STUDIJA SLUČAJA

Jednak pristup prema Romkinjama i Egipćankama u primjeni javnih politika

Nikšić, oktobar 2020.

IZDAVAČ:
NVO Centar za romske inicijative
Ul. Novice Cerovića br. 29, 81400 Nikšić, Crna Gora
Telefon: +382 (40) 246 369
Email: crink@t-com.me
WEB: www.cri.me

ZA IZDAVAČA:
Fana Delija, *diplomirana pedagoškinja*

LEKTURA:
Marija Zeković

PREVOD:
Monika Sekulović

DIZAJN I ŠTAMPA:
Bad brain studio

TIRAŽ:
50

GODINA IZDAVANJA:
2020.

OBAVJEŠTENJE O AUTORSKOM PRAVU:
Studija slučaja „Jednak pristup prema Romkinjama i Egipćankama u primjeni javnih politika" je izrađena u okviru regionalnog projekta "Za aktivnu inkluziju i prava Romkinja na Zapadnom Balkanu III" koji se realizuje u saradnji sa CARE International Balkans, a finansijski je podržan od strane austrijske razvojne kooperacije (ADA). Autori ove publikacije u potpunosti su odgovorni za ovaj sadržaj koji ne mora nužno odražavati stavove CARE International i drugih povezanih organizacija. Uloženi su svi napori kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznijetih u ovom dokumentu. CARE International Balkans ne prihvata bilo kakav oblik odgovornosti za eventualne greške sadržane u dokumentu ili nastalu štetu, finansijsku ili bilo koju drugu, proisteklu iz korišćenja ovog dokumenta ili u vezi sa njim.

ZAGOVARAČKI DOKUMENT JE NASTAO UZ PODRŠKU I SARADNJU:

With funding from
Austrian Development Cooperation

SADRŽAJ

4. I. POGLAVLJE

4. Uvodne napomene

4. 1. Metodološki pristup

5. 2. Službena zabilješka povjerljivog lica

6. 3. Službena zabilješka o postupanju nadležnih institucija

8. 4. Lični osvrt braniteljke ljdskih prava

10. II. POGLAVLJE

10. 1. Analiza institucionalnih aktera u slučaju braniteljke ljudskih prava

10. 1.1. Postupanje Uprave Policije

11. 1.2. Postupanje Uprave za inspekcijske poslove

13. 1.3. Postupak Nacionalnog tima za nasilje u porodici

13. 2. Teorijsko-pravna analiza postupanja državnih organa u slučaju trgovine ljudima kod žrtve N.Š.

13. 2.1. Analiza zakonskih i podzakonskih propisa sa osvrtom na postupanje uprave policije i uprave za inspekcijske poslove

14. 2. 2. Postupanje Uprave Policije

14. 2.3. Ustav Crne Gore

15. 2.4. Zakon o unutrašnjim poslovima Crne Gore

16. 2.5. Krivični zakonik Crne Gore

17. 2.6. Instrukcija o načinu obavljanja pojedinih poslova i zadataka i drugim pojedinim pitanjima od značaja za Upravu Policije o okolnostima preduzimanja privremenih mjera za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanja i sprečavanja prenošenja novog koronavirusa (COVID 19)

19. 3. Postupanje uprave za inspekcijske poslove

19. 3.1. Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti

20. 3.2. Zakon o inspekcijskom nadzoru

21. 3.3. Zakon o upravnom postupku

22. 3.4. Naredba za preduzimanje privremenih mjera za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanja i sprečavanja prenošenja novog koronavirusa (COVID 19)

22. 4. Nacionalni tim za nasilje u porodici

24. 5. Zaključci i preporuke za dalje institucionalno postupanje

25. Centar za romske inicijative

I. POGLAVLJE

UVODNE NAPOMENE:

Studija slučaja „Jednak pristup prema Romkinjama i Egipćankama u primjeni javnih politika"nastala je u okviru regionalnog projekta „Za aktivnu inkluziju i prava Romkinja na Zapadnom Balkanu III" koji se realizuje u saradnji sa CARE International Balkans, a finansijski je podržan od strane Austrijske razvojne kooperacije (ADA). Studija pruža rješenja donesena na osnovu analize konkretnog slučaja žrtve trgovine ljudima radi ugovorenog braka koji je zabilježen tokom prvog talasa pandemije COVIDA 19, u martu 2020. godine. U studiji se prikazuju opšti problemi nedostatka primjene zakonskih propisa, relevantnih javnih politika, pozitivne i negativne prakse nadležnih institucija sistema u Crnoj Gori. Dokument je usmjeren prema svim predstavnicima/ama relevantnih institucija, nevladinim organizacijama i drugim akterima sistema u Crnoj Gori i zemljama regiona, koji se u svom profesionalnom djelovanju direktno ili indirektno bave zaštitom od porodičnog nasilja ili nasilja nad ženama, dječjim ugovorenim brakovima i drugim oblicima trgovine ljudima u kriznim i redovnim situacijama, prilikom njihovog postupanja sa fokusom na pripadnike/ce romske i egipćanske zajednice. Ovim dokumentom želimo da pošaljemo poruku svim relevantnim akterima da postoje načini i mogućnosti adekvatnog djelovanja zaštite žrtve, kroz koordinisani pristup i senzibilnost svih subjekata koji djeluju u zaštiti žrtava trgovine ljudima i javnog zdravlja.

1. METODOLOŠKI PRISTUP

U epistemiološkom metodološkom smislu ova studija slučaja polazi od interpretativnog (idiografskog) pristupa. Ipak, ako se uzme u obzir da ova studija slučaja prvenstveno proizilazi od ovog načela, što znači da počiva na izučavanju pojedinca ili nekoliko njih i njihove jedinstvenosti, tada se ona dominantno locira u okvirima kvalitativnog istraživačkog pristupa jednom specifičnom problemu izraženom u vrijeme trajanja pandemije na novi soj koronavirusa i institucionalnog pristupa prema žrtvama nasilja i njihovim zaštitnicima (povjerljivim licima) u jednoj veoma teškoj zdravstveno-sanitarnoj situciji u kojoj se čini da se određene institucije nijesu snašle na način koji se od njih očekivao.

U prvom dijelu studije prikazane su Službene zabilješke povjerljivog lica iz NVO Centar za romske inicijative koje opisuju način saznanja i osnove sumnje da je izvršeno krivično djelo trgovine ljudima na štetu žrtve koja je opisana ovom studijom slučaja. Takođe, u drugoj službenoj zabilješci opisan je iz ugla povjerljivog lica način postupanja nadležnih javnopravnih organa koji su učestvovali u postupku prilikom same prijave krivičnog djela a detaljno je objašnjena i kasnija primjena njihovih ovlašćenja. U jednom zanimljivom ličnom osvrtu na cjelokupan događaj opisana su osjećanja i zapažanja povjerljivog lica koja

predstavljaju izraz njegove zabrinutosti, osjećaja ugroženosti i straha za dalju sudbinu žrtve.

U drugom dijelu studije bavili smo se analizom postupanja institucija sistema, posebno u dijelu postupanja Policije i Uprave za inspekcijske poslove – Odsjek za zdravstveno-sanitarni nadzor, nakon čega je sagledan pravno-teorijski okvir iz ugla ljudskih prava.

2. SLUŽBENA ZABILJEŠKA POVJERLJIVOG LICA

Dana 24. 03. 2020. godine u 19:45 časova, kontaktirao me N. Đ. i tom prilikom mi je saopštio da im je ispred porodične kuće ostavljena nepoznata žena sa djetetom. Isti je od mene tražio da zbrinem žrtvu, znajući da se bavim ženskim pravima, te da radim na suzbijanju ugovorenih brakova. Kao dugogodišnja braniteljka ženskih prava, odmah sam reagovala, bez obzira na trenutnu situciju u zemlji uzrokovanu pandemijom COVID-19.

