom disciplinskom postupku protiv jednog službenika u avgustu 2017. godine, utvrđena je disciplinska odgovornost i izrečena mu je disciplinska mjera novčana kazna u trajanju od 3 mjeseca u iznosu od 30% zarade.

U vezi sa mjerama preduzetim kako bi se Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore obezbijedili finansijski, tehnički i ljudski resursi neophodni za vršenje njegovog širokog mandata na potpuno nezavisnoj osnovi, naročito kada su u pitanju njegova funkcija nacionalnog preventivnog mehanizma i kapacitet rješavanja žalbi, navodi se da Institucija Zaštitnika ima 33 zaposlenog sa Zaštitnikom i zamjenicima Zaštitnika. Zaštitnik je i u 2015., 2016. i 2017. godini nastavio da kontinuirano sprovodi aktivnosti na jačanju svojih kapaciteta kako kroz nova zapošljavanja (11 novih zaposlenih službenika), tako i kroz osnaživanje znanja i vještina postojećeg kadra, a posebno u oblasti zaštite od diskriminacije i prevencije torture. Obezbijeđen je adekvatan smještajni i radni prostor za rad zaposlenih. Formiran je i radni tim NPM-a od stručnjaka

iz pojedinih oblasti (psihologije, psihijatrije, sudske medicine, penologije i dr). Budžetom se obezbjeđuju finansijska sredstva za rad u svim oblastima zaštite, uključujući prevenciju torture i zaštitu od diskriminacije iako bi trebalo ova sredstva uvećati za promotivne aktivnosti i istraživanja. Međutim, u januaru 2018. godine, donešen je Zakon o strancima, kojim je Zaštitniku kao NPM-u, propisana nova obaveza da prati svako sprovođenje prinudnog udaljenja stranaca i operacije prinudnog povratka crnogorskih državljana za koje se utvrdi da nezakonito borave u zemljama EU. Za ovu nadležnost Zaštitnik nema ni kadrovskih ni finansijskih kapaciteta, pa je potrebno ojačati kapacitete Institucije u tom pogledu. Institucija Zaštitnika ima trenutno 4 zamjenika/ce: zamjenik za opšta pitanja, zamjenica za zaštitu od torture, suđenje u razumnom roku i nacionalni preventivni mehanizam, zamjenica za dječja pitanja i socijalnu zaštitu i zamjenik za pitanja zaštite od diskriminacije i taj broj nije ograničen. Institucija Zaštitnika je u avgustu 2016. godine akreditovana od strane Međunarodnog komiteta nacionalnih institucija za promociju i zaštitu ljudskih prava statusom B.

Navodi se, dalje, da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore iz 2014., značajno unaprijedio samostalnost i nezavisnost ove institucije i finansijski položaj zaposlenih, izjednačavajući ih sa zaposlenima u Ustavnom sudu Crne Gore. Donijeta su nova Pravila o radu institucije Zaštitnika usklađena sa izmijenjenim i dopunjenim zakonskim odredbama. Zaštitnik o zasnivanju radnog odnosa, pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenih u službi Zaštitnika (za svoje glavne savjetnike/ce i savjetnike/ce - član 51b) nije dužan da pribavlja potvrdu o obezbijeđenim finansijskim sredstvima od ministra nadležnog za poslove budžeta. O raspolaganju finansijskim sredstvima, Zaštitnik odlučuje samostalno, prema dinamici utvrđenoj u skladu sa Zakonom o budžetu.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije iz 2017. dodatno je unaprijedio instituciju Zaštitnika na način što je ovlašten da pokrene postupak za zaštitu od diskriminacije pred sudom za pojedinačne slučajeve diskriminacije ili se u tom postupku pojavi kao umješač kada Zaštitnik/ca procijeni da je postupanjem tuženog izvršena diskriminacija koja može prouzrokovati naročito tešku povredu dostojanstva ličnosti. Istovremeno, zakonom je teret dokazivanja u postupcima pred institucijom Zaštitnika prebačen na tuženog. Zakonom o budžetu Crne Gore za 2016. godinu, u razdjelu za Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, opredijeljena su sredstva u ukupnom iznosu od 685.782,25 €, što je za 154.327,71 € više nego za prethodnu godinu, dok su za 2017. opredijeljena sredstva u ukupnom iznosu od 655.117,87 €. Uvećanja se uglavnom odnose na bruto zarade i doprinose na teret poslodavca, saglasno Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

