

Проф. др Небојша Б. Вучинић

ЉУДСКА ПРАВА И ЉУДСКА СИГУРНОСТ У ЦРНОЈ ГОРИ

Један од најважнијих и најсложенијих аспеката реформи у Црној Гори је онај који се односи на постојање и функционисање свеобухватног и са међународним стандардима усклађеног система заштите људских права. Адекватан систем примјене и заштите људских права је битан предуслов стабилности, безбједности и напретка сваке заједнице, а у нашем случају је и додатни услов за пријем у европске интеграционе процесе. Изградња таквог система је дуг и мукотрпан процес, који укључује радикалне правне, политичке, економске, социјалне, културолошке и друге сличне аспекте. Циљ ових промјена је стварање таквог правног и политичког амбијента у коме ће човјек-појединац, његова слобода и урођено људско достојанство бити врхунске вриједности и циљеви власти, у коме ће власт бити истовремено ограничена, контролисана, смјењива, али и довољно оспособљена и овлашћена да обезбједи сигурност сваког појединца и услове за живот достојне човјека и његовог урођеног људског достојанства.

С обзиром на *реалну-политичку природу људских права* и чињеницу да људска права прожимају све сфере друштвеног живота, систем примјене и заштите људских права не значи само постојање одређених институција за њихову заштиту, већ прије свега претпоставља постојање и функционисање одговарајућег облика политичког, правног и друштвеног система. Пракса недвосмислено показује да је остваривање, примјена и заштита људских права једино могућа у одговарајућем облику правно-политичког и друштвеног система, са одговарајућим институцијама и реалним условима који омогућавају њихово функционисање.

Због тога је изградња оваквог система у Црној Гори веома комплексан и мултидисциплинаран задатак, јер претпоставља синхронизоване, међусобно условљене и интегрисане реформе - промјене у свим сферама правног, политичког, економског, социјалног, васпитно-образовног и културног живота. Једино такав приступ омогућава стварање услова за функционисање и доградњу постојећих, односно изградњу нових институција за заштиту људских права.

Постојање адекватних државно-правних институција је битан, можда најважнији сегмент сваког система заштите људских права, али није једини. Институције функционишу, односно дјелују или не дјелују у зависности од општих политичких, демократских, социјалних и културолошких услова и околности сваке државе и друштва. Због тога је анализа и критичко преиспитивање постојећих модела институционалне заштите људских права неодвојива од опште анализе политичких, друштвених, економских и социјалних услова у којима институције функционишу или не функционишу.

У том смислу анализа и критичко преиспитивање примјене и заштите људских права у Црној Гори подразумјева не само одређивање појма институција и њихових надлежности као и нормативни приказ постојећих политичких, уставних и законских ријешења која садрже механизме заштите људских права, већ и истраживање чинилаца и фактора који ограничавају примјену и заштиту људских права, односно функционисање институција. Надаље, то укључује и сумаран преглед фактичког стања људских права у Црној Гори, као и поређење, односно усклађеност домаћих стандарда са одговарајућим обавезама из најважнијих међународних инструмената о људским правима, посебно по питању тзв. *унутрашњих мјера имплементације и контроле*. Коначно, неопходно је изнијети одговарајуће приједлоге *de lege ferenda* карактера у циљу побољшања постојећих механизма, увођења нових и стварања простора за имплементацију недостајућих међународних стандарда из ове области у наш правно-политички систем.

СТАЊЕ ЉУДСКИХ ПРАВА У ЦРНОЈ ГОРИ

Генерално говорећи постојеће стање људских права у Црној Гори обиљежавају следеће опште карактеристике: недовољно развијен и ефикасан систем институционалне заштите, како примарни - превентивни, тако и секундарни - репресивни, због чега грађани често нијесу у могућности да обезбиједу примјену и заштиту многих гарантованих права и слобода. Надаље, постојећа уставна и законска рјешења,

институције и процедуре често нијесу довољно усклађени са одговарајућим међународним стандардима у овој области. Коначно, евидентан је значајан несклад између прописаних рјешења и примјене правних норми у конкретним случајевима, односно понашања државних органа у пракси.

Иако у Црној Гори нема нити је било масовних и систематских кршења људских права, на жалост било је и још увијек има појединачних кршења људских права скоро свих врста и димензија, и то у не баш занемарљивом обиму.

Тако, је на примјер, још увијек нијесу разјашњена брутална убиства неколико високих полицијских функционера и других грађана, почињена прошлих година у Подгорици и на Црногорском приморју. Иако је у поређењу са праксом из средине и краја деведесетих, број случајева полицијског насиља у виду тортуре, нечовјечног и понижавајућег понашања и кажњавања смањен, такви случајеви се још увијек релативно често догађају. Регистрован је и један број случајева незаконитог лишења слободе, било да је у питању незаконито продужење полицијског или преткривичног притвора, било да се грађани лишавају слободе без довољно основаних и увјерљивих доказа да је извршено кривично дјело. Гаранција из чл. 28. Устава Црне Горе да се лицу лишеном слободе од стране полиције обезбиједи бранилац приликом првог саслушања, по правилу се не поштује. Трговина бијелим робљем, тзв. *џирафикини*, посебно женама и дјевојкама у циљу њихове експлоатације и проституције, узима све више маха и поприма видове организованог криминала у који се у неким случајевима укључују и поједини припадници полиције и других органа власти.

Такође има пуно притужби на рад судова и тужилаштва, њихову независност, непристрасност, компетентност, посебно реалну способност и могућност да грађане заштите од злоупотреба државне власти и омогуће им заштиту и накнаду у случајевима кршења њихових основних права и слобода, нарочито од стране извршне власти. Ово се посебно односи на поједине случајеве тортуре и сличних поступака од стране полиције, гдје се поступци по службеној дужности од стране тужилаштва веома ријетко покрећу, а ако се покрену одуговлаче се и веома ријетко резултирају кажњавањем одговорних службених лица и накнадом штете за оштећене. Генерално говорећи, поступци трају знатно преко разумног рока, начини доказивања и вјештачења често доводе у питање гаранције равноправности странака, има оправданих сумњи о постојању случајева корупције, непотизма и протекционизма, односно неједнаког третмана странака и арбитрерне примјене закона.

Посебну пажњу јавности већ дуже вријеме заокупља случај тзв. „секс трафикинга“, односно трговине бијелим робљем и експлоатације проституције, у који су умјешани замјеник државног тужиоца Црне Горе и још нека лица из јавног и политичког живота. Одустајање од оптужнице и суђења, и поред обимне вишемјесечне истраге, несумњиво доводи у питање стварну предодијељеност Црне Горе да се суочи са организованим криминалом и изазовима и нужности успостављања владавине права и независног правосуђа.

Дискриминација по основу политичког убјеђења је присутна, најчешће у односу на право на рад и права из радног односа, односно вјерских увјерења, када су у питању припадници Црногорске православне цркве и мањих црквених заједница у Црној Гори. Још увијек се не може говорити о значајнијем степену остваривости слободе информисања било да је ријеч о државним, било о приватним медијима. Средства информисања недовољно служе истинитом и објективном информисању, односно демократској критици власти, већ се углавном користе за преношење и наметање политичких ставова и увјерења политичких партија, владајућих и опозиционих. Државни медији још увијек нијесу трансформисани у тзв. *јавни сервис грађана*, упркос многобројних датих обећања. Клевета путем штампе је још увијек кривично дјело за које је запријеђена и казна затвором, што је ефектуирано и недавним судским одлукама у поступку против уредника једног дневног листа и поред начелне сугестије да је такав приступ погрешан и са међународног аспекта штетан за Црну Гору.

Упркос веома солидних одредби Устава Црне Горе о посебним - додатним правима припадника недоминантних националних и етничких група, у пракси није много постигнуто на плану реалне имплементације ових одредби, посебно када је ријеч о сразмјерном учешћу припадника ових група у органима власти, полицији и правосуђу посебно.

Конечно, стање економских, социјалних и културних права, као и мјере које се предузимају у циљу њиховог остваривања од стране надлежних институција далеко су испод минималних стандарда које прописују Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима и Европска социјална повеља. Велика већина грађана Црне Горе је на граници сиромаштва и у стању перманентне социјалне потребе. Поред уложених напора, Влада није успјела да битније поправи услове и могућности за запошљавање, повећање зарада, социјално и здравствено обезбјеђење, рјешавање стамбених и сличних проблема и потреба грађана.

Заштиту природне околине, која би требало да буде основни развојни ресурс Црне Горе, такође карактерише огроман јаз између прокла-

мованог и стварног. Евидентно је свакодневно и озбиљно угрожавање, односно загађивање свих медија околине, уништавање флоре и фауне, неконтролисано трошење необновљивих ресурса, експанзија неконтролисана - вулгарне градње и урбанизације, посебно у Подгорици, чиме се доводе у питање хумани услови становања и живљења већине грађана. При том су мјере превентивне и репресивне заштите од стране државних органа и друштва апсолутно недовољне, неефикасне и недостатне.