U skladu sa preporukama Nacionalnog koordinacionog tijela, prije odlaska u porodicu gdje se nalazila žrtva, koristila sam zaštitnu opremu i sa sobom ponijela potrebna dezinfekciona sredstva. Kada sam došla u kontakt sa žrtvom, zatekla sam žrtvu vidno uznemirenu a ukućani N. Đ. su mi saopštili da je žena pod strahom i da se još "svašta nešto" desilo. Kako je žrtva bila vidno uznemirena, odmah je počela da place. Pustila sam je da se isplače, a ukućane sam zamolila da nas ostave nasamo ako je to moguće. Tada je žrtva rekla glasno: "Neka ostanu, neka čuju šta mi se desilo!". Naime, dana 24.03.2020. godine N. Š. je pobjegla od porodice M. Z. te je na ulici istu presreo A.D. i tom prilikom više puta joj nudio da uđe u njegov automobil, jer navodno ima namjeru da joj pomogne. Nakon toga N.Š. je prihvatila njegov poziv i ušla u automobil jer nije imala gdje sa bebom, misleći da će joj on pomoći jer ga je prethodno upoznala kod M. Z. Međutim, nakon kraće vožnje, A. D. počinje da je seksualno uznemirava i dodiruje bez njenog odobrenja, dok je N.Š. cijelo vrijeme to odbijala i govorila mu: „Ako me siluješ prijaviću te u policiju".

A.D. nije odustao od svoje namjere, te joj prijetio da ona ne smije ništa prijaviti policiji, jer nema dokumenta i da on prvo želi da spava sa njom, pa će je odvesti gdje god ona hoće. Kako se A. D. tom prilikom parkirao u blizini neke kuće, nepoznati čovjek je izlazio iz obližnjeg stambenog objekta da vidi ko je u automobilu i tada je N.Š. uspjela da otvori vrata od automobila i pobjegne u nepoznatom pravcu. Mjesto gdje se ta radnja događala njoj nije poznato. Kako je sa bebom trčala ulicom, na putu joj je stao automobil iz koga joj je čovjek nudio da je odveze do policije. Međutim kako N.Š. slabo govori crnogorski jezik znala je samo da kaže ovom njoj nepoznatom čovjeku da je vozi u blizini naselja u kome žive Romi i Egipćani, što je isti i uradio. Tokom razgovora N.Š. mi je pored navedenog saopštila da je u decembru 2019. godine napustila supruga zbog dugogodišnjeg fizičkog nasilja, sa kojim je živjela u Đakovici, te da je krajem decembra 2019. godine nelegalno dovezao u Crnu Goru jedan čovjek iz Kosova kome ne zna ime, i kome je platila tu uslugu. Nepoznato lice je N. Š. i njenu osmomjesečnu bebu ostavilo u Podgorici - Koniku kod njene sestre od strica, te je N.Š. kod te rođake boravila dvije do tri nedjelje. Nakon toga, rođaka zahtijeva da joj N.Š. napušti kuću jer ne može da je izdržava. U daljem razgovoru N. Š. navodi da je to i uradila i da je nedugo zatim upoznala M. iz Konika i njenog muža S. kod kojih je ona boravila desetak dana, dok joj nije S. prvo ugovorio jedan brak u Baru za koji je uzeo 500 eura i automobil a zatim i drugi brak, ugovoren za izvjesnog D. iz Herceg-Novog, bez njene dozvole i tom prilikom primio novac u iznosu od 1500 eura. U međuvremenu jedan od njenih članova porodice sa Kosova uspio je da joj pribavi lična dokumenta, koja su joj nakon toga zadržana od strane D. iz Herceg-Novog sa kojim je živjela u drugom ugovorenom braku. N. Š. u Herceg-Novom kod D. je bila neko vrijeme i više nije mogla da izdrži, pa je pobjegla od D. iz Herceg-Novog i vratila se kod S. u Podgorici. Kako je S. u tom trenutku

bio u bolnici, njegova supruga M. predlaže N.Š. novi brak govoreći joj: „Nema veze što si pobjegla od njega, ugovorićemo ti još jedan brak“. N.Š. se suprotstavila tome njenom planu i istog dana je pobjegla i došla u Nikšić kod porodice M. Z. gdje su joj se kasnije dogodile neprilike zbog kojih je odlučila da prijavi policiji sve prethodne događaje.

3. SLUŽBENA ZABILJEŠKA O POSTUPANJU NADLEŽNIH INSTITUCIJA

Nakon razgovora sa žrtvom odmah sam telefonskim putem pozvala dežurnu službu – Uprave policije, da bih prijavila saznanja do kojih sam došla kroz razgovor sa žrtvom. Policajac koji se javio na dežurni telefon mi je rekao da će me brzo pozvati neko od inspektora za ovu oblast, što se i dogodilo. Kada me je pozvao, dežurni inspektor tom prilikom mi je rekao: „Sad je kasno, pitaj da li ona može da ostane do ujutro kod porodice N. ili da li može da ostane kod vas, jer ćemo ostati do ujutro radeći na tom slučaju“. Kada sam mu objasnila da se radi o ličnim, bezbjednosnim razlozima i potrebi hitne zaštite žrtve, jer žrtva ima namjeru da prijavi porodicu iz koje je pobjegla jer je doživjela verbalno i psihičko nasilje, te istog dana bila žrtva pokušaja silovanja, kao i od boravka u Crnoj Gori bila žrtva trgovine ljudima, službenik mi je rekao: „Onda dođite odmah da bi to završili što prije”. I kada smo se na njegov poziv pojavile ispred stanice, zaustavio nas je policajac na ulazu stanice policije a zatim se pojavio i drugi službenik sa obrazloženjem da moramo čekati dolazak sanitarne inspekcije u skladu sa naredbom Nacionalnog koordinacionog tijela (NKT). Međutim, jedan od pomenutih službenika koji je najvjerovatnije koordinirao da se pozove sanitarna inspektorka, u našem prisutvu je više puta posredstvom telefona govorio: „Uradite to da ih maknemo sa vrata!“. Nijesam reagovala na njegove izjave, jer mi je jedini cilj bio da smjestim ženu i njenu osmomjesečnu bebu na bezbjedno mjesto, kako ne bismo čekale ispred stanice policije. Sa žrtvom i njenom bebom smo ušli u moje privatno vozilo i čekali dolazak sanitarne inspektorke. Zatim inspektor koji nas je pozvao da dodjemo kako bismo prijavile slučaj je dolazio kod mog auta više puta i govorio kako on ne može da zaprimi prijavu dok sanitarna inspektorka ne odradi svoj dio posla a koja se pojavila tek u 23:53 časova. Tada me pozvao dežurni inspektor i saopštio mi je da je došla sanitarna inspektorka i pitao me kojim jezikom govori žrtva. Nakon izvjesnog vremena isti je došao do mog auta i rekao nam da popunimo formulare i da ih ostavimo kod policajca na kapiju, što smo i uradile. Nakon toga, bez bilo kakvog kontakta sa nama, sanitarna inspektorka je na osnovu prikupljenih paušalnih obavještenja od policije i suprotno Zakonu o inspekcijskom nadzoru i naredbi NKT, izdala rješenja i to meni o kućnoj samoizolaciji, dok je za žrtvu i njenu bebu odredila karantin u skloništu NVO „Sigurna ženska kuća“koji nije bio predviđen za tu namjenu. Kako nam je rješenja uručio dežurni inspektor u 01:30 časova, moram priznati da mi je rekao: „Žao mi je što su morali i Vama da izdaju rješenje o samoizolaciji, ali je to zbog prevencije“, na šta sam mu ja odgovorila da razumijem situaciju i da je to sad tako, bitno je da zaštitimo žrtvu i odmah sam ga pitala ko će je smijestiti, s obzirom da se “Sigurna ženska kuća” nalazi u Podgorici. I tada je isti zastao i odmah je okrenuo neki broj telefona. Kako je razgovor duže trajao, ja sam ušla u automobil jer je provijavao snijeg i bilo je veoma hladno napolju. Kada je završio razgovor, rekao mi je da sačekam tu i da će mi se brzo javiti pošto je vani hladno, a on je ušao u stanicu policije. Zatim me je zvao u 01:45 časova i saopštio mi da Sklonište ne može da primi žrtvu, i tako sam ja njega više puta zvala i pitala šta da radim sa žrtvom i bebom koji su mi ostali u automobilu. Čak sam ga upozorila da imam rješenje za samoizolaciju svaki put kad bih ga zvala do 03.00 časa, a on mi je govorio: „Čekaj još malo, evo radim na tome, pokušavamo da dobijemo Sanitarnu inspektorku, ne znam šta da radim, poslao sam patrolu da je traže kod kuće, jer najvjerovatnije spava pa ne čuje telefon”. Kako sam im rekla da se ne osjećam bezbjedno, njihov odgovor je bio da sam preko puta portira i da je tu sve bezbjedno. Pošto niko nije znao da mi objasni šta da radim, tražila sam da ostavim ženu u svoj automobil u krugu koji koristi policija, kako bih ja otišla taksijem ili zvala nekog od porodice da dođe za mene ali mi oni to nijesu dozvolili. Čak mi nijesu dozvolili da budem blizu ulaza policije i da koristim trotoarske površine. U jednom momentu mi je inspektor rekao: „Mi smo odradili sve što je do nas, a Vi radite šta god hoćete“. Isti je počeo da izbjegava da mi se javlja na telefon, pa sam ja počela da zovem preko dežurnog broja 122. Onda su oni stupili u kontakt sa dežurnim inspektorom i odgovorili mi više puta riječima: „Čekaj još malo!”, i