Postupak imenovanja i predlaganja Zaštitnika uređen je na način kojim se Predsjednik obavezuje da sprovede široke konsultacije sa naučnim i stručnim institucijama, organima i predstavnicima nevladinih organizacija koji se bave pitanjima ljudskih prava i sloboda. Takođe, postupak za imenovanje Zaštitnika će otpočeti najkasnije 60 dana do isteka mandata Zaštitnika. Nadalje, pitanje funkcionalnog imuniteta obuhvata Zaštitnika, zamjenika i savjetnike: „Zaštitnik/ca, zamjenik/ca Zaštitnika/ce, glavni/a savjetnik/ca Zaštitnika/ce, i savjetnik/ca Zaštitnika/ce ne može biti pozvan/a na odgovornost za mišljenje i preporuku koju je dao u vršenju funkcije, odnosno za postupanje u skladu sa svojim nadležnostima i ovlašćenjima propisanim ovim zakonom tokom mandata, odnosno tokom trajanja radnog odnosa.”

Ovom odredbom obezbjeđuje se trajna zaštita lica zaposlenih u instituciji Zaštitnika od bilo kakvih sankcija ili štetnih posljedica koje bi eventualno mogli trpjeti zbog iznijetih mišljenja i preporuka odnosno postupanja u skladu sa svojim ovlašćenjima propisanim zakonom. Proširena su i ovlašćenja u vršenju poslova zaštite od torture, Zaštitnika kao Nacionalnog mehanizma za prevenciju torture, tako što obilaskе ustanova zatvorenog tipa, po ovlašćenju Zaštitnika, mogu vršiti i savjetnici i članovi Radnog tijela, i pritom se ne moraju prethodno najaviti organu, ustanovi ili organizaciji u kojoj se obilazak vrši.

Precizno su utvrđeni poslovi prevencije torture, u skladu sa Opcionim protokolom uz Konvenciju protiv torture, i to:

- obilazak organa, ustanova ili organizacija u kojima se nalaze lica lišena slobode ili lica kojima je ograničeno kretanje, radi povećanja stepena njihove zaštite od mučenja i drugih oblika surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja;
- davanje preporuka nadležnim organima, ustanovama i organizacijama radi poboljšanja postupanja prema licima lišenim slobode, odnosno sprječavanja mučenja i drugih oblika surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja;
- davanje mišljenja na predloge zakona i druge propise radi zaštite i unapređenja ljudskih prava i sloboda lica lišenih slobode i lica kojima je ograničeno kretanje;
- saradnja sa Potkomitetom Ujedinjenih nacija za prevenciju torture i drugih surovih, neljudskih ili ponižavajućih kazni ili postupaka,

Takođe, unijete su izmjene kojim se omogućava, u potpunosti, neograničen pristup Zaštitniku, zamjeniku/cama, glavnom savjetniku/cama, savjetniku/cama i članovima/icama Radnog tijela, svim prostorijama ustanova, organa

ili organizacijama, kao i uvid u potrebnu dokumentaciju, bez ograničenja i bez obzira na označeni stepen tajnosti.

5. Operativne smjernice i preporuke za dalji rad i razvoj institucija bezbjednosnog sektora u smislu zaštite prava i sloboda, kao i saradnje sa institucijom Ombudsmana

U posljednjem periodu, kad je u pitanju rad policije u Crnoj Gori, napravljeni su određeni važni koraci, kao što je usvajanje Plana integriteta Ministarstva unutrašnjih poslova, intenzivniji rad unutrašnje kontrole policije, Etičkog odbora i Disciplinske komisije.

U cilju zaokruživanja ovih mjera i unaprjeđenja rada ovog dijela izvršne vlasti, potrebno je sačiniti još i sveobuhvatnu analizu o svim aspektima koruptivnih ponašanja u policiji, i kreirati mjere kojima bi se tretirali svi pojavni oblici i rizici narušenog integriteta policijskih službenika u Crnoj Gori. Isto tako, potrebno je izvršiti uvid u uslove rada policijskih službenika, pitanja njihovog zapošljavanja i napredovanja, zarade, nedostatke u obukama, rizično ponašanje, fizičko i psihološko zdravlje, motivaciju za rad i zadovoljstvo poslom, nezakoniti politički angažman. Isto tako, neophodno je preduzeti mjere za unapređenje finansijskog upravljanja u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije.