У овом контексту се може закључити да постоје следеће системске групе проблема које отежавају или пак потпуно онемогућавају адекватно остваривање и заштиту људских права у Црној Гори:

- недовољан степен фактичке *конституционализације*, односно *ограничења и контроле власти на свим нивоима*, и, као логична последица тога, апсолутно незадовољавајући ниво примјене *владавине права*, *посебно једнакости пред законом*, у свим сегментима и сферама друштва;

- висок степен политизације државе и друштва, институција и јавних овлашћења, односно злоупотреба легитимно добијене (на формално фер и поштеним изборима) политичке моћи кроз институције и јавна овлашћења за остваривање ужих партијских, групних и личних интереса, а на штету општих интереса већине грађана Црне Горе;

- често нефункционисање или веома лоше функционисање државног апарата и органа власти на свим нивоима, од локалне самоуправе до Парламента Црне Горе, честе злоупотребе овлашћења и апсолутни недостатак свијести о државном апарату као *јавном сервису грађана*. То у пракси често резултира непредузимањем адекватних мјера било у циљу спречавања кршења људских права било у циљу кажњавања починилаца;

- висок степен криминализације друштва, постојање организованог криминала и посебно корупције у скоро свим сферама друштва, што непосредно подстиче *неједнакости пред законом и дискриминацију*, односно отежава или чак потпуно онемогућава процесе транзиционих реформи;

- општи недостатак образовања, сазнања, колективне и индивидуалне свијести о садржају, значају, вриједности и корисности концепта људских права, за слободу и достојанство сваког појединца, безбједност, кохезију и стабилност заједнице, како од стране државних органа и доносилаца политичких одлука тако и од стране грађана.

1.2. Двосируко нејативна транзиција

Други важан скуп фактора који опредјељују заштиту људских права у Црној Гори односи се на тзв. *двосируко нејативну транзицију*, коју су доживјели сви на просторима некадашње СФРЈ. Ова друштва и државе су истовремено прошла кроз процесе распада социјализма и насилног, крвавог распада заједничке државе праћеног масовним и систематским кршењима људских права и најтежим ратним и злочинима против човјечности почињеним у Европи након Другог свјетског рата. Црна Гора је, срећом, избјегла непосредна ратна разарања и братоубилачке сукобе, у њој није било случајева масовних и систематских кршења људских права. Међутим, догађаји и процеси у окружењу су негативно утицали и још увијек посредно утичу на процесе трансформације друштва реалног социјализма и државне-друштвене својине у либералну-конституционалну демократију и тржишну економију, а тиме логично и на остваривање и заштиту људских права.

Иако није било масовних и систематских, било је и још увијек има појединачних кршења људских права скоро свих врста и димензија (и то у не занемарљивом обиму), што потврђује претходно поменути годишњи извјештај о стању људских права у Црној Гори у прошлој години. Процеси *двосируко нејативне транзиције и приватизације* у таквим условима су посебно негативно, на жалост можда и дугорочно, утицали на економска, социјална и културна права, а тиме на општу стабилност, безбједност и кохезију друштва.

1.3. Неријешен државно-јавни питање

Још увијек *неријешено државно питање*, односно оспоравање грађанима Црне Горе *јавној праву на самоодређење*, такође је врло битан фактор ограничења примјене и заштите људских права. Ускраћивање овог суштинског права грађанима Црне Горе има за последицу угрожавање безбједности и стабилности и Црне Горе и региону, умањење правне сигурности и једнакости грађана, онемогућавање или успоравање неопходних реформи. Најважније, ово питање је све до недавно *онемогућавало грађанима Црне Горе да се обраћају најважнијим међународним институцијама за заштиту људских права, Европском суду за људска права у Стразбуру и Комисији за људска права на основу ППТ, ирије свега*.

На унутрашњем плану, основна негативна последица поремећених и неријешених односа Црне Горе и Србије је нефункционисање федералних институција и процедура предвиђених Уставом СРЈ из 1992. године, које су од значаја за заштиту људских права. То се прије свега

односи на непримјењивање савезног Закона о кривичном поступку и фактичко онемогућавање грађанима Црне Горе коришћења врло важних механизма заштите људских права: уставне жалбе пред Савезним уставним судом и захтјева за заштиту законитости пред Савезним судом. У таквим околностима, органи Црне Горе, на жалост, нијесу преузели заштиту предвиђену савезним законима и савезним институцијама, што је у појединим случајевима резултирало ускраћивањем *права на ефективан и дјелотворан правни лијек*.

На политичком плану, неријешен државно-правни статус, односно једна специфична врста „*природног*“ - *ирегионалног* савезног резултита веома негативном тенденцијом која се огледа у хомогенизацији грађана и бирачког тијела у односу на право на самоопредјељење, односно давању апсолутног приоритета овом праву у односу на све остало, па и развој демократије, афирмацију владавине права, чак и поједина индивидуална права. У таквим условима *виши интерес самоопредјељења* објективно може послужити као „оправдање“ за неадекватну примјену и заштиту појединих индивидуалних права. Сљедећа последица оваквог стања је непостојање адекватне *равноједне регионалних и социјалних интереса, односно права у друштву*, што у великој мјери отежава функционисање механизма ограничења и контроле власти, посебно система подјеле власти и објективно омогућава недемократске тенденције и појаве.

2. ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ, ПОЛИТИЧКЕ, ЕКОНОМСКО-СОЦИЈАЛНЕ И КУЛТУРОЛОШКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА ЕФИКАСНУ ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА

Адекватна заштита људских права у Црној Гори, да би била приближно у складу са праксом Савјета Европе и демократских држава заснованих на владавини права, претпоставља испуњење низа предуслова, односно изградњу и функционисање одговарајућих *институција, механизма и процедура, али и стварање ширег регионалних, социјално-економских, едукативно-културолошких и психолошких услова у којима ће кршења и узурпација људских права бити објективно сведена на ниво је могуће мању мјеру*. Неки од ових предуслова су превентивног карактера, са циљем да претходно спријече и објективно онемогуће, односно отежају кршења људских права; други су пак репресивног карактера, односно имају за циљ да када дође до повреде људских права, жртвама кршења омогуће и ставе на располагање адекватна и ефективна правна и друга средства за отклањање или ублажавање последица

кршења, односно кажњавање и санкционисање свих прекршилаца, државних органа и службеника, недржавних ентитета, привредних субјеката, правних и физичких лица.

Овакав концепт заштите људских права логично произлази из савременог схватања људских права као *обезбјеђења минимума услова за људску сигурност, услова њолишничког, њравног, економског, социјалног, еколошког карактера, односно ошклањања сваке њријешње, неизвјесности, страха за њојединца и његово урођено достојанство, без обзира на то да ли је у њишању страх од злоупотребе државне власти, губишца њосла, сиромаштва, бијеге, болести, зашћење околине*. Дакле, класични индивидуално-либералистички концепт заштите од државне власти се нужно трансформише у шири и комплекснији концепт *људске сигурности*, у коме је хијерархијска класификација на генерације људских права неадекватна и мањкава, јер су људска личност, њена природа и вриједности које из тога произлазе неdjелјиве. Због тога се може говорити о различитим димензијама људских права и људске сигурности, као што су грађанска и политичка, економска, социјална и културна, еколошка и друга права солидарности, а не о приоритету и већој важности, на примјер, политичких у односу на економска и социјална.

2.1. Уставне њрешности

У нормативном смислу, Уставна повеља Србије и Црне Горе, посебно Повеља о људским и мањинским правима као њен саставни дио, прецизно разграничавају, дефинишу и ограничавају надлежности органа Уније за заштиту људских права. Чини се да правно, ови документи искључују проширење односних надлежности на штету држава чланица које су примарно и у највећој мјери одговорне за заштиту људских права.

Са друге стране, у политичком, фактичком смислу, с обзиром на чињеницу да заштита људских права задире у темеље система власти и да људска права прожимају све сегменте друштвеног живота, нијесу искључене могућности политичких злоупотреба надлежности органа Уније против чланица Уније и њихових грађана, посебно у контексту досадашњих односа Црне Горе и Србије. Због тога, упоредо са усвајањем Уставне повеље, у новом или измијењеном Уставу Црне Горе, треба додатно предвидјети и осигурати адекватне механизме заштите у овом смислу. У том контексту треба посебно прецизирати надлежности органа Уније, Суда прије свега, искључиво у случајевима када органи Уније повриједe људска права грађана и других лица под јурисдикцијом

држава чланица. Такође треба одредити који федерални закони значајни за заштиту људских права у материјалноправном и процесноправном смислу постају дио уставно-правног система Црне Горе.

Постојећи *Устав Црне Горе* је усвојен 1992. године и садржи одређене нејасноће, неодређености, односно неусклађености са међународним стандардима о људским правима, које могу, и не ријетко, негативно утичу на конкретно остваривање појединих, или чак већине људских права и слобода. На првом мјесту то је одредба из чл. 14. Устава, која предвиђа да се „слободе и права остварују на основу Устава“, не и на основу релевантних правила међународног права о људским правима, уговорног и обичајног карактера. На тај начин се суштински даје приоритет правилима унутрашњег права у сфери која више одавно није у искључивој надлежности државе и, што је још важније, искључује примјена међународних стандарда о људским правима од стране домаћих органа власти надлежних за заштиту људских права.