tako sve sve do 04:00 časa. Kako više njesam znala šta da radim, imajući u vidu da je beba počela da plače jer je bila žedna, gladna i nepresvučena, u tom trenutku sam shvatila da je jedino rješenje da odem u Dom zdravlja, odnosno Hitnu službu. Ja sam oko 04:10 časova, otišla do Jedinice za hitnu medicinsku pomoć i objasnila njihovim zaposlenim šta mi se događa i da su mi žena i beba od 20:30 časova u mom privatnom automobilu, pri tome da sve troje imamo rješanje o samoizolaciji i karantinu. Osoblje iz Hitne službe nas je primilo, zaprepašćeno postupcima policije i sanitarne inspektorke, pa mi je ljekar Hitne pomoći prvo rekao: „Ne znam šta da radim u ovom slučaju, mi imamo šator koji je postavljen ispred ali mi je žao da ih smijestim u šator, nehumano je, jer je vani temperatura ispod nule a u šatoru nema ništa". Doktor mi je dao uput da smjestim žrtvu i bebu na Infektivno odjeljenje Opšte bolnice, dok bar nadležni ne vide gdje će ih smijestiti kasnije, odnosno u koji karantin. Kada sam otišla do Infektivnog odjeljenja, dežurna medicinska sestra tražila mi je da na uputu piše riječ "hitno", jer tek tada ona može da obavijesti dežurnu doktoricu. Vratila sam se ponovo u Hitnu službu i tražila da mi na uputu stave da je hitno, što je doktor i uradio. Međutim, kada je medicinska sestra zvala putem telefona dežurnu doktoricu i pokušavala da joj objasni razlog zašto smo tu, doktorica je tražila da se čuje sa mnom posredstvom telefona i pitala me sljedeće: „Da li žena ima bilo kakve simptome, kašalj, ima li temperaturu, da li beba ima kakve simtome?" Kako sam odgovorila da nemaju ni žena, ni beba takve simtome, već da ja ne znam šta više da radim sa njima, jer su žena i beba od 20:30 časova u mom automobilu, a pri tom imaju rješenje za karantin, te da niko neće da ih smijesti na sigurno mjesto, na to mi je doktorica sa Infektivnog odjeljenja odgovorila: „Mi nijesmo karantin i ne zanima me ni beba, ni žena, a ni vi. Gospođo, mi nijesmo karantin, na šta mi vama ličimo", nakon čega mi je prekinula telefonsku vezu. Kada sam došla nakon neuspjelog samoinicijativnog smještaja žrtve ponovo ispred policijske stanice oko 05:30 časova, pojavio se kod automobila jedan policijac koji se na moj zahtjev nije htio predstaviti, te grubo tražio moje isprave, odnosno ličnu kartu. Kada sam mu dala ličnu kartu, a on je odmah pozvao nekog telefonom i saopštio mu moje lične podatke, odnosno matični broj. Nakon toga mi je saopštio da je državni tužilac protiv mene pokrenuo krivičnu prijavu, jer sam prekršila mjeru samoizolacije.

Kako sam bila primorana na njihov zahtjev a po naređenju policajaca da idem kući kako me ne bi smjestili u Karantin, morala sam žrtvu i njenu bebu da ostavim u prisustvu dva policijska službenika ispred stanice policije, misleći da će ih isti tada preuzeti i smjestiti na neko bezbjedno mjesto. Međutim, kasnije u razgovoru sa žrtvom saznajem da su joj službenici rekli da se odmah udalji iz policijske stanice, pa je ona morala da se vrati u porodicu od koje je prethodno pobjegla. Nakon što sam došla kući, poslije par sati me nazvala sanitarna inspektorka na moj privatni mobilni telefon i pitala me: "Gdje ste ostavili žrtvu?", na šta sam joj ja odgovorila da to treba da pita službenike policije jer sam ja morala po njihovom naređenju da ih ostavim ispred stanice policije a ja da se vratim u samoizolaciju, koju su mi odredili kako me ne bi smijestili u neki od karantina. Nakon toga, 25. 03. 2020. godine oko 13:00 časova pozvala me žrtva na kontakt koji sam joj ostavila još dok smo se nalazili ispred stanice policije. Tom prilikom mi je saopštila da se vratila kod lica od kojih je prethodno pobjegla i da se u tom trenutku dobro osjeća. Pozvala sam odmah sanitarnu inspektorku i upoznala sam je sa činjenicom gdje se nalazi žrtva zbog koje me prethodno zvala u nadi da će se konačno pronaći adekvatan smještaj za nju i njeno dijete. Međutim, prethodno rješenje koje je sanitarna inspekcija donijela da se žrtva smjesti u „Sigurnu žensku kuću", koja nije bila predviđena kao mjesto koje služi za karantinski smještaj, inspektorka je zamijenila novim rješenjem i žrtvu i njeno dijete smjestila kod počinilaca od kojih je žrtva pobjegla. Po saznanju da je od strane nadležne inspekcije donesena ovakva odluka, tokom boravka žrtve kod jednog od izvršilaca psihičkog nasilja nad njom, nastojala sam da u ime organizacije u svojstvu povjerljivog lica ostvarujem svakodnevni kontakt sa žrtvom kao i sa relevantnim institucijama u namjeri da im ukažem da se žrtva i dalje nalazi u opasnosti i da se moraju preduzeti neke druge mjere da bi se ona zaštitila od nastavka dalje eksploatacije. Tom prilikom obavijestila sam Nacionalni tim za nasilje u porodici (koga čine predstavnici/ce tužilaštva, sudstva, policije, Ministarstva zdravlja, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Kancelarije za borbu protiv trgovine ljudima i pet predstavnice nevladinih organizacija). Kao njihova stalna članica upoznala sam ih sa postupanjem policijskih službenika i nadležne inspekcije uzimajući u obzir ingerencije i mogućnosti tima kao i aktuelnu epidemiološku situaciju u kojoj je svako donošenje zaključaka otežano. Kako članovi/ce tima nijesu ništa značajnije preduzeli, dana 17.04.2020. godine u 11:19 časova na moj privatni mobilni telefon pozvao me A. Z. i tada je zahtijevao od mene da pozovem policiju, Dom ili SOS telefon Nikšić da bi N.Š. i njenu bebu smjestili negdje drugo, jer on ne može više da „pazi" na nju. Takođe, saopštio mi je da je