Potrebno je usvojiti novu i sveobuhvatnu strategiju koja bi sadržala do sada zanemarena pitanja i dala predloge konkretnih mjera sa jasno naznačenim odgovornostima za sprovođenje.⁴⁷ Kada je u pitanju policija, još uvijek nije uspostavljen sveobuhvatni pristup koji bi se bavio konkretnim problemima vezanim za antikorupcione mehanizme u njenom radu. Ni jedan od Vladinih dokumenata ne analizira specifični crnogorski kontekst, aktivnosti policijskih službenika, uslove u kojima rade, kao ni afere u koje su umiješani.

Iako je Plan integriteta otišao najdalje u smislu analize rizika, ovaj dokument u suštini predstavlja mehanizam za samoprocjenu i, iz tog razloga, ne pokriva značajan broj rizika i različitih oblika koruptivnog ponašanja. Jednostavno rečeno, ovaj mehanizam ne može biti zamjena za sveobuhvatnu strategiju za poboljšanje integriteta u policiji.⁴⁸

47 O tome opširnije, web site: <http://media.institut-alternativa.org/2016/01/kako-ojacati-integritet-policije-u-crnoj-gori.pdf>, pristupljeno, 3. juna 2018.

48 Ibid.

Stoga, nova strategija za bolje funkcionisanje policije bi morala da obuhvati analizu sljedećih pitanja: ulična korupcija i prinuda od strane policije, korupcija u upravnim procesima, kriminalne aktivnosti policijskih službenika i politička korupcija u policiji u Crnoj Gori, te rizici i okolnosti koji dovode do neprofesionalnog ponašanja policijskih službenika. Ministarstvo unutrašnjih poslova bi takođe trebalo da razvije strateške mjere kako da podstakne građane da prijavljuju korupciju policijskih službenika, kao i da zaštititi “zviždače” u policiji.

Ministarstvo treba da uvede posebni godišnji izvještaj o stanju integriteta u policiji koji će uključiti kvalitativnu analizu svih predmeta koji su inicirani od strane nadzornih tijela (Etički odbor, Disciplinska komisija, parlamentarni odbori, unutrašnja kontrola, Savjet za građansku kontrolu policije, itd.) jer su njihovi slučajevi povezani, kao i analizu radnih uslova policijskih službenika, a redovno bi trebalo da nudi i preporuke za unapređenje.

Posebna pažnja u izvještavanju bi trebalo da bude posvećena slučajevima visoko rangiranih policijskih službenika sa ciljem sprečavanja da istrage budu “gurnute pod tepih”. Osim toga, potrebno je analizirati kako poboljšati sve oblike nadzora nad policijom i propisati specifične, a ne uopštene, mjere za unapređenje stanja, probleme u zapošljavanju i napredovanju u policiji, finansijsko upravljanje, praznine u obukama i obrazovanju. Neophodno je učiniti više u pogledu zaštite policajaca. Sudstvo treba da obrati više pažnje na nezadovoljavajuću sudsku praksu kada su u pitanju napadi na policijske službenike prilikom obavljanja službene dužnosti. Takođe, više pažnje treba posvetiti promociji najboljih policijskih službenika u cilju sticanja podrške društva.⁴⁹

Uticajna nevladina organizacija, koja prati pitanja reforme i uređenja bezbjednosnog sektora, Institut alternative u svojoj studiji “Procjena integriteta policije u Crnoj Gori”⁵⁰, na planu osnaživanja samog integriteta Policije i njene saradnje sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, predlaže deset ključnih preporuka:

1. Uvažavajući značaj uloge Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, do izmjena Ustava, postići džentlmenski sporazum između političkih partija da se Zaštitnik bira, nakon širokih konsultacija predsjednika države sa svim društvenim činiocima, dvotrećinskom većinom u Skupštini.

2. Unaprijediti informisanje građana o predmetima Zaštitnika u vezi s postupanjem policijskih službenika, kako bi se građani ohrabрили da se u većoj mjeri obraćaju Zaštitniku.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Web site: <http://media.institut-alternativa.org/2015/12/procjena-integriteta-policije-u-crnoj-gori.pdf>, pristupljeno, 3. juna 2018.

3. Propisati obavezu organa vlasti da po automatizmu izvještavaju o realizaciji zaključaka i preporuka radnih tijela Skupštine, u roku koji odrede radna tijela.