Надаље, као специфичан реликт „комунистичке уставности“, Устав садржи недопустиво и неразумљиво, међународним стандардима непознато разликовање „човјека“ и „грађанина“, што може упућивати на одређену врсту дискриминације у погледу уживања основних права и слобода. Потпуно је нејасна намјера уставописца у овом контексту. Уколико је раздвајање одређених *личних (човјек)* од *пољитичких (грађанин)* права, онда је то супротно изворном *природнојравно - рационалистичком* концепту људских права. Сва људска права су обједињена, синтетизована у поменутом нововјековном концепту *човјека - људској бићи* као субјекта права, посебно субјекта *субјективних јавних људских права* и основног носиоца *пољитичких захтјева насупрот државне власти и друштва*.

Остварење основних *јавно-институционалних* претпоставки за заштиту људских права у Црној Гори укључује предузимање низа радикалних промјена уставно-правног и законског карактера, како би основни *међународнојравни стандарди о људским правима*, барем *нормативно*, постали саставни дио нашег уставно-правног и политичког система. У том смислу, у новом или промијењеном Уставу је неопходно прихватити *природнојравну концепцију људских људских права као примарних ограничења државне власти - пољитичких захтјева грађана у односу на власт и друштво*. Оваква концепција значи у извјесном смислу *надуставни карактер* људских права, јер су права посљедица *људске природе, урођене аутономије и досвојанства*, а не милостиња државе и власти. Уставом се права штите од државе и могућих злоупотреба власти, али и других, не-државних ентитета, који их такође могу

повриједити или нарушити.

Посебно је неопходно прописати уставне гаранције и обезбиједити њихову ефективну примјену (преко институције независног и компетентног Уставног суда), које ће *Парламенту, односно било којој парламентарној већини ајсолућно забранићи усвајање закона који би били сујројни јриродним јравима јојединаца онако како су она јредвићена међународним сћандардима о људским јравима.*

Устав треба да садржи све *димензије људских јрава*, дакле грађанска, политичка, колективна (мањинска), економска, социјална, културна, еколошка. Традиционална подјела на генерације и важнија и мање важна права више није адекватна потребама савремене државе и друштва у обезбјеђењу *људске сћурносћи*, односно услова живота у којима ће сви људи бити ослобођени од било какве пријетње, страха, неизвјесности, што је елементарна претпоставка за стабилност, безбједност и кохезију сваке заједнице.

За разлику од постојећег Устава у коме нема никаквих одредби о привременој обустави примјене појединих људских права у тзв. *ванредним околносћима*, нови или измијењени треба да садржи врло прецизне одредбе и услове, *ојраничења и јривремене сусћензије људских јрава у ванредним околносћима*, у складу са Пактом о грађанским и политичким правима и Европском конвенцијом о основним правима и слободама.

2.2. *Усћав и мјере имјлементјације*

Устав Црне Горе у чл. 17. и 18. предвиђа да свако има право на једнаку, не и нужно *судску*, заштиту својих права и слобода у законом утврђеном поступку, као и право на жалбу. Са друге стране, право на жалбу или вођење управно-судског спора се не ријетко ограничава или чак потпуно искључује уставним (чл. 110.) или што је још горе законским одредбама, што додатно релативизира и дерогира значај ових важних гаранција. Надаље, чл. 44. предвиђа право грађанима да се обраћају међународним институцијама ради заштите зајемчених права и слобода. Коначно, чл. 113. ст. 4. предвиђа и право на подношење *уставне жалбе*. У односу на економска, социјални, културна и еколошка права, Устав не предвиђа никакве мјере имплементације, посебно не у контексту чл. 2. Пакта о економским, социјалним и културним правима и одговарајућих одредби Европске социјалне повеље.

Очигледно је да овај важни дио Устава знатно заостаје за међународним стандардима, посебно оним предвиђеним у чл. 2. Пакта о грађанским и политичким правима и чл. 1. Европске конвенције о људским

правима. Суштински, овај дио Устава своди механизме заштите људских права на унутрашње право, односно ограничава се на тзв. *уну̀трашње мјере имплементације*, и то недовољно разрађене и развијене у поређењу са међународним стандардима. Због тога је потребно, много прецизније него до сада, уставно регулисати *мјере имплементације, уну̀трашње и међународне*, а у том контексту нарочито *право на законито и правично суђење, право на ефективан и djelоворан правни лијек, посебно против одлука извршне власти, надлежности, састав и мандат Уставног суда, услове и поступак подношења уставне жалбе*. У том смислу, посебну пажњу треба обратити на разраду и обезбјеђење апсолутне примјене обавеза из чл. 2. ст. 3. ППП, које предвиђају да ће државни органи фактички поступи и примјенити све правне лијекове и жалбе које се усвоје као оправдане. Коначно, неопходно је установити посебну институцију, искључиво за заштиту људских права, са широким и прецизним овлашћењима и надлежностима, у виду посебног *Правобраниоца - Омбудсмана* за заштиту људских права.

2.3. Уставна жалба

Устав Црне Горе у чл. 113. ст. 4. предвиђа право подношења *уставне жалбе* Уставном суду Црне Горе у случајевима када су појединачним актима или радњама повријеђена права и слободе грађана, ако за такву заштиту није надлежан Савезни уставни суд и у случајевима у којима није предвиђена друга судска заштита. Ово је нови, посебан институт заштите људских права, нормативно први пут уведен у наш правни систем уставима из 1992. године, на бази компаративноправних искустава појединих европских држава (Њемачка, Шпанија), гдје се показао као релативно ефикасан механизам заштите. На жалост, овај институт није заживио у нашој правној и уставно-судској пракси, јер су грађани у протеклој деценији веома ријетко користили, а уставни судови још рјеђе усвајали ову жалбу.

Садржина уставне жалбе није прописана Уставом Црне Горе, већ Уставом СРЈ, и она представља механизам тзв. *субсидијерне заштите*, јер се употребљава тек ако није обезбијеђена друга правна заштита. Међутим, ни уставни текстови, ни рудиментарна пракса уставних судова не дају децидне и прецизне одговоре на нека веома битна питања процедуре и садржине уставне жалбе. Поред осталог, није јасно када се ова жалба користи: када друга заштита није „нормативно обезбијеђена“, или када није „фактички остварена“? Ко је активно легитимисан? Да ли само физичка, или и правна лица? Која права се штите уставном жалбом: само она предвиђена Уставом, или и она садржана у правилима

међународног права о људским правима? Који акти и радње и којих органа су предмет уставне жалбе? Да ли за поступак по уставној жалби важе општи процесноправни принципи *res iudicata* и *ne bis in idem*? Да ли уставна жалба има суспензивно дејство и какве санкције укључује ако се утврди да је допуштена и основана, односно ако је у конкретном случају утврђено кршење права и слобода?

Ради правне сигурности грађана и ефективности примјене овог института заштите људских права, поменуте дилеме морају бити отклоњене новим или промијењеним уставом, односно одговарајућим законским текстом. Јасни критеријуми у погледу садржине и процедуре уставне жалбе су додатна и важна гаранција за функционисање не само система заштите људских права, већ и правног система уопште. У том смислу ова жалба, као нека врста *ванредној уставно-йравној лијека*, требало би да се користи увијек када заштита људских права није *фактички осиварена*, против појединачних аката и радњи свих државних органа, укључујући и правоснажне пресуде судова, свих носилаца јавних овлашћења, али и недржавних, привредних и приватних ентитета, организација, корпорација, предузећа. Надаље, њоме би се штитила сва људска права предвиђена међународним инструментима о људским правима - све димензије (генерације) - без обзира - јесу ли прописана Уставом. Коначно, она би имала суспензивно дејство и укључивала би повраћај у пређашње стање, односно накнаду штете за жртву кршења.

У постојећим условима, водећи рачуна о поменутој стриктној подјели надлежности са органима Уније, вјероватно би најрационалније рјешење било укључивање Повеље о људским и мањинским правима у нови или промијењени Устав Републике Црне Горе.

3. СИСТЕМ ПОДЈЕЛЕ ВЛАСТИ И ЗАШТИТА ЉУДСКИХ ПРАВА

Заштита људских права у складу са међународним стандардима (посебно с праксом Савјета Европе, Европског суда за људска права и Европске социјалне повеље) захтијева много ефективнију и прецизнију *йодјелу власти и систем узајамних конйрола и ойраничења* него што је то постојећа која је претежно декларативна и фасадна. Посебно је важно обезбиједити адекватну равнотежу законодавне и извршне власти, односно судску контролу извршне власти, нарочито полиције, службе безбједности и војске. То подразумијева постојање стварних гаранција да ће се одлуке судова поштовати и извршавати. Са овим у вези је принцип *владавине йрава*, који претпоставља обавезу једнаке примјене

закон за све, грађане, органе власти, државне и политичке функционере у вршењу јавних функција, овлашћења и надлежности у општем интересу. Оба ова принципа који су темељ сваке модерне демократске државе и основни предуслов заштите људских права, сигурности и достојанства сваког човјека, ни приближно нијесу остварена у функционисању правног и политичког система у Црној Гори. Дјелимично традиција, али много више уски, парцијални интереси партијско-политичких елита - партитократије, условили су да се држава, њене институције и овлашћења искористе за остварење тих интереса, који су главни узрок оваквог стања ствари.