žrtva prije par dana od lica S.R. tražila da joj negdje ugovori brak, kako bi otišla od porodice Z. A. Naveo je da je za te navode saznao 17.04.2020. godine lično od S. koji ga je prethodno nazvao i saopštio mu da je on našao mjesto gdje može da ugovori brak N.Š. i to kod njegovih prijatelja u Podgorici. Nakon navedenih saznaja, odmah sam kontaktirala rukovoditeljku Naconalnog tima za borbu protiv nasilja u porodici. Istu sam upoznala sa sadržinom razgovora između mene i A.Z. i zahtijevala da se hitno preduzmu sve mjere i radnje kako bi se žrtva smjestila na bezbjedno mjesto. Istog dana oko 14:16 časova povratno me informisala rukovoditeljka tima da će žrtvu smjestiti u sklonište SOS telefona za žene i djecu žrtve nasilja u Nikšiću, da sad čekaju da se sanitarna inspektorka organizuje kako bi izmijenila rješenje. U 15:25 časova me na moj privatni mobilni broj nazvala M. Z. i saopštila mi je da je policija uzela N.Š. i njenu bebu. U 15:35 časova na moj privatni broj rukovoditeljka Naconalnog tima za borbu protiv nasilja u porodici mi je poslala poruku koja glasi „ N. i njena osmomjesečna beba je smještena u sklonište“.

4. LIČNI OSVRT BRANITELJKE LJUDSKIH PRAVA

Prije nego što bilo šta kažem vezano za ovaj slučaj, želim istaći da su Savjet za građansku kontrolu rada policije i njihov tadašnji predsjednik g-din Aleksandar Saša Zeković, imali veliku ulogu koju su izražavali u svakodnevnoj komunikaciji koja je trajala oko mjesec dana, u cilju ukazivanja na propuste relevantih institucija, na čemu sam im posebno zahvalna.

Imajući u vidu dosadašnji napor i rad Centra za romske inicijative na senzibilisanosti relevantnih institucija, nijesam sumnjala da će relevantne institucije najhitnije pristupiti zaštiti žrtve, bez obzira na teške okolnosti stanja u zemlji uzrokovanoj pandemijom virusa COVID 19. Međutim, kako je vrijeme prolazilo, te kritične noći, sigurna sam bila u to da im nijesmo prioritet u postupanju a takav osjećaj je bio prisutan i kod žrtve. Podsjetiću sve vas da je vrijeme čekanja ispred Policije bilo punih osam sati, što govori o manipulaciji relevantnih institucija prema žrtvi i povjerljivom licu, te je žrtva nažalost tek nakon 24 dana smještena na bezbjedno mjesto. Sama pomisao na to da su nas ostavili, bez imalo razmišljanja, da boravimo više od osam sati u mom privatnom automobilu, a čime sam dodatno ugrozila naše živote, te da se pritom nijesu interesovali da li su do kraja završili svoje poslove koji su započeli izdavanjem pogrešnih rješenja, govori o nesenziblisanosti pojedinaca u relevantnim institucijama prema određenim grupacijama. Postavlja se veliko pitanje zašto su institucije na takav način postupale i da li to govori da su u ovom slučaju pristupili sa predrasudama i stereotipima, imajući u vidu da dolazimo iz romske i egipćanske zajednice.

U tim trenucima sam se osjetila nemoćnom i da su se svi nadležni organi okrenuli protiv nas, kako su se nadovezivale situacije jedna na drugu od policije preko postupka sanitarne inspektorke do doktorice na Infektivnom odjeljenju. Ipak, to je osjećaj koji sigurno nikada neću zaboraviti, a što je najgore, ni žrtva koja je bila sa mnom i pratila cjelokupnu situaciju.

> Mnogo me je rastužila rečenica koju je Nacionalnom timu za nasilje u porodici iznio predsjednik Savjeta za građansku kontrolu rada policije koja glasi: “Meni već zamjeraju kako se u ovoj situaciji u kojoj se nalazi zemlja i gdje se sve institucije bore za spašavanje ljudskih života, mi bavimo ovim slučajem”. Pitala sam se da li to znači da naši životi nijesu ljudski i da li to znači da žrtva i beba nijesu ljudska bića i jesmo li nas troje bili “životinje” za sve institucije koje su postupale po ovom slučaju pa su nas ostavili do jutra na ulici a žrtvu su nakon toga vratili počiniocu.

Međutim, bez obzira na takve prigovore, Savjet za građansku kontrolu je nastavio da se bori da pravda izađe na vidjelo. Sigurna sam u to da su postupanja relevantnih institucija svima jasna iz obrisa slučaja. Ni danas ne mogu da vjerujem da službenici/e nijesu bili svjesni kako su postupali prvenstveno prema žrtvi i njenoj osmomjesečnoj bebi, a nakon toga prema meni kao povjerljivom licu. Nije im bilo sve to dovoljno, pa su pokušali da svoje propuste „prebace" meni, tako što su pokušavali da prikažu kako ja i NVO kojoj pripadam, a koja se bavi zaštitom žrtava nasilja, nijesmo bile na visini zadatka te večeri. Prosto sam zaprepašćena ćutanjem Tima i nedostatkom kolegijalnosti i solidarnosti sa mnom kao članicom tima uz sve poštovanje pojedinih članova, čija je misija da zaštiti žrtvu. U jednom trenutku srušio mi se svijet.

> Bila sam jako bijesna i u tom trenutku sam pozvala jednu osobu sa kojom sarađujem, počela sam da plačem, ne znajući šta mi se dešava i zašto je to tako, zbog čega niko ne želi da nam pomogne. Bez obzira na sve ovo, uvjerena sam bila da, ako ima pravde, da ću sve ovo izdržati i iz svega izaći kao pobjednica, prvenstveno što mi je bila čista savjest i što te večeri nijesam radila nikakve kriminalne radnje, već humano djelo na koja se ponosim.

Zbog svega gore navedenog, pitam se gdje su Romkinje i Egipćanke danas!? Pišem ovo poslije više mjeseci ali ni danas ne mogu da vjerujem kroz kakvu sam torturu tada prošla. Želim da vjerujem da je ovo jedan ružan san, ali ne mogu još uvjek da se probudim iz njegovog okrilja!

Upornost uvijek pobjeđuje, posebno kada ukažete na propuste i zajednički se udružite, jer radite najhumanije stvari, to jeste spašavate nečiji život. Hoću da kažem da, bez obzira na sve prepreke kroz opisani slučaj, ono sto je pozitivno jeste:

- Da je slučaj izveden pred pravdu i kvalifikovan kao krivično djelo trgovine ljudima,
- Da su žrtva i njeno dijete smješteni u sigurno i bezbjedno sklonište;
- Da su spisi predmeta koje je razmatrao državni tužilac nakon dostavljanja od strane policije oscjenjeni kao neosnovani i krivična prijava je odbačena;
- Da je Centar bezbjednosti nakon reakcije postavio šator unutar kruga stanice policije kako bi bez odlaganja zaprimali prijave od drugih građana;
- Da je slučaj poslužio kao primjer kako ne treba postupati i bio je predmet razmatranja na više sastanaka od strane međunarodnih i nacionalnih NVO koje se bave zaštitom žrtava u cilju stvaranja bezbjednog okruženja za žrtve porodičnog ili drugog nasilja;
- Da je sa Upravom policije održan sastanak na kojem smo razgovarali o ovom slučaju, mjerama i ovlašćenjama službenika/ca u trajanju nastale pandemije COVID 19;
- Da je uspostavljena konstruktivnija saradnja između Uprave policije i zajednice Roma i Egipćana;
- Da generalno postoji veća podrška od strane Centara bezbjednosti i Uprave policije Crne Gore posebno u daljem radu na suzbijanju nasilja u porodici, dječjih ugovorenih brakova i drugih raznih oblika krivičnih djela od velikog značaja za dalji rad organizacije Centra za romske incijative.