4. Imenovati predsjednika Odbora za bezbjednost i odbranu iz reda opozicije, kako bi se omogućio aktivniji rad Odbora i ohrabrila opozicija na veći broj inicijativa za kontrolu sektora bezbjednosti.

5. Odbor za bezbjednost i odbranu i Odbor za antikorupciju treba da iniciraju redovne sjednice na kvartalnom nivou, odnosno konsultativna saslušanja, svih aktera zaduženih za nadzor nad policijom, nakon kojih bi bile definisane mjere za unapređenje funkcionisanja policije, s posebnim fokusom na integritet i s konkretnim nosiocima aktivnosti i rokovima za realizaciju.

6. Najmanje dva puta godišnje, Odbor za bezbjednost treba da kontroliše primjenu mjera tajnog nadzora od strane Uprave policije, s posebnim fokusom na zakonitost i rezultate postignute primjenom ovih mjera.

7. Izmjenama i dopunama Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane propisati kao obavezno razmatranja ključnih strateških dokumenata koji se tiču policije, od strane Odbora za bezbjednost i odbranu.

8. Odbor za antikorupciju treba da nastavi s praksom započetom u 2014. godini koja se tiče razmatranja Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao i izvještaja o sprovođenju akcionih planova za poglavlja 23 i 24, te izvještaja o sprovođenju Plana integriteta MUP-a.

9. Propisati obavezu proaktivnog obavješćavanja javnosti i Skupštine o predmetima protiv policijskih službenika, od početka postupka do pravosnažne presude, od strane pravosudnih organa.

10. Proširiti zakonska ovlašćenja Savjeta za građansku kontrolu rada policije po uzoru na ovlašćenja i kontrolne mehanizme Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i Odbora za bezbjednost i odbranu.

6. ZAKLJUČAK

Odnos Zaštitnika ljudskih prava i institucija sektora bezbjednosti (posebno policije i vojske), uvijek je veoma delikatno pitanje sa stanovišta zaštite ljudskih prava i sloboda. Autarhičnost ovih specifičnih institucija, nad kojima Zaštitnik ljudskih prava i sloboda treba vršiti nadzor, u mnogome limitiraju dosege rada ove, po mnogo čemu *sui generis* kontrolne institucije.

Ukupno unapređenje pravnog sistema države, povećanje transparentnosti rada institucija iz domena izvršne vlasti u koju spada i rad policije i vojske, razvoj antikorupcionih mehanizama i u najširem smislu posmatrano – demokratizacija sistema, pitanja su od posebnog prioriteta, kada govorimo o intenzivnijoj i uspješnijoj kontroli nad radom sektora bezbjednosti.

Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda – Ombudsman, raspolaže ovlaštenjima posebnog tipa zahvaljujući kojima se može “nelinearno” kretati kroz sistem. U toj mogućnosti, po mnogo čemu, atipičnoj u odnosu na ostatak pravnog sistema, leže i njena moć, ali i njena ograničenja. Institucija Ombudsmana, zamišljena je i pravno-konstrukciono postavljena kao nadopunjavajući element u odnosu na nedostatke klasičnih pravnih institucija.

Sa druge strane, njena nemogućnost poništavanja upravnih i sudskih odluka, dakle, lišenost mogućnosti klasične upravne ili sudske ispravke učinjenih nepravdi u odnosu na građane, čija su prava i slobode povrijeđene pojedinačnim aktima činjenja ili nečinjenja organa javne vlasti, predstavlja ozbiljan limit. To ograničenje, naročito, kao što je već pomenuto, dolazi do izražaja, kad su u pitanju institucije “zatvorenije” od drugih, kao što su policija i vojska.

U tom smislu, instituciju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda je potrebno razumijevati u kontekstu integralnog dijela sistema, ali takvu instituciju, koja predstavlja svojevrstan “katalizator” procesa na planu ispravljanja nepravdi, učinjenih od strane organa javne vlasti, primjenom njegovih naročitih ovlaštenja.

Postavljanje standarda “idealnog sistema policijskog integriteta”⁵¹, osim toga što bi uredilo temelje policijske i vojne organizacije, u mnogome bi pomoglo i olakšalo primjenu ovlaštenja od strane Ombudsmana.