Остварење подјеле власти зависи како од конкретних уставних рјешења тако још више од одговарајуће равнотеже политичких снага и социјалних интереса, као и достигнутог степена политичке и демократске културе у једној заједници. То су главни материјални елементи демократског уставно-политичког система који треба да онемогуће неограничено и неконтролисано вршење власти, злоупотребе власти, узурпације овлашћења једне гране власти за рачун друге или других, односно који треба да омогуће *вршење власти у границама права*.

Због поменутих објективних ограничења, традиције, двоструко-негативне транзиције и посебно неријешеног државно-правног статуса, али и субјективних опредјељења и интереса владајућих елита којима такве околности погодују, у Црној Гори још увијек не постоји адекватна политичка и социјална равнотежа ни политичка култура, као битни предуслови фактичког остварења концепта подјеле власти. У том смислу читав период пост-комунистичког развоја Црне Горе, до данас, карактерише формална подјела власти, при чему се легитимитет изводи из поштовања права на слободне изборе, иако је суштински веома спорно колико су се грађани заиста, стварно могли слободно опредјелјивати у постојећим - веома неповољним и крајње негативним, политичким, економским и социјалним околностима. У таквим околностима комплетна структура власти почива на монопољу једне партије, односно социјално-интересне групе, и чврстој партијској дисциплини, што суштински детерминише постојећи однос између уставно-раздвојених грана власти.

Оваквом стању ствари посебно доприноси чињеница да у Црној Гори суштински још увијек не постоји права политичка опозиција која треба да критиком натјера владу да ради у општем интересу и поштује људска права. Већина постојећих опозиционих партија у ствари представља опозицију *проситом постојању црногорске државе*, што објективно условљава хомогенизацију очигледно бројнијег дијела

политичке популације и фактички монопол политичких снага које заступају опцију самосталне црногорске државе у контексту остварења права на самоопредјељење. У таквим условима партиципација већине грађана је ограничена на опстанак државе као врхунске вриједности и циља, што подређује том интересу све остало, укључујући ту и демократију и владавину права. Због тога органи власти и државне институције примарно служе остварењу тог основног интереса, при чему истовремено постају и трансмисија за остварење ужих, партијско-олигархијских, групних и личних интереса владајуће елите на уштрб интереса и потреба великог броја грађана, не ријетко и неких њихових основних права и слобода.

Због поменутих политичких околности *Парламент* често није у могућности да оствари своје изворне законодавне, политичке и контролне надлежности, од којих су неке врло значајне за остварење и заштиту људских права. Штавише, не ријетко се налази у инфериорном и подређеном положају у односу на извршну власт, односно владу. У том смислу, Парламент губи законодавну иницијативу и служи само као мјесто формалног потврђивања закона (чак и оних који се тичу људских права) који су фактички усвојени на другом мјесту: у Влади, неком од министарстава или чак у ванинституционалним круговима политичких олигархија.

Веома су ријетки примјери изворне законодавне иницијативе Парламента и његових помоћних тијела, а још мање случајеви контраприједлога законских текстова на утврђене приједлоге Владе. Плодотворније расправе у Парламенту о неком законском тексту или другом актуелном питању из области људских права углавном изостају, а рад парламентарних комисија и тијела је рудиментаран, док Одбор за људска права постоји само на папиру и у протоколу. У протеклом периоду Парламент је више служио као мјесто опште-политичких расправа, најчешће о државно-правном статусу, оптужби и против-оптужби посланика владајуће коалиције и опозиције, него као изворно законодавно и контролно тијело. Евидентно је непостојање јасног стратешки осмишљеног концептуалног оквира за рад Парламента на припремању, доношењу и усвајању законских текстова. Законодавна активност у постојећим, транзиционим условима није ни мало једноставан посао, с обзиром на чињеницу да све већи број закона мора бити усклађен са међународним стандардима, укључујући ту наравно и стандарде из области људских права.

Карактеристичан примјер непоштовања темељних принципа демократије, подјеле власти и угрожавања људских права су не тако

ријетки случајеви „преношења“ надлежности Парламента на органе извршне власти (порези, безбједност саобраћаја, приватизација) иако је Уставом и посебним законским текстовима изричито прописана надлежност Парламента у таквим случајевима. Јасне и аргументоване критике ових појава и тенденција од стране стручне јавности, на жалост, нијесу уродиле плодом, што указује на додатни - „квалификациони“ вид одговорности политичких чинилаца који доносе одлуке. Генерално говорећи, јасно је изражена тенденција доминације извршне власти у односу на Парламент и фактичког непостојања било какве контроле од стране Парламента у односу на извршну власт.

Остварење основних функција Парламента, посебно афирмација фактичке подјеле власти у многоме зависи од реформе, тачније речено унутрашње *демократизације* политичких партија као главних-материјалних чинилаца политичког живота, али и од успостављања одређеног степена шире друштвене контроле и надзора над њима. У том смислу неопходно је што прије усвојити и без изузетка примјенити одговарајуће прописе о јавном финансирању политичких партија, како би се њихов рад и одлучивање учинили транспарентнијим. Требало би забранити анонимне донације и уплате у готовом новцу, као и донације од домаћих правних лица, страних правних и физичких лица. Изборне кампање се морају учинити много транспарентнијим него до сада.

За заштиту људских права, тачније речено за стварање политичког амбијента у којем ће кршења људских права бити сведена на што мању мјеру, такође је неопходно ограничити *самовољу партија, посебно њихових руководстава*. Уставне гаранције и механизми за примјену принципа *да посланик гласа по личном увјерењу а не по налогу партије* несумњиво би представљале значајан корак напријед у односу на постојеће стање. Законом би такође требало ограничити могућности партија да након избора смјењују „непослушне“ посланике. Основни проблем у овом контексту је изналажење одговарајућих политичких и других механизма којим би се политичке партије и њихова руководства након избора и добијеног легитимитета много чвршће обавезали на спровођење изборних обећања, поштовање устава и закона, односно вршење власти у општем а не сопственом интересу. Како пракса показује, периодични и фер избори су више него недовољна гаранција за то. У том смислу неопходно је порадити на афирмацији осталих политичких права, посебно *права на учешће у власици, једнак учешће јавним службама и вршењу јавних послова*, које је резервисано углавном за припаднике партијских олигархија. При том је принцип *цирочности и комитетности* потпуно занемарен за рачун принципа

ио.лијичке иодобносии, а нијесу ријетки ни отворени случајеви дискриминације у овом контексту. Све то има веома негативне последице на квалитет процеса вршења власти и руковођења, а тиме и на остваривање и заштиту људских права.

Извршна власт на челу са Владом и у најдемократскијим државама показује тенденције ка узурпацији и преузимању више овлашћења од оних предвиђених уставом и законима. Извршна власт има предоминантну улогу у изради, предлагању доношења и измјене законских прописа, обезбјеђује извршење тих прописа, доноси подзаконске прописе, и у том циљу располаже значајним механизмима принуде, па је логично најчешће у ситуацији да штити или крши људска права. Широка и непрецизна дискрециона овлашћења, немогућност судске контроле одлука органа управе у великом броју случајева, непоштовање законом прописаних норми или пак дискриминаторна примјена тих норми, неовлашћено преузимање улоге законодавца доношењем уредби са законском снагом најчешћи су узроци кршења људских права од стране извршне власти у Црној Гори.

Ово се посебно односи на органе МУП-а по питању лишавања слободе, третмана ухапшених лица, употребу средстава принуде и прекорачења овлашћења, али и на друге органе извршне власти: пореске, урбанистичке, надлежне за трговину, приватизацију, здравство, као и друге ресоре и службе. У овом контексту је изражена тенденција да се институције извршне власти и јавна овлашћења из овог домена знатно злоупотребљавају и користе у личне и приватне сврхе, што резултира високим степеном корупције и криминаризације друштва и државе. Спречавање злоупотребе државних институција и јавних овлашћења је централно питање и основни циљ реформи у Црној Гори, али и један од најважнијих предуслова за поштовање и примјену људских права.

Радикалне реформе полиције и службе безбједности су један од најважнијих приоритета у циљу ефикасније заштите људских права и људске сигурности. Ове службе треба раздвојити, потпуно деполитизовати, максимално професионализовати и оспособити, ослободити од свих припадника умијешаних у криминалне активности и поставити под одговарајућу унутрашњу, судску и друштвену контролу. Посебно је значајно установити и одмах примјенити адекватан и оперативан систем регрутације и пријема у ове службе. То укључује обавезне провјере психо-физичких и карактерних особина кандидата и одбијање пријема агресивних, незрелих и импулсивних кандидата, јер су такве личности апсолутно неподобне за обављање

полицејских послова, посебно употребу средстава принудне. Институционална злоупотреба у политичке сврхе мора бити спријечена, јер у модерним државама те институције првенствено служе заштити људских права и људске сигурности, као најважнијих сегмената безбједности државе и стабилности друштва. У том смислу неопходно је установити адекватне и оперативне механизме унутрашње и спољашње - друштвене и политичке - контроле над овим службама, њиховим овлашћењима и припадницима. Посебно је важно прецизно регулисати и контролисати специјална дискрециона овлашћења ових служби да у неким случајевима ограничавају људска права приликом обављања својих редовних дужности. Све одлуке и акте ових служби треба подвргнути судској контроли уставности и законитости.