II. POGLAVLJE

1. ANALIZA INSTITUCIONALNIH AKTERA U SLUČAJU BRANITELJKE LJUDSKIH PRAVA

Slučaj u kojem su se našle borkinja za ljudska prava Fana Delija i korisnica N.Š., osim pravnog aspekta može biti analiziran i iz ugla ponašanja institucionalnih aktera, koji su na direktan ili posredan način, u većoj ili manjoj mjeri, bili uključeni u postupak.

Ovaj slučaj posebno je interesantan i važan jer je u njemu, osim žrtve nasilja u porodici i trgovine ljudima, postala žrtva i braniteljka ljudskih prava i povjerljivo lice, aktivistkinja nevladine organizacije koja se bavi pitanjima trgovine ljudima i zabranjenim ugovorenim brakovima u romskoj i egipćanskoj populaciji.

U nastavku teksta dato je nekoliko zaključaka u vezi sa ponašanjem Uprave policije, Uprave za inspekcijske poslove – Odsjek za zdravstveno-sanitarnu inspekciju i Nacionalnog tima za nasilje u porodici.

> **„USPJEŠNO SE BORITI ZA LJUDSKA PRAVA MOŽEMO ONDA KADA USPIJEMO DA SVI BUDEMO JEDNAKI PRED ONIMA KOJI IMAJU MANDAT DA ODLUČUJU O PRAVIMA DRUGIH LJUDI.**
> **Fana Delija (CRI)**

1.1. POSTUPANJE UPRAVE POLICIJE

Za sagledavanje ponašanja Uprave policije značajno je razmotriti nekoliko segmenata. Prvi upečatljiv momenat je pitanje dežurnog inspektora nakon prijavljenog slučaja nasilja i trgovine ljudima koji je braniteljku ljudskih prava i povjerljivo lice upitao: „Da li ženu možeš da zadržiš do ujutro kod tebe ili te porodice?" Iz ovog pitanja dežurnog inspektora se može zaključiti da nije odmah bio u stanju da shvati ozbiljnost situacije a nije jasno zašto je bio mišljenja da bi se situacija promijenila u jutarnjim satima.

Iz drugog komentara dežurnog inspektora Centra bezbjednosti: „Onda dođite odmah da bi to završili što prije" - može se zaključiti da inspektor nije upoznat sa mjerama Nacionalnog koordinacionog tijela i zabranom direktnog prijema stranaka u Centru bezbjednosti. Braniteljka ljudskih prava Fana Delija i žrtva N.Š. nisu smjele da budu pozvane da dođu u Centar bezbjednosti.

Sljedeći bitan momenat u ovom slučaju, koji je u vezi sa ponašanjem pripadnika Uprave policije, desio se nakon dolaska povjerljivog lica (Fana Delija) i žrtve N.Š. u Centar bezbjednosti. Službenici policije nisu, u

skladu sa mjerama NKT-a, dozvolili ulazak žrtvi i povjerljivom licu do dolaska sanitarne inspektorke ali uz komentar jednog od službenika: „Uradite to da ih maknemo sa vrata!“ Iz ovog komentara se može izvući više zaključaka sa zajedničkim imeniteljem da se radi o neprofesionalnom odnosu prema građanki Crne Gore i žrtvi nasilja i trgovine ljudima. Takođe, ovaj komentar upućuje na mogućnost diskirminacije na etničkoj osnovi jer su povjerljivo lice i žrtva pripadnice romske populacije. Ovakvo ponašanje u direktnoj je suprotnosti za zakonskim normama ali i Kodeksom policijske etike. Ovaj dokument „predstavlja skup načela o postupanju ovlašćenih policijskih službenika koja se temelje na normama međunarodnog i unutrašnjeg prava, a nužna su za etičko postupanje policijskih službenika. Kodeks obavezuje sve policijske službenike i druga lica koja su u skladu sa zakonom pozvana da učestvuju u izvršavanju zadataka Policije. Načela Kodeksa primjenjuju se u svim bezbjednosnim prilikama.”

U članu 2 propisano je: „U obavljanju službenih poslova, policijski službenik poštuje osnovna ljudska prava i slobode svih građana/ki, bez obzira na razlike u nacionalnosti, rasi, boji kože, vjerskom opredjeljenju, polu, obrazovanju, društvenom položaju ili bilo kojem drugom ličnom svojstvu.”

U ovom slučaju došlo je do kršenja Kodeksa policijske etike koji se ogleda u komentarima službenika ovog Centra bezbjednosti.

Sva dalja prepiska braniteljke ljudskih prava, Savjeta za građansku kontrolu rada policije i postupajućeg Centra bezbjednosti ukazuje na nespremnost Uprave policije da prizna svoje propuste u radu. Propusti su mogući i u redovnim prilikama a kamoli u vanrednoj situaciji izazvanoj pandemijom. Prihvatanje greške i odgovornosti bio bi dobar znak da je ova struktura spremna da se mijenja i jača svoje kapacitete u komunikaciji sa građanima/kama.

1.2. POSTUPANJE UPRAVE ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE
Odsjek za zdravstveno-sanitarnu inspekciju

Ponašanje službenika/ce ove Uprave treba posmatrati kroz nekoliko bitnih momenata. Prvi važan momenat je da su braniteljka ljudskih prava i žrtva čekale u veoma lošim uslovima dolazak inspektorke u Centar bezbjednosti skoro 4 sata. Nakon dolaska, inspektora je bez bilo kakve direktne komunikacije sa povjerljivim licem i žrtvom (ukoliko izuzmemo popunjavanje formulara posredstvom službenika Centra bezbjednosti) izdala rješenja, i to za kućnu samoizolaciju za povjerljivo lice, dok je za žrtvu i njenu bebu odredila karantin u „Sigurnoj ženskoj kući“. Inspektorka je prije donošenja rješenja imala samo površne informacije dobijene posredno od službenika postupajućeg Centra bezbjednosti. Umjesto direktne komunikacije sa povjerljivim licem i žrtvom, iz koje je mogla shvatiti da se radi o žrtvi više krivičnih djela, inspektorka je odabrala lakši način koji ukazuje na neprofesionalizam. Bez svih relevantnih činjenica inspektorka je dala rješenje koje je sadržalo materijalne nedostatke. Jedan od tih nedostataka se ogleda u činjenici da je inspektorka odredila da žrtva sa svojom bebom od 8 mjeseci bude smještena u karantin u „Sigurnoj ženskoj kući“. Takav karantin a ni takva organizacije u Nikšiću ne postoji. Sve je to moglo biti predupriježeno da je inspektorka komunicirala direktno sa povjerljivim licem koje ima iskustvo u ovim situacijama i koje bi sigurno objasnilo inspektorki da ne postoji u Nikšiću „Sigurna ženska kuća“ već isključivo SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja, ali koji nema uspostavljen karantin za korisnice koje su oboljele od COVID-19. Inspektorka je bez jasnih instrukcija ostavila povjerljivo lice i žrtvu sa bebom, što je rezultiralo lutanjem, boravkom u lošim uslovima sve do ranih jutarnjih sati. Da ovaj slučaj bude još bizarnji pobrinuli su se službenici postupajućeg Centra bezbjednosti koji su u ranim jutarnjim satima, nakon povratka povjerljivog lica i žrtve sa bebom iz Doma zdravlja ispred Centra bezbjednosti, podnijeli krivičnu prijavu protiv povjerljivog lica zbog kršenja izrečene mjere samoizolacije. Na sreću, naknadno je

Osnovno tužilaštvo odbacilo ovu krivičnu prijavu.

Profesionalni propusti inspektorke su se nastavili i narednog dana nakon prijavljivanja slučaja i to na način što je žrtvi sa bebom odredila mjeru karantina u porodici iz koje je upravo pobjegla zbog nasilja. Da je inspektorka komunicirala dirketno sa povjerljivim licem još u noći kada je prijavljen slučaj, vjerovatno se ovakav propust ne bi desio.

U komunikaciji sa Savjetom za građansku kontrolu rada policije inspektorka prihvata svoju odgovornost da je pogriješila u vezi sa određivanjem karantina: „Znam da Sigurna kuća nije određena za karantin, ali bi trebalo da bude ustanova koja pomaže ugroženim majkama sa malom djecom koje nemaju adresu prebivališta u Nikšiću bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost."
Bez obzira na opravdanost stavova inspektorke u vezi sa potrebom da karantin za ugrožene majke sa malom djecom bude uspostavljen, činjenica je da je inspektorka napravila veliki propust. Žrtva sa bebom je bila primorana da cijelo veče u nehumanim uslovima očekuje dogovor institucija u vezi sa njenim smještajem da bi na kraju bila vraćena u porodicu iz koje je zbog nasilja pobjegla.

Etički kodeks državnih službenika i namještenika („Službeni list Crne Gore", br. 050/18 od 20.07.2018) propisuje u članu 6: „Službenik je dužan da poslove u državnom organu vrši na način da obezbijedi ostvarivanje prava, poštovanje integriteta i dostojanstva građana." To u ovom slučaju nije obezbijedila Uprave za inspekcijske poslove – Odsjek za zdravstveno-sanitarnu inspekciju.

Otvoreno je pitanje da li je u ovom slučaju prekršen član 7 Kodeksa koji glasi:
„Službenik je dužan da u svakoj prilici poštuje načelo jednakosti građana pred zakonom, a posebno kad rješava o pravima, obavezama ili pravnim interesima građana.

U vršenju poslova službenik ne smije dovoditi u povlašćeni, odnosno neravnopravan položaj građanina u ostvarivanju njegovih prava i obaveza, po osnovu rase, boje kože, nacionalne pripadnosti, društvenog ili etničkog porijekla, veze sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jezika, vjere ili uvjerenja, političkog ili drugog mišljenja, pola, promjene pola, rodnog identiteta, seksualne orijentacije i/ili interseksualnih karakteristika, zdravstvenog stanja, invaliditeta, starosne dobi, imovnog stanja, bračnog ili porodičnog stanja, pripadnosti grupi ili pretpostavke o pripadnosti grupi, političkoj partiji, sindikalnoj ili drugoj organizaciji, kao i po osnovu drugih ličnih svojstava.

Sa druge strane treba napomenuti da inspektorka nije imala na raspolaganju jasan protokol postupanja u ovoj situaciji kada se primjenjuju mjere NKT-a. Tim prije je bilo važno da direktno komunicira sa povjerljivim licem i žrtvom. Takođe, treba uzeti u obzir i činjenicu da su samo dvije sanitarne inspektorke bile u tom periodu raspoređene u postupajućoj opštini, od kojeg je jedna bila na bolovanju. Ovo ukazuje na činjenicu da je jedna inspektorka morala da radi više od zakonom propisanih 8 sati dnevno, što za posljedicu može da ima i profesionalne propuste.

Valja ukazati i na činjenicu da je Uprava za inspekcijske poslove kao i Uprava policije odbila da prihvati propuste u svom radu.

1.3. POSTUPAK NACIONALNOG TIMA ZA NASILJE U PORODICI

U ovom slučaju važno se osvrnuti i na aktivnosti Nacionalnog tima za nasilje u porodici. Članovi ovog tima su predstavnici/e različitih državnih organa, kao i nevladinih organizacija (MUP-a Crne Gore, Uprave policije, Tužilaštva, Organa za prekršaje, Ministarstva zdravlja, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Kancelarije za trgovine ljudima, NVO SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Nikšić i Podgorica, NVO Sigurna ženska kuća, NVO Centar za ženska prava, NVO Centar za romske inicijative, Savjeta za građansku kontrolu rada policije...). Nakon što je žrtvi sa bebom određen karantin u kući iz koje je zbog nasilja pobjegla, braniteljka ljudskih prava i članica Nacionalnog tima Fana Delija, obavijestila je predsjednika Savjeta za građansku kontrolu rada policije o ovom slučaju. Predjednik Savjeta je preduzeo dalju komunikaciju sa Upravom policije ali i obavijestio Tim o svim aspektma slučaja. Nacionalni tim je imao određene komunikacije pojedinih članova/ica ali nije donio konačan stav o ovom slučaju ni 20 dana nakon prijavljivanja. Tek nakon ponovnog obraćanja članice Tima Fane Delije, rukovoditeljka ovog tijela je posredovala da se žtrtva sa bebom smjesti u Sklonište za žene žrtve nasilja u Nikšiću.

Ovaj slučaj ukazuje na pitanje fukcionalnosti tima u kriznim situacijama što pandemija svakako jeste. Nacionalni tim je takođe mogao da donese svoje preporuke u vezi sa postupanjem u vanrednoj situaciji kako bi ubrzao iznalaženje institucionalnog rješenja koje će zaštiti žrtvu umjesto što je preko 20 dana boravila u porodici od koje je zbog nasilja pobjegla.

2. TEORIJSKO-PRAVNA ANALIZA POSTUPANJA DRŽAVNIH ORGANA U SLUČAJU TRGOVINE LJUDIMA KOD ŽRTVE N.Š.

2.1. ANALIZA ZAKONSKIH I PODZAKONSKIH PROPISA SA OSVRTOM NA POSTUPANJE UPRAVE POLICIJE I UPRAVE ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE

U ovom dijelu studije prikazan je kratak osvrt na ustavne i zakonske norme koji su relevantni za prikazanu konkretnu studiju slučaja i događaj koji je predmet analize. Takođe, prikazan je i podzakonski pravni okvir za koga možemo sa sigurnošću reći da je značajan za sistematičnije praćenje postupanja državnih organa Crne Gore koji su zaduženi za praćenje i sprovođenje mjera u borbi protiv novog soja virusa (COVID 19) čije posljedice još uvijek nijesu u potpunosti poznate. Takva ozbiljna zdravstvena situacija u svakom smislu zahtijeva ograničenje određenih sloboda ali i prava građana/ki u mjeri u kojoj je to najmanje moguće a kojima se može smanjiti mogućnost prenošenja zarazne bolesti. Skoro najveći dio mjera koji je u kontinuitetu bio donošen od strane Nacionalnog kooridinacionog tijela u svakom slučaju bio je nužan i sprovodili su ga službenici Uprave policije. Međutim, od implementacije do konkretnih rješenja gotovo da su najvažniji faktori senzibiliteta državni službenici/ce koji sprovode mjere kako bi se spriječila pandemija i odnos građana/ki prema tim mjerama koji je retributivan, odnosno pod prijetenjom krivične odgovornosti usljed nepoštovanja. U konkretnim situacijama javnost Crne Gore više puta je isticala značaj zdravstvenog sistema, policije i inspekcijskih organa ali i građana/ki. U konkretnoj studiji slučaja bavićemo se samo određenim institucijama iz ugla njihovog djelokruga poslova i načinom kako su oni regovali u situaciji koja je predmet ove studije.