U tom smislu, neophodno je dobro upravljanje ljudskim resursima (regulisan sistem zapošljavanja zasnovan na zaslugama, napredovanje, treninzi, plate itd.), profesionalno rukovodstvo i dobro upravljenje izgrađenim integritetom, redovne rotacije i strogo regulisana politiku poklona, jasne procedure postupanja, kontrola korišćenja službenih evidencija i službenih vozila, etički kodeksi, otvorenost prema javnosti, akcije širenja svijesti i saradnja sa građanima, obuke o integritetu, testovi integriteta.

Represivne, kaznene i nadzorne mjere moraju uključivati otkrivanje i procesuiranje korupcije (posebno među višim policijskim službenicima), izgradnju sistema koji će to omogućiti (zakonska ovlaštenja za istražna tijela, oformljivanje posebnih jedinica, tehnička opremljenost i treninzi), dobru koordinaciju svih specijalizovanih tijela za nadzor (specijalne istražne tehnike i taktike); izgradnju efikasnog sistema unutrašnje kontrole, uspostavljen spoljni nadzor rada policije (npr. parlamentarni i građanski), efektivan mehanizam podnošenja prigovora građana na rad policije, zaštitu zviždača, zaštitu svjedoka, i ekspertske istražitelje.

Naročito treba uzeti u obzir da su, na bazi studija korupcije u policiji, prepoznate najčešće okolnosti koje proizvode povećanu “ranjivost na korupciju” i rezultiraju protivzakonitim ponašanjem policajaca: lična ranjivost (droge, dugovi, problematične društvene veze); nezadovoljstvo na radnom mjestu i loši radni rezultati; nedovoljan ili neadekvatan nadzor nadređenih; ranija prekršajna i/ili krivična iskustva; život i/ili rad u istom okruženju sa kriminalnim grupama; društvene i/ili porodične veze sa kriminalnim grupama van radnog mjesta.⁵²

Potrebno je konstantno institucionalno osnaživanje kapaciteta koji vrše kontrolu nad primjenom ovlaštenja od strane institucija bezbjednosnog sistema. Uzimajući u obzir i analizirajući sve prednosti i nedostatke institucije Ombudsmana, možemo sa sigurnošću konstatovati da on predstavlja integralni dio pravnih sistema većine demokratskih država.

Njegovo pravno djelovanje, kombinovano sa podrškom medija daje kvalitetne rezultate u zemljama sa razvijenim pravnim sistemom, objektivnom i nepristrasnom medijskom zajednicom. U takvim zemljama, Ombudsman i formalno i faktički ima precizno definisanu poziciju i uživa veliko poštovanje

51 Navedeno prema web site: <http://media.institut-alternativa.org/2016/01/kako-ojacati-integritet-policije-u-crnog-gori.pdf>, pristupljeno, 3. juna 2018.

52 Ibid.

svih institucija pravnog sistema i građana, koji mu konačno i ukazuju svoje povjerenje.

Zemlje u procesu tranzicije pravnog, političkog, ekonomskog, medijskog i svakog drugog sistema koje u svom ustavnom i zakonskom poretku imaju instituciju Ombudsmana, neosporno moraju puno raditi na ojačavanju njegove pozicije. U tom smislu, procesi se moraju kretati sinhrono. Reforma pravnog sistema, precizna pravna regulacija kontrole bezbjednosnog sektora, pravna regulacija medijskog prostora, ustanovljavanje etike u svim institucijama, edukacija javnog mnjenja, samo su neki od integralnih segmenata, koji direktno ili indirektno doprinose jačem poštovanju ljudskih prava i sloboda, kao i prevenciji nezakonitih radnji i reparaciji onih prava građana koja su povrijeđena ili ugrožena aktima javnih vlasti.

Institucija Ombudsmana tu može imati jednu od glavnih uloga, pod pretpostavkom da se ne samo formalno, već i faktički obezbijedi njegova jaka pozicija u ustavno-pravnom sistemu zemlje. Paralelno sa tim, Ombudsman mora jačati svoje odnose sa medijima, praktično uspostavljajući svojevrsnu „koaliciju“, nalik na rješenja u nordijskim zemljama ili pak na neki drugi djelotvoran način.

Njegova ovlašćenja u smislu kontrole gotovo svih institucija javne vlasti nijesu nipošto mala. On raspolaže mnogim kontrolnim instrumentima, koje nema ni jedna druga institucija u pravnom sistemu. Utoliko prije, on ih može i mora koristiti na opštu dobrobit građana, u čijoj službi se nalazi, bez obzira na otpore, na koje u svom radu i primjeni ovlašćenja nailazi.