Јавна управа и администрација. - Овај сегмент извршне власти, изузетно важан за остваривање и заштиту људских права грађана Црне Горе, такође захтијева темељну системску, структуралну и кадровску реорганизацију и реформу. Према свим показатељима јавну управу карактеришу функционална гломазност, недовољна компетентност, спорост и неефикасност у рјешавању по захтјевима грађана, не ријетке злоупотребе овлашћења, случајеви корупције, непотизма и протекционизма, неједнака примјена права у односу на грађане. Изражена је тенденција запошљавања искључиво политички подобних службеника, и то не само на руководећим радним мјестима.

Реформе у овој области, на основу новог закона о управи, укључују смањење броја запослених и додатну професионализацију и обуку оних који обављају послове; доношење прецизног етичког кодекса јавних службеника; умањење дискреционих надлежности и могућности креативног тумачења права и обавеза; предузимање активности у циљу елиминисања корупције, непотизма, протекционизма, - дискриминације, конфликта интереса; обезбјеђење судске заштите против свих рјешења и одлука органа управе; сталну едукацију запослених у смислу афирмације управе као јавног сервиса грађана и препознавања интереса грађана као основног начела функционисања. Све ове активности треба да омогуће прије свега убрзано и ефикасно остваривање права грађана.

Функционисање организација и предузећа са јавним овлашћењима, као и органа локалне самоуправе карактеришу исти или слични проблеми, што такође не ријетко резултира угрожавањем и кршењем људских права, али и непредузимањем адекватних мјера од стране других државних органа.

Судство је у свакој демократској и на владавини права заснованој држави најважнији механизам примјене људских права и контроле вла-

сти. Један од основних задатака редовних и посебно уставних судова, као *шреће пране власи*, јесте да заштите грађане од евентуалних злоупотреба и репресије других органа власти. Због тога је и *право на законито и правично суђење* предвиђено као једно од најважнијих људских права. У том смислу систем правосуђа је најважнији сегмент институционалне одговорности једне државе у заштити основних људских права, али истовремено и веома неуралгична тачка, чак и демократских и на владавини права заснованих држава. То најбоље потврђује веома богата пракса Европског суда за људска права из Стразбура, поводом кршења чл. 6 Европске конвенције, односно права на законито и правично суђење. Поред тога, претпостављене персоналне, моралне и интелектуалне карактеристике носилаца правосудних функција чине их знатно одговорнијим од других вршилаца државне власти.

Шта чини правосуђе? По опште прихваћеним схватањима, то је систем институција и процедура намијењених рјешавању спорова у друштву, судској заштити слобода и права човјека и осталих правом заштићених вриједности, заснован на примјени позитивног права. У ширем смислу, правосуђе укључује и посебне самосталне, од судова независне правне институције и структуре, које омогућавају афирмацију расправног домена јудикатуре, кривично гоњење и правну помоћ, односно *шужилашиво и адвокатуру*.

Међународноправни стандарди о судству односе се у првом реду на афирмацију принципа *независности, законитости, нејприсјрасности, правичности и ефикасности*, а од држава се посебно захтијева:

- да гарантују независност судова, да то прокламују као уставно и законско начело и да у пракси обезбиједи примјену овог начела;

- да обезбиједи поштовање независности, посебно од стране других органа власти и државних институција, и да обезбиједи неопходна материјална средства за нормално функционисање судова;

- да обезбиједи да судије одлучују непристрасно, на основу чињеница и у складу са законом, слободно од било каквих утицаја, политичке репресије, пријетње или интервенције, непосредне или посредне, од било кога или из било ког разлога;

- да обезбиједи да се правда спроводи без икаквог неоправданог мијешања или ревизије судских одлука ван судског система, осим по питању ревизије казне за осуђеног;

- да законом гарантују трајање мандата, персоналну независност, безбједност и адекватну накнаду за рад судија, уз услов да се судије могу суспендовати само због неспособности и недоличног понашања, а разријешити само због истека мандата или испуњавања услова за

одлазак у пензију;

- да предвиде гаранције против неоправданих именованја и обезбиједје приступ функцији без било ког вида дискриминације;

- да судије буду поштене и стручне, са потребним правничким квалификацијама;

Функционисање система правосуђа на овим принципима захтијева испуњење сљедећих претпоставки: постојање фактичке подјеле власти у чијој материјалној основи је равнотежа политичких снага и фактора: одсуство самовоље, арбитрерности, политичког утицаја, непотизма и протекционизма, односно искрена опередијељеност свих политичких чинилаца да прихвате овакав концепт судства и судску контролу над свим осталим вршиоцима власти и актерима јавне политике, као и спремност да се све одлуке судова поштују и примјењују; постојање одговарајућих материјално-финансијских претпоставки за неометано функционисање судства; један од најобјективнијих, стварних показатеља постојања независног судства у свакој држави је број пресуда против те исте државе, односно њених органа власти и званичника. Очигледно је да ни једна од ових претпоставки није, или није у довољној мјери испуњена у постојећим правно-политичким, друштвеним и културним околностима у Црној Гори.

Поред тога што је усвојен нови закон о судовима заснован на горе поменутих принципима, дакле номинално усклађен са међународним стандардима у овој области, има пуно приговора на рад судова, у смислу њихове фактичке могућности да стварно буду независни, непристрасни, ослобођени политичких и других утицаја, корупције, непотизма и протекционизма, на примјер, да грађане заштите од злоупотреба, посебно других органа власти, али и моћних појединаца и група. Многе одредбе и дјелови закона још увијек се не примјењују попут оних о избору новог Правосудног савјета који треба да предлаже кандидате за судије, или оних које укидају досадашње дискреционе надлежности председника судова да предмете дијеле по свом нахођењу, без објективних критеријума, иако је закон ступио на снагу. Различита истраживања показују да судски систем није популаран међу грађанима, да је спор, неефикасан, дјелимично корумпиран. Посебну позорност домаће и међународне јавности изазвале су недавне пресуде Вишег суда у Подгорици на казну затвора уреднику дневног листа за кривично дијело клевете путем штампе, односно одустајање основног тужиоца из Подгорице од подизања оптужнице у тзв. случају „секс-трафикација“, односно истрговине и држања људских бића у ройском иоложају ради експлоатисања ипросишјуције, у који су умјешане и неке јавне личности.

Основни проблеми у овом контексту се односе на институцију притвора у преткривичном и истражном поступку, на рокове одржавања и окончања поступка у свим фазама, поступке доказивања и вјештачења, једнакост третмана свих странака, поступак по правним лијековима, извршење и примјену судских одлука. Такође је евидентан значајан утицај политике и политичких чинилаца на процес избора судија, иако су непосредни политички утицаји на рад судова и судија мање изражени. Поред судова, изражену одговорност у овој проблематици имају и органи тужилаштва, посебно када је ријеч о кривичноправној заштити људских права. Како пракса показује, мјере тужилаштва у овом контексту, као и у циљу сузбијања организованог криминала и корупције су апсолутно недовољне и неефикасне.

Усвајање одговарајућих закона усклађених са међународним стандардима о људским правима само је прва, почетна и лакша фаза темељне реорганизације судства и његовог оспособљавања да заиста функционише у складу са прописаним стандардима и постане гарант права грађана и важан механизам контроле власти. Одговарајуће материјалне претпоставке, много већи степен знања, стручности и оспособљености судија и тужилаца, стварни су предуслови за почетак дугог и тешког процеса изградње и фактичког дјеловања независног правосуђа.

Реформе у овој изузетно значајној и осјетљивој области треба да обезбиједу: услове за афирмацију фактичке независности судова, функционалну и материјално финансијску; услове за већу отвореност и транспарентност, односно бржу, ефикаснију и квалитетнију примјену права, посебно кривичног гоњења прекршилаца људских права, актера организованог криминала и корупције; стварање механизма интерне контроле за спречавање злоупотреба моћи, корупције, непотизма, протекционизма; знатно већи ниво стручности и квалитета свих запослених у правосуђу; успостављање одговарајућег система оцјене рада судија; бољу функционалну координацију са осталим сегментима правосуђа, тужилашвом и адвокатуром.

У том смислу, чини се да су три битна предуслова за бољу заштиту људских права од стране правосуђа:

- максимална редукација утицаја политике и политичких чинилаца на кадровску политику правосудних органа и афирмација стручности и моралности као јединих критеријума избора;

- обезбјеђење, односно суштинско побољшање материјално-финансијског положаја правосуђа и свих запослених, посебно судија;

- суштинско побољшање стручних квалитета судија и суђења, тужилаца, адвоката.

Остварење ових циљева укључује широке законодавне реформе у области материјалног и процесног права, кривичног, грађанског, управног, трговачког; укидање појединих кривичних дјела - клевете путем штампе, на примјер, прописивање нових - из области корупције, прања новца, трговине људским бићима, насиља у породици, злоупотребе овлашћења, успостављања и одржавања економских монопола - чињења и пропуштања чињења; поједностављење процедура примјене права, строже санкционисање одуговлачења и злоупотребе процесноправних процедура и института; усавршавање система позивања свједока и свједочења - заштита свједока.

Ово надаље укључује изградњу одговарајућег информационо-документационог система у оквиру правосуђа, као и мјере чешћег ротирања судија и другог особља у секторима у којима је повећан ризик од корупције. Слично другим државним професијама и у овој области треба изградити одговарајући етички кодекс понашања судија, тужилаца, адвоката. Коначно, треба што прије изградити и отпочети са његовом примјеном систем перманентне обуке и усавршавања судија на свим нивоима, посебно са упознавањем праксе међународних судова и стандардима људских права које ти судови примјењују. У овом контексту је изузетно значајно питање упознавања судија са праксом Европског суда за људска права из Стразбура, и примјеном тих принципа у свакодневном раду судова, јер моментом пријема у Савјет Европе та пракса постаје обавезан извор права за наше судове. Резултати обуке и усавршавања би се неизоставно узимали у обзир приликом унапређења у служби и избора у виши суд. Приликом предлагања кандидата за судије потребно је увести обавезан усмени разговор кандидата са члановима Правосудног савјета.

Систем интерне контроле унутар правосуђа би укључивао међусобне оцјене о раду судија, отворене расправе међу судијама о раду сваког од њих и свим проблемима функционисања суда, установљење посебног тијела у оквиру сваког суда које би разматро приговоре грађана, увођење годишњег регистра прихода и имовине запослених у суду. Треба озбиљно размислити о формирању посебне комисије Врховног суда за истраживање случајева корупције, као и о укидању функције предсједника суда на свим нивоима и увођењу функције пресједавајућег суда који би се мијењао сваке године.

Водећи рачуна о специфичностима функције тужиоца, јакој хијерархијској структури, чињеници да га именује Влада - орган извршне власти, исте, сличне или одговарајуће реформске мјере и активности су неопходне и у овој области, да би правосуђе испунило своје основне задатке на плану заштите људских права. У овом

контексту треба посебно потенцирати кривичноправну одговорност тужиоца за не-чињење, односно непредузимање радњи кривичног гоњења у случајевима евидентних кршења или угрожавања људских права, посебно од стране државних органа и јавних званичника, организованог криминала и корупције.

Сличне и одговарајуће промјене, у циљу примјене међународних стандарда, треба такође спровести унутар адвокатуре и службе правне помоћи, јер су и ове службе важан сегмент правосуђа и заштите људских права. У овом домену је такође врло значајно питање оспособљавања и едукације адвокатуре и службе правне помоћи за заступање грађана Црне Горе пред међународним тијелима за заштиту људских права, посебно Европским судом за људска права у Стразбуру.

4. ЗАКОНСКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗАШТИТЕ ЉУДСКИХ ПРАВА

Као што је већ указано, побољшање заштите људских права и спровођење поменутих реформи налаже доношење низа нових и промјену постојећих закона, општег и посебног карактера, у циљу увођења међународних стандарда о људским правима у наш правно-политички систем. То се односи на опште, материјалне и процесне законе из области кривичног, грађанског, управног, привредног права, као и посебне прописе о полицији, служби безбједности, судству, државној управи, локалној самоуправи, антикорупцији, конфликту интереса, спречавању економских и финансијских монопола, равноправним односима, заштити на раду, социјалној, здравственој, пензијској и инвалидској заштити, пореској политици, комуналним дјелатностима, заштити околине.

У овом погледу је, на жалост, много више присутна *реформска реторика, часџо са јединим циљем да се одобрвоље љредсјавници међународне заједнице и донатори међународне љомоћи*, него стварна жеља и намјера за промјенама и побољшањем услова живота грађана, односно заштитом људских права и људске сигурности. Основни разлог за ово је чињеница да примјена већине нових или промијењених реформских закона значи или би барем требало да значи промјену постојећих односа моћи, укидање монопола, строжу контролу овлашћења и дискреционих надлежности, повећање одговорности. То је у овом тренутку, реално говорећи, још увијек неприхватљиво или тешко прихватљиво за нашоце политичке моћи и вршиоце власти и јавних овлашћења.

Са друге стране, усвајање поменутих и других реформских

законa, само је први, лакши корак на тешком и мукотрпном путу спровођења реформи и транзиције. То значи промјену односа моћи, устаљених начина понашања и вршења власти, менталитета, односа према обавезама и одговорностима, како би се у догледно вријеме и у Црној Гори створили услови за владавину у границама права, ограничену и контролирану власт, пуну примјену људских права. Нови закони представљају само нормативну основу за почетак ових дугорочних процеса. У том смислу, усвајање ових закона морају пратити одговарајући програми обуке и едукације, како државних функционера и службеника тако и грађана, као и разрађени концепти имплементације, односно примјене.

У погледу заштите људских права и афирмације владавине права, чини се да су у овом контексту два циља приоритетна, али, на жалост, и доста удаљена од садашње реалности: *обезбјеђење једнаке њримјене закона за све, без изузетика - њрађане, државне орјане, службенике и функционере; онемојућавање корипићења јавних инспиииуција и јавних овлашћења за остиварење личних инѡереса, имовинске и неимовинске ѡиропе.*

Иако су поменути циљеви превасходно правног карактера, њихова реализација је прворазредно политичко питање, као што су уосталом превасходно политичка сва питања повезана са реформама и транзицијом. Остварење ових и свих других циљева реформе и транзиције у принципу зависи од политичке воље и стварне опремљености владајућих политичких снага у Црној Гори, да се поменуте промјене реализују и прихвати концепт власти на коме су засноване модерне европске и сјеверноамеричке демократије. На жалост, до сада водеће политичке снаге у Црној Гори нијесу показале спремност, вољу, а ни способност за ове промјене, прије свега због одржања и очувања парцијалних, себичних политичких и економских интереса, монопола и привилегија, које ове промјене и реформе доводе у питање.

Због тога је, у недостатку озбиљне и одговорне политичке иницијативе на унутрашњем плану, покретачки механизам реформи активан споља, од стране одговарајућих међународних организација, Савјета Европе, ОЕБС-а, УН и њених специјализованих агенција. Ове иницијативе су биле мотивисане, са једне стране, стабилизацијом прилика у Црној Гори, а са друге стране, стварањем елементарних институционалних и законских предуслова за разговоре о укључењу у европске интеграционе процесе. У том смислу ове иницијативе су посебно заслужне за „рађање“ и почетну афирмацију невладиног

сектора и рудиментарних облика цивилног друштва у Црној Гори. Политичку подршку реформама пратила је значајна економско-финансијска и институционална помоћ. Међутим, ови почетни, међународни импулси, иако врло значајни, више нијесу апсолутно довољни за поменуте реформе, од којих у принципу зависи свеукупан, посебно цивилизацијски напредак Црне Горе.

Иако су још крајем 2001. године уз активну подршку и помоћ поменутих међународних организација припремљени текстови неких веома важних закона, о полицији, служби безбједности на примјер, усклађени са међународним стандардима о људским правима, они још увијек нијесу ушли у скупштинску процедуру. Умјесто њих примјењују се стари закони, потпуно супротни међународним стандардима, посебно они који се односе на лишавање слободе, третман ухапшених, употребу силе и ватреног оружја, претресање, прислушкивање, праћење и надгледање. Поред тога, постојећи Закон о полицији усвојен почетком деведесетих, као и Закон о извршењу кривичних санкција, искључују судску контролу одлука ових органа извршне власти.

У овом домену изузетно је приоритетно питање законског регулисања и заштите слободе вјероисповјести, посебно у контексту оспоравања овог права припадницима ЦПЦ и стално изражених тежњи СПЦ да задржи вјерски монопол уз помоћ државе, њених институција и овлашћења. Други важан приоритет је усвајање и примјена сета медијских закона изражених уз помоћ експерата Савјета Европе, чијом примјеном треба да отпочне процес трансформације државних медија у јавни сервис грађана. Једна од препрека афирмацији слободе информисања, поред партијских монопола, је недостатак високо-образованих и стручних новинара, јер су такви посленици јавне ријечи објективно мање подложни притисцима и манипулацијама од стране политичких олигархија. Зато је као специфичан вид примјене поменутих закона, неопходно развити одговарајуће моделе сталног образовања, усавршавања и обуке новинара.

Са друге стране, поједини закони из економске, социјалне, пореске проблематике се буквално преписују од оних држава ЕУ и убрзано усвајају у Парламенту, а да се при томе уопште не узима у обзир да се они примјењују у потпуно различитим условима од наших, што резултира угрожавањем људских права и људске сигурности. Тако, на примјер, Закон о порезу на примања грађана предвиђа плаћање пореза на сваки приход преко 60 еура мјесечно, иако тзв. *шојрошачка корѝа* основних животних намирница мјесечно износи преко 200 еура. У том смислу је присутна тенденција, коју понекад подржавају и ме-

ђународне организације и њихови експерти, да се реформе сведу на просто преписивање закона западних држава, без елементарног узимања у обзир специфичних, транзиционих услова црногорског друштва. То резултира објективном немогућношћу недискриминаторне примјене таквих прописа, њиховим изигравањем, или што је још горе, дискриминаторном примјеном, чиме се реформе суштински свде на испразну реторику и ефекте потпуно супротне од замишљених и пројектованих.

5. ЕКОНОМСКЕ И СОЦИЈАЛНЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ПРИМЈЕНЕ ЉУДСКИХ ПРАВА

Економска, социјална и културна права су неодвојиви дио људске слободе, достојанства и сигурности. Ако не постоји минимум услова благостања и једнакости могућности, не може се говорити ни о суштинској примјени грађанских и политичких права. У условима биједи, сиромаштва, незапослености, болести, немогућности образована, људи не могу ни политички да се слободно одређују нити им грађанска и политичка права у таквим условима много значе.

Транзиција и приватизација у поменутих ратним и полу-ратним условима, дјелимично због објективних, али више због субјективних околности - интереса уских квазиелита на власти или у спрези са њима - резултирала је специфичном варијантом пост-комунистичке првобитне акумулације капитала, односно уским слојем супербогатих и широким слојем, од њих зависних, сиромашних грађана, као и великим бројем незапослених. Корупција у скоро свим сферама живота и организовани криминал у различитим облицима, су саставне појаве друштвено-економског живота и оваквог концепта приватизације. Социјална функција својине је потпуно занемарена, као да не постоји, а доминантна полит-економска догма о нео-либерализму као наводно једином моделу економског развоја у циљу увођења тржишне привреде служи као покриће за стварни дискриминациони протекционизам, који појединцима и уским групама силом државне моћи - злоупотребом власти, омогућава монополе и екстра-профите, чиме се суштински угрожавају сва права и сигурност велике већине грађана, али и безбједност, стабилност и кохезија Црне Горе.

Посљедице оваквог „концепта макроекономског развоја“ и нетранспарентног, наводно неолибералног модела приватизације (приватизација свега и свачега по сваку цијену, свим средствима) изузетно су негативне и далекосежне: настанак уског круга веома

крупних и богатих власника са јаким монополским положајем у економским и трговачким дјелатностима - фактички изнад закона и права - који су дио владајућих политичких структура или су у блиским везама са њима, и који захваљујући политичкој моћи настоје по сваку цијену да задрже монополе и екстрапрофите блокирајући све реформе и промјене; значајно осиромашење велике већине грађана Црне Горе, огромно економско и социјално раслојавање и крајње неправедна подјела националног богатства, која није резултат економске ефикасности, предузетништва, иницијативе, повећања производње и продуктивности, увођења технолошких иновација, уштеда, бољег коришћења радне снаге, већ прије свега неекономских - политичких фактора и злоупотребе политичке моћи; нестајање тзв. средње класе, која је социјална основа сваког демократског и на владавини права заснованог друштва, велика егзистенцијална зависност већине грађана од Владе, односно владајућих политичких структура, и њихове помоћи, што непосредно ограничава било какав значајнији политички утицај већине грађана на доношење политичких одлука - чак и оних које се њих тичу - креирање и спровођење јавне политике.

Све то резултира угрожавањем и кршењем економских и социјалних права већине грађана Црне Горе: великом незапослености, непостојањем инвестиција за отварање нових радних мјеста, лошим условима рада, недовољним и нередовним платама запослених које нијесу довољне за покривање основних животних потреба, великим разликама у платама које нијесу резултат рада и ефикасније организације рада, лошом социјалном и здравственом заштитом, постојањем случајева дискриминације у односу на запошљавање, престанак радног односа и исплаћивање накнада за технолошке вишкове, честим злоупотребама управљачких и руководних овлашћења у циљу стицања огромних имовинских користи на рачун осталих запослених и већине грађана Црне Горе, једном ријечју општом економском и социјалном несигурношћу и неизвјесношћу. То на посредан начин фактички отежава или чак потпуно онемогућава слободно политичко одређивање и партиципацију већине грађана Црне Горе. Поменути, крајње негативни политички, економски и социјални процеси су потпуно измакли било каквој организованој контроли и надзору надлежних државних институција и органа, што може имати трајне посљедице по стабилност Црне Горе, сигурност, срећу и просперитет већине грађана.

У етичко-психолошком смислу овакве економске и социјалне околности имају за посљедицу напуштање и слабљење традиционалних

црногорских вриједности и врлина, посебно осјећаја солидарности међу члановима заједнице и афирмацију најгорих људских особина, мана, фрустрација и пасија, посебно екстремног егоизма, себичности, недржања задате ријечи, лажи, преваре, нетрпељивости, недостатка елементарног обзира за права, интересе и достојанство других.

Ублажавање и превазилажење овакве ситуације налаже формулисање и остваривање потпуно новог концепта економског развоја и макроекономске политике који треба да омогући стварање неопходних услова за тржишну економију уз истовремену заштиту економских и социјалних права, односно стварање објективних услова да грађани својим радом могу себи и својој породици обезбиједити живот у условима достојним човјека и његовог урођеног људског достојанства. Умјесто профанисаног и крајње искомпромитованог тзв. нео-либералног концепта, Црној Гори је потребан концепт социјалне тржишне економије, који преовладава у већини најразвијенијих и најпросперитетнијих држава ЕУ. Овај концепт значи прије свега активну, али ограничену и избалансирану улогу државе у обезбијеђењу равнотеже између економске и социјалне функције својине, регулацију која треба да обезбиједи једнак правни третман и заштиту свих субјеката на тржишту - односно једнаке могућности свима, активну улогу у алокацији ресурса и капитала како би се обезбиједиле инвестиције за отварање нових радних мјеста, а у складу са природним и еколошким потенцијалима Црне Горе, и критичко преиспитивање постојећег модела приватизације свега и свачега, свим средствима и по сваку цијену. Ово укључује цост-бенефит анализу досадашњег процеса приватизације, у односу на такве критеријуме као што су: број отворених, односно затворених радних мјеста, повећање продуктивности и профита, побољшање процеса управљања и руковођења, увођење технолошких иновација, заштита на раду, примања и стандард запослених.

Са друге стране, и најлибералнији приступ тржишној економији претпоставља владавину права, правну једнакост и једнаку правну заштиту свих субјеката на тржишту, односно ригорозно спречавање и санкционисање сваког монопола, и додатно опорезивање екстра-профита. Надаље, такав приступ захтијева не безначајну интервенцију државе у односе радника и послодаваца, како би се радници заштитили од самовоље и репресије послодаваца. Ова проблематика је несумњиво највећи изазов људским правима, али и свеукупној стабилности и будућности Црне Горе. Обавезе из Пакта о економским, социјалним и културним правима и Европске социјалне повеље намећу потпуно

другачије моделе економске и макроекономске политике, приватизације, социјалне политике, заштите радника и радничких права, политике у области здравства, школства, културе.

У том смислу, минимум побољшања економске и социјалне сигурности грађана Црне Горе налаже предузимање сљедећих мјера и активности, без одлагања у најкраћем року:

- Увођење и примјена посебног закона о опорезивању ратног и екстра профита - богатства стеченог у претходној деценији, којим би се обезбиједила не мала средства за додатно запошљавање и рјешавање социјалних проблема узрокованих приватизацијом, и барем дјелимично ублажиле огромне економске и социјалне разлике, што је и у политичком смислу веома значајно за стабилност и безбједност Црне Горе. Надаље, општа пореска политика мора стимулисати запошљавање - отварање нових радних мјеста и алокацију капитала у оне дјелатности и гране које су компаративна, природна предност, стратешка оријентација и потреба Црне Горе - еколошка пољопривреда, рибарство, туризам, поморска привреда. Отварање нових радних мјеста, посебно у овим дјелатностима, мора резултирати олакшицама или потпуним ослобађањем од плаћања пореза за инвеститоре, посебно приватне предузетнике;

- Предузимање конкретних и оперативних мјера и активности у циљу укидања свих врста монопола, посебно у економским, инвестиционим, трговачким активностима, ради обезбјеђења једнаког третмана и једнаких могућности на тржишту. У том смислу неопходно је усвајање и примјена сета анти-монополских прописа, регулација и легализација финансијских токова и досљедна примјена и поштовање прописа о организовању и пословању правних лица у Црној Гори. У овом контексту је такође неопходно предузети додатне мјере у циљу оспособљавања и усавршавања регистарских институција, нарочито Привредног суда, који треба овластити на примарно обезбјеђење примјене анти-монополских прописа;

- Предузимање широке и конкретне антикорупцијске иницијативе, односно низа мјера и активности у циља оспособљавања постојећих и установљења нових институција (посебан тужилац за антикорупцију) и процедура за борбу против корупције, што се односи на претходно предложене мјере о реформама јавне управе, правосуђа, законодавства, али и посебне мјере које треба да обезбиједи много већу транспарентност у процесу приватизације, пуну примјену закона о конфликту интереса, спречавању прања новца, јавним набавкама. Потребно је максимално ограничити и редуцирати постојећи режим

дозвола, континентална и дискреционих овлашћења органа извршне власти и јавне управе у односу на економске, трговачке и друге сличне активности;

- Напуштање концепта ригидног нео-либерализма у изради сета закона о социјалној и дјечијој заштити, здравственој заштити и осигурању, радноправним односима, штрајку, пензијско-инвалидском осигурању, заштити на раду. Ови закони треба да буду специфична синтеза међународних стандарда које предвиђају Пакт о економским и социјалним правима и Европска социјална повеља и реалних транзиционих услова и потреба већине грађана Црној Гори, а не пука копија закона развијених социјалних и тржишних економија држава ЕУ или прости диктат нео-либералистичких лобија Међународне банке за обнову и развој и Међународног монетарног фонда, који на овај начин стварају услове и легализују монополе и екстра-профите у интересу различитих мултинационалних компанија из САД и ЕУ и

- Поменути концепт ригидне нео-либералне дерегулације у економији посебно је опасан и штетан за очување и валоризацију природне околине. Још увијек релативно очувана, иако веома угрожена природна околина у Црној Гори није само вриједност за себе, већ и најважнији ресурс и фактор економског развоја, запошљавања и укупног прогреса Црне Горе. Како пракса показује, економска политика базирана искључиво на профиту приватних предузетника већ резултира непоправљивим посљедицама по природну околинину - експлоатација шума, шљунка из ријечних корита, неконтролисана урбанизација, загађивање пијаћих вода, одвођење канализације у воде Бококоторског залива и др. Поред прилично одређених овлашћења извршне и судске власти у овом контексту, квалитет заштите околине далеко је од задовољавајућег, а поједина средства и инструменти се уопште не користе. Тако, на примјер, судови по правилу одбацују тзв. еколошку тужбу из чл. 156. Закона о облигационим односима, коју може поднијети сваки грађанин против сваког физичког или правног лица које својом дјелатношћу угрожава или пријети да угрози природну околинину. Основ за одбацивање је тзв. друштвено-корисна дјелатност правних или физичких лица, која се доказује посједовањем дозволе за обављање дјелатности, коју најчешће издају органи управе. Заштита и валоризација природне околине у Црној Гори налажу моментално напуштање овакве судске праксе и пуну примјену овог, у свијету иначе врло афирмисаног и оперативног инструмента заштите природе. Поред тога, неопходна је нова, дугорочна, интегрисана стратегија заштите и економске валоризације природне околине. Она претпоставља

усклађено и координирано дјеловање различитих правних, политичких, економских, научних и техничко-технолошких чинилаца, као и свих грађана Црне Горе, односно прелазак са нормативних прокламација на стварну заштиту природне околине;

- Коначно, важна претпоставка за почетак превазилажења ових проблема јесте успостављање трајног и институционализованог социјалног дијалога на трипартитној основи између Владе, синдиката и послодаваца, односно Коморе послодаваца. Ово посебно с обзиром на тенденцију да се терет социјалних потреба измјести ван буџетске потрошње у циљу растерећења ионако преоптерећених административних трошкова државе. Досадашње активности синдиката и асоцијације послодаваца показују да ова два социјална партнера ни приближно нијесу оспособљена и припремљена, ни организационо, ни стручно, ни кадровски, за сложену проблематику партнерских преговора са владом о заштити основних економских, социјалних и културних права запослених (механизам колективног преговарања и уговарања, методологија утврђивања минималне зараде, права запослених, безбједност на раду, здравствена заштита, преквалификације за друга радна мјеста, истраживања тржишта капитала и тржишта радне снаге и др.).

Пријем Црне Горе и Србије у Савјет Европе, ратификовање Европске конвенције о људским правима и Европске социјалне повеље, прихватање надлежности Европског суда за људска права и давање грађанима права да се обраћају том Суду, несумњиво ће објективно убрзати спровођење предложених мјера, усвајање неопходних закона и њихову примјену, али и побољшати опште услове за заштиту људских права у Црној Гори.

У том смислу треба предузети веома значајне едукативно-експертске активности како на државном нивоу тако и у оквиру невладиног-цивилног сектора, ради оспособљавања свих сегмената државе и друштва за извршење обавеза које намећу тзв. међународне мјере имплементације људских права. То се посебно односи на систем извјештавања међународних тијела о стању људских права, и оспособљавање правних и других стручњака за заступање наших грађана пред овим тијелима, посебно Европским судом за људска права у Стразбуру.

6. ОСТАЛЕ ПОЛИТИКОЛОШКО-КУЛТУРОЛОШКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЗА ПРИМЈЕНУ И ЗАШТИТУ ЉУДСКИХ ПРАВА

Додатне политиколошко-културолошке претпоставке за остварење и заштиту људских права односе се на шири круг културно-цивилизацијских, политичких и едукативних фактора, који треба да омогуће развијање и унапређење колективне свијести и традиције о вриједности, значају и важности концепта људских права и људске сигурности као етичког, прагматско-политичког и цивилизацијског циља.

Адекватан васпитно-образовни систем треба да омогући најшире прихватање ових идеја од најранијег дјетињства, чиме се доприноси елиминисању и умањењу укоријењених предрасуда, митова, стереотипова, мржње, као и свих облика политичког, идеолошког или вјерског апсолутизма и фундаментализма. На тај начин је кроз дугорочне процесе могуће формирати нов тип политике и културе људских права, односно такве друштвене, политичке и културолошке претпоставке које ће омогућити да пуна примјена људских права постане правна, политичка и морална обавеза свих доносилаца политичких одлука и креатора јавне политике. То значи да се вриједности и интереси који оличавају људска права неизоставно морају узети у обзир приликом формулисања политичких циљева, интереса и метода за њихово остварење. Увођење наставе из области људских права на редовним и последиједипломским студијама на Универзитету, не само на правним и факултетима друштвених наука, несумњиво је важан и трајан сегмент овог дугорочног и мукотрпног процеса изградње нове политичке културе и оспособљавања појединаца и друштвених структура за одбрану и афирмацију ових вриједности и циљева.

Изградња одговарајућег система заштите људских права у Црној Гори, у складу са међународним стандардима, захтијева, дакле, свеобухватне, радикалне и дугорочне активности у циљу суштинских промена правног, политичког, економског, социјалног, културно-образовног система, али и начина рада, понашања, мишљења. У том контексту активности државе и политичких фактора су веома битне, али и недовољне и објективно ограничене. Наиме, тешко је очекивати да ће било која власт из чистог алтруизма сама себи наметати ограничења и додатне обавезе, које произилазе из концепта људских права и људске сигурности. Међутим, чињеница је да је то прије свега у интересу те исте власти, њеног нормалног функционисања и репродуковања. Како

пракса недвосмислено показује, поштовање људских права и обезбјеђење сигурности људи је у савременим околностима најважнији фактор мира, стабилности, свеукупног развоја и раста, друштвене кохезије и безбједности, односно легитимитета, унутар држава и на међународном плану.

Са друге стране, полазећи од реалне природе власти и њене природне предиспонираности ка злоупотребима, власт мора бити под константним притиском друштва, цивилног сектора, невладиних организација, свих појединаца, јер је тај притисак суштински регулаторни и уравнотежавајући фактор, како процеса вршења власти тако још више поштовања људских права и сигурности појединца. Уосталом, слобода се не остварује као самоосвојено и самодјелатно право, већ као специфична синтеза и производ процеса политичких борби и сарадње (компромиса) у друштву. Самосвјестан, образован и независтан појединац, организован и оспособљен цивилни и невладин сектор, као критичар, регулатор и партнер власти, конститутивни су елементи дугорочног и никада окончаног процеса остваривања слободе и заштите урођеног људског достојанства.

Невладин сектор. - Поред великог броја невладиних организација и удружења формираних посљедњих година, цивилни сектор у Црној Гори, као и велика већина појединаца, још увијек нијесу ни приближно зрели да буду критичари, регулатори и партнери власти у овим процесима остваривања слободе и заштите урођеног људског достојанства. Без адекватно организованог и, посебно, стручно оспособљеног цивилног и невладиног сектора, систем заштите људских права фактички не постоји. Због тога су реформе ове сфере друштва такође изузетно значајне за остваривање људских права у Црној Гори.

Овај сектор је такође под утицајем негативних политичких тенденција, што се огледа у значајном степену нетранспарентности рада и дјеловања, недовољној критичности у односу на власт, јер су многе невладине организације прости декор и трансмисија владајућих структура и недовољној стручној оспособљености за критички и партнерски однос према власти, што је посебно случај са проблематиком заштите и афирмације људских права. Законска регулатива је такође спорна, посебно обавеза регистрације, што је, по мишљењу многих невладиних организација и независних експерата, супротно међународним стандардима који се односе на право на удруживање.

Исто тако, не мали број невладиних организација суштински служи првенствено за добру зараду својим оснивачима, а не за

позитивне друштвене промјене и конструктивну критику власти. Међународни донатори морају повести много више рачуна о томе коме се средства дају, гдје се троше, какве позитивне промјене су остварене на основу реализованих пројеката и утрошених средстава. С правом се чини да не постоје објективни критеријуми за избор партнера, пројеката и додјелу средстава, без обзира на то да ли су у питању међународне в или донације Парламента Црне Горе за рад невладиног сектора.

Да би невладине организације успјешиле позитивне друштвене промјене и убрзале изградњу цивилног друштва, оне морају бити финансијски независне, кадровски и стручно оспособљене и способне да понуде ријешења спорних питања и проблема боља од органа власти. С обзиром на мултидисциплинарну и вишедимензионалну природу људских права, сложеност механизма, институција и процедура њихове заштите, на унутрашњем и међународном плану, висока стручна оспособљеност је најбитнији предуслов успјешног функционисања невладиних организација које се баве људским правима. Стручне и оспособљене невладине организације у сарадњи са Универзитетом ће извјесно имати доминантну улогу у оспособљавању и обуци органа власти и државних службеника за примјену нових закона и спровођење поменутих реформи, које треба да резултирају много бољом заштитом људских права и људске сигурности и пријемом Црне Горе у евро-атлантске интеграционе структуре.