2.2. POSTUPANJE UPRAVE POLICIJE

Policijski službenici tokom zdravstveno-sanitarne krize imaju veoma širok spektar ovlašćenja. Oni imaju prilikom zdravstvene krize uzrokovane pandemijom, veoma važnu ulogu koja je od posebnog značaja za dalje zdravlje građana. Oni su najčešće nosioci osiguranja bezbjednosti građana/ki, vršioci redovnih ovlašćenja ali i posebnih ovlašćenja koja su karakteristična u slučajevima koja su slična vanrednom stanju a u konkretnom slučaju uzrokovana su zaraznim bolestima. Policijske organizacije tada djeluju po posebnim pravilima po kojima su dužni da obezbijede najveći stepen sigurnosti građana/ki, zaštitu njihovog života i imovinske sigurnosti. Građani/ke su dužni da postupaju po uputstvima i naređenjima policijskih službenika a sa druge strane policijski službenici su dužni da se pridržavaju Ustava Crne Gore kao i svih zakonskih propisa koji se odnose na poštovanje ljudskih prva koja nijesu trenutno ograničena ili suspendovana.

2.3. USTAV CRNE GORE

Ustav Crne Gore[1] jemči i štiti prava i slobode (član 6). U ustavnim rješenjima prava i slobode svakog građanina su nepovredivi. Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih. Posebnu odgovornost za poštovanje prva i sloboda imaju predstavnici državne i lokalne vlasti. U najvažnijem pravnom aktu propisuju se i ograničenja zajamčenih (garantovanih) ljudskih prava i sloboda (član 24). Garantovana ljudska prava mogu se ograničiti samo zakonom i to u obimu koji dopušta Ustav i u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno. Ograničenja se ne smiju uvoditi u bilo koje druge svrhe osim onih radi kojih su propisana. U cilju privremeno ograničenih prava i sloboda (član 25), Ustav propisuje da se za vrijeme proglašenog ratnog ili vanrednog stanja može ograničiti ostvarivanje pojedinih ljudskih prava i sloboda, u obimu u kojem je to neophodno. Interesantne su odredbe o ograničenju pojedinih ljudskih prava koje Ustav ne smije činiti na osnovu pola, nacionalnosti, rase, jezika, etničkog ili društvenog porijekla, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja ili bilo kakvog drugog ličnog svojstva. Ne mogu se ograničiti prava na: život; pravni lijek i pravnu pomoć; dostojanstvo i poštovanje ličnosti; pravično i javno suđenje i načelo zakonitosti; pretpostavku nevinosti; odbranu; naknadu štete za nezakonito ili neosnovano lišenje slobode i neosnovanu osudu; slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti; zaključenje braka. Ne mogu se ni ukidati zabrane: izazivanja ili podsticanja mržnje ili netrpeljivosti; diskriminacije; ponovnog suđenja i osude za isto krivično djelo; nasilne asimilacije. Ustav predviđa da mjere mogu važiti najduže dok traje ratno i vanredno stanje što crpi iz najvažnijih međunarodnih propisa.

Vlada Crne Gore posebno u vremenu od prvog talasa pandemije[2] , ali ni kasnije, nije uvela Vanredno stanje ali je posredstvom formiranog Nacionalnog koordinacionog tijela za zarazne bolesti donosila niz Naredbi, koje su imale poseban i interesantan pravni značaj. Naredbama koje je donosilo ovo stručno tijelo na neki način ograničavana su određena prava građana. Naredba se prvenstveno odnosila na kretanje građana u određenom vremenskom periodu dana, zatvaranja ugostiteljskih objekata ili ograničenje radnog vremena i pojedinih uslova za obavljanje ugostiteljske djelatnosti, poseban režim rada obrazovnih, zdravstvenih

[1]Ustav Crne Gore (Službeni list CG broj: 1/2006)

[2]Pandemija predstavlja masovno obolijevanje od određene bolesti koje se proširilo na više kontinenata (gotovo čitav svijet) i zahvatilo veliki broj ljudi.

i drugih službi, pa čak i rada organizacija civilnog društva. Vitalne društvene institucije su donijele posebne planove rada, među kojima je i Uprava policije koja je donijela Instrukciju o načinu obavljanja pojedinih poslova i zadataka i drugim pojedinim pitanjima od značaja za Upravu policije o okolnostima preduzimanja privremenih mjera za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanja i sprečavanja prenošenja novog koronavirusa COVID 19, (u daljem tekstu Instrukcija). Postupanje po navedenoj Instrukciji biće detaljnije objašnjeno u dijelu legislativnog postupanja policijskih službenika/ca, ali u svakom slučaju Ustavom kao ni ovom instrukcijom nije predviđeno da se može ograničiti pravo na prijavljivanje krivičnih djela i drugih društveno opasnih djela od strane građana, kao što i nije predviđena mogućnost da se iz bilo kog razloga prestane sa zaštitom žrtava krivičnih djela. U konačnosti Ustav predviđa i posebnu zaštitu majke i djeteta (član 73) koja je sveobuhvatna a koja je u navedenom konkretnom slučaju izostala.

2.4. ZAKON O UNUTRAŠNJIM POSLOVIMA CRNE GORE

Policijski službenici imaju policijska ovlašćenja koja su utvrđena Zakonom o unutrašnjim poslovima[3] (član 23) ali i drugim zakonima. Policijski službenici imaju jedno od najvažnijih mjesta u sistemu, prilikom sprečavanja i otkrivanja krivičnih djela kao i privođenja nadležnim državnim organima učinilaca krivičnih djela i snabdjeveni su brojnim ovlašćenjima kojima se utiče ili se njima mogu privremeno ograničiti određene slobode i prava građana. Međutim, oni su dužni da retributivna ovlašćenja upotrebljavaju samo u mjeri koja je nužna da se ostvari svrha zbog kojih se ta ovlašćenja preduzimaju, bez prava na prekoračenje nužnosti upotrebe sredstava prinude ili pojedinih ovlašćenja. Građanin je suveren i obavezan prijaviti svako krivično djelo a policijski službenici preduzimati mjere i radnje iz nadležnosti svojih ovlašćenja u cilju otkrivanja učinioca. Dakle, u konkretnom analiziranom slučaju obaveza građana kao i predstavnika organizacije civilnog društva, čak i za vrijeme pandemije, je da moraju prijaviti krivično djelo do koga su došli neposrednim saznanjem ili obavljajući svoju djelatnost što je u prethodnoj situaciji bila i obaveza Fane Delije, braniteljke ljudskih prava. Inače, građanin koji, osim u privilegovanim situacijama, ne prijavi krivično djelo, može biti proganjan od strane državnih organa zbog krivičnog djela „neprijavljivanje krivičnog djela i učinioca" (član 386 KZCG) a službenici policije su dužni da pružaju stručnu pomoć građanima i pravnim licima u ostvarivanju njihovih prava i obaveza, zaštite života, lične bezbjedosti građana i imovine (član 4). Postupajući po zakonskim propisima, Braniteljka ljudskih prava je prijavila svoja saznanja o izvršenju krivičnih djela protiv života i tijela službenicima Uprave policije ali iz konkretne situacije se uočava da su oni, rukovođeni prvenstveno trenutnom zdravstveno- sanitarnom situacijom u državi, prvo pokušali da izbjegnu da po hitnoj procedure zaprime prijavu, odlažući postupak utvrđivanja činjenica iz inicijalne prijave za period koji je predviđen zdravstveno-sanitarnim propisima o mjeri samoizolacije (u trajanju od 14 +14 dana), umjesto da su zaprimili događaj kao i preduzimali mjere na otkrivanju učinioca krivičnog djela i spriječili njegovu mogućnost da eventualno napusti zemlju ili preduzme druge mjere uticaja na žrtvu, koje su se umalo desile, što se može zaključiti iz prethodnog opisa slučaja.

Ovlašćeni policijski službenici su primjenjujući svoja ovlašćenja u izuzetno složenoj situaciji koju je prouzrokovala pandemija COVID – 19, poštujući naredbe Ministarstva zdravlja i instrukcije Nacionalnog koordinacionog tijela, navodeći da to čine u cilju osiguranja unapređenja bezbjednosti građana i u skladu sa Instrukcijom, preduzimali obaveze u dijelu upoznavanja nadležnog državnog tužioca i nadležnih zakonskih inspekcijskih organa. Međutim, u neposrednim telefonskim kontaktima braniteljke ljudskih

[3]Zakon o unutrašnjim poslovima Crne Gore ("Sl. list CG", br. 44/2012, 36/2013, 1/2015 i 87/2018))

prava sa službenicima zaduženim za zaprimanje dnevnih događaja i nadležnim inspektorima za suzbijanje krvnih i seksualnih delikata Uprave policije, sadržina stručne pomoći fizičkim i pravnim licima predviđena Zakonom o unutrašnjim poslovima je bila nešto drugačija, odnosno nije bila u skladu sa zakonskim obavezama koje su dostavljene povodom pritužbe na rad policijskih službenika.

Braniteljka ljudskih prava je, koristeći svoje pravo na pritužbu (član 16) i smatrajući da su policijski službenici u vršenju policijskih poslova povrijedili njeno pravo na mogućnost da prijavi krivično djelo i njegovog učinioca, ali i na neki način dovodeći je u zabludu da odmah dođe u stanicu policije kako bi se procedura prijave uprostila, naišla na niz sistemskih problema velikog broja nadležnih institucija od kojih i policije, koji su prvo rezultirali dugotrajnim čekanjem sanitarno-zdravstvene inspekcije u sopstevnom automobilu sa žrtvom i njenom bebom starom svega nekoliko mjeseci, a zatim određivanjem mjera samoizolacije, ostavljajući je bez mogućnosti da pomogne žrtvama da se one bezbjedno smjeste u određenom nepostojećem karantinu, koga su odredili nadležni organi Uprave za inspekcijske poslove, do kasnije dostavljanjem spisa predmeta nadležnom tužilaštvu zbog postojanja osnovane sumnje da je braniteljka ljudskih prava navodno počinila krivično djelo „nepostupanje po zdravstvenim propisima" (član 287 KZCG) dok žrtva koja se sa njom nalazila cijelo vrijeme u vozilu nije počinila isto krivično djelo. Ovakav postupak nadležnih organa može predstavljati selektivan pristup ili pak priznanje sopstvene greške da službenici policije žrtvu nijesu mogli smjestiti u predviđeni karantin zbog svog propusta u radu ali možda čak svojevrsni pritisak na braniteljku ljudskih prava da žrtvu ostavi, da se ona sama brine o sebi na niskoj atmosferskoj temperaturi i sa nezaštićenom bebom u rukama, bez novca, hrane i smještaja.

2.5. KRIVIČNI ZAKONIK CRNE GORE

Krivičnim Zakonikom Crne Gore[4] predviđeno je više krivičnih djela protiv opšteg zdravlja ljudi ali se za potrebe analize ovog događaja izdvajaju dva propisana krivična djela kojima se štiti zdravlje ljudi i umanjuje društvena opasnost od zaraznih bolesti i to:

- **Nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti** (član 287). Za učinioca krivičnog djela koji ne postupa po propisima, odlukama, naredbama ili nalozima kojima se određuju mjere za suzbijanje ili sprječavanje opasne zarazne bolesti, predviđena je novčana kazna ili kazna zatvora do jedne godine i

- **Teško djelo protiv zdravlja ljudi** (član 302) koje u suštini predviđa sankciju kada nastupi posljedica krivičnog djela i kada neko lice bude teško tjelesno povrijeđeno ili mu zdravlje bude teško narušeno, učinilac će se kazniti kaznom zatvora od jedne do osam godina, odnosno u određenim kvalifikatornim okolnostima nastupi smrt jednog ili više lica, učinilac će se kazniti zatvorom od dvije do dvanaest godina ili ako usljed nemara ljekara i drugog medicinskog osoblja lice bude teško tjelesno povrijeđeno ili mu zdravlje bude teško narušeno, učinilac će se kazniti zatvorom do četiri godine, odnosno ako je nastupila smrt, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godine.

Međutim, u prethodno opisanoj zdravstveno-sanitarnoj situaciji u kojoj su se našli žrtva i braniteljka ljudskih prava zaključuje se da su policijski službenici obavijestili nadležnog državnog tužioca, shodno mjesnoj i stvarnoj nadležnosti pa su mu predmet dostavili na ocjenu i mišljenje sa fokusom koji nije

[4]("Sl. list RCG", br. 70/2003, 13/2004 - ispr. i 47/2006 i "Sl. list CG", br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 - dr. zakon, 40/2013, 56/2013 - ispr., 14/2015, 42/2015, 58/2015 - dr. zakon, 44/2017, 49/2018 i 3/2020)

usmjeren na žrtvu i njene preživjele traume kao i učinioca krivičnog djela, već su pažnju tužioca usmjerili na navodno nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti u odnosu na braniteljku ljudskih prava. Primjenom zdravstvenih propisa i Instrukcije o načinu obavljanja pojedinih poslova i zadataka i drugim pojedinim pitanjima od značaja za Upravu policije o okolnostima preduzimanja privremenih mjera za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanja i sprečavanja prenošenja novog koronavirusa (COVID 19) policijski službenici su obavijestili zdravstveno-sanitarnu inspekciju, čija postupajuća inspektorka je bez utvrđivanja relevantnih činjenica a samo na osnovu obavještavanja određenog službenika policije, čvrsto mu vjerujući i po automatizmu, na osnovu paušalnih informacija, odredila mjeru kojom se žrtvi i braniteljki ljudskih prava određuje mjera samoizolacije u trajanju od 14 dana, koja je produžena kasnije odlukama Nacionalnog koordinacionog tijela na još 14 dana i to na način da se žrtvi određuje u nepostojećem karantinskom smještaju, što se vidi iz analizirane dokumentacije, o čemu će biti riječi u dijelu rada o postupanju nadležnih inspekcijskih organa a braniteljki na način koji je već naveden. Postupak koji je pokrenut zahtjevom Policije za ocjenu i mišljenje o postojanju elemenata krivičnog djela, nakon što je razmotren uz uvid u spise koje su Policija i kasnije Braniteljka dostavili nadležnom tužiocu, nije kvalifikovan kao krivično djelo, što takođe govori o neopravdanoj reakciji postupajućih službi.

2.6. INSTRUKCIJA O NAČINU OBAVLJANJA POJEDINIH POSLOVA I ZADATAKA I DRUGIM POJEDINIM PITANJIMA OD ZNAČAJA ZA UPRAVU POLICIJE O OKOLNOSTIMA PREDUZIMANJA PRIVREMENIH MJERA ZA SPREČAVANJE UNOŠENJA U ZEMLJU, SUZBIJANJA I SPREČAVANJA PRENOŠENJA NOVOG KORONAVIRUSA (COVID 19)

Instrukcija predstavlja jedan od najznačajnijih podzakonskih propisa koju je u trenutku primjene policijskih ovlašćenja Uprava policije smatrala značajnim za predmetni slučaj. Donesena 17. marta 2020. godine u cilju sprečavanja unošenja zaraznih bolesti odnosno novog koronavirusa (COVID 19) u zemlju, suzbijanja i sprečavanja prenošenja u druge zemlje kako bi se stanovništvo zaštitilo od zaraznih bolesti i predstavlja profesionalan odnos Uprave policije kao odgovor na novi i opasni virus. Cilj ove instrukcije je detaljnije uređenje načina obavljanja pojedinih poslova i zadataka i drugih pitanja od značaja za Upravu policije u okolnostima preduzimanja privremenih mjera za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanja i sprečavanja prenošenja novog koronavirusa. Smjernice za policijske službenike prilikom obavljanja poslova i zadataka, odnosno primjene policijskih ovlašćenja sadržane su u četvrtom poglavlju ove instrukcije, dok je postupanje shodno