Konačno, kad bi sistemi bili uređeni tako da sve funkcioniše bez otpora, tada kontrolne institucije, time i Ombudsman ne bi imali svrhu postojanja. Smisao institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, upravo jeste u tome da se protiv ovih otpora bori i da u toj borbi koristi sva svoja ovlašćenja, koja mogu doprinijeti da se učinjene nepravde isprave i preventivno spriječi nastanak novih.

Literatura

1. Cerović, Dražen, *Prva godina rada crnogorskog ombudsmana*, Lex Forum, br. 1/2, Beograd, 2005.
2. Craig, P., *EU Administrative Law*, Oxford: University Press, 2006.
3. Craig, P., and de Burca, *The Evolution of EU Law*, Oxford: University Press, 1999.
4. Driessen, B., *The Council of the European Union and access to documents*, 2005, *European Law Review*, no. 30.
5. Gammeltoft-Hansen, H., *Forvaltningsret*, Copenhagen: DJOF Forlag, 2002.
6. Gammeltoft-Hansen, H., *The ombudsman as a non-traditional tool for citizen participation*, 1998, *The International Ombudsman Yearbook*.
7. Gammeltoft-Hansen, H., *The Ombudsman's Role from a Nordic Perspective*, 1996, *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, no. 3.
8. Gellhorn, Walter, *Ombudsman And Others – Citizen's Protectors In Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1967.
9. *Godišnji izvještaj Danskog pravobranioca građana*, 2007, str 347.
10. Gøtze, M. and Rytter, J.E., *Monism or Dualism in Administrative Law*, 2000, *European Review of Public Law*, Vol. 12, no. 2.
11. Hartley, T.C., *The Foundations of European Community Law*, Oxford: University Press, 2007.
12. Heede, K., *European Ombudsman redress and control at Union level*, The Hague: Kluwer Law International, 2000.
13. Kaczorowska, A., *European Union Law*, London: Routledge-Cavendish, 2009.
14. Kucsko-Stadlmayer, G. (ed.), *European Ombudsman-Institutions*, Wien: Springer, 2008.
15. Lilić, Stevan, Kovačević-Vučo, Biljana, Milenković, Dejan, *Ombudsman (međunarodni dokumenti, uporedno pravo, zakonodavstvo i praksa)*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002.
16. Lilić, Stevan, *Upravo pravo & Upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i Javno preduzeće „Službeni glasnik“, Beograd,

2008.

17. Lilić, Stevan, *Ombudsman u Srbiji – ustavni i zakonski okviri*, u: Lokalni ombudsman – uporedna iskustva Srbija, Bosna i Hercegovina, Švajcarska, Švajcarska agencija za razvoj i saradnju, MSP, Kraljevo 2007.
18. Lilić, Stevan, *Human Rights and Serbian Transition: Can the Ombudsman Help*, Norwegian Institute of Human Rights, University of Oslo, 2001.
19. Nassis, C., *Good Administration in the European Union*, European Public Law Series, London: Esperia Publications Ltd, 2009.
20. Passemiers, R. Reynaert, H., and Steyvers, K. (eds.), *The Impact of Ombudsmen*, Vanden Broele Publishers, 2009.
21. Rowat, Donald, *The Ombudsman, Citizen's Defender*, London, 1965.
22. *Sl. list Crne Gore*, br. 42/11 od 15. 08. 2011.
23. Steiner, J., *EU Law*, Oxford: University Press, 2006.
24. *The Danish Ombudsman*, Copenhagen, 1995.
25. *The Danish Ombudsman*, I-III, Copenhagen, 2005.
26. The European Ombudsman, *What can the European Ombudsman do for you*, 2008.
27. Tsadiras, A., *Rules of institutional "flat-sharing" – the European ombudsman and his national peers*, 2008, European Law Review, no. 33.
28. Wieslander, B., *The Parliamentary Ombudsman in Sweden*, Stockholm: Gidlunds Bokforlag, 1994.
29. Wyatt, D. and Dashwood, A., *European Union Law*, London: Sweet and Maxwell, 2006. Wade, H. W. R, *Administrative Law*, 5. ed., Oxford, 1982.
30. Michael, Gøtze, *The Danish Ombudsman – A National Watchdog With European Reservations*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, No. 28 E SI/2009, str. 172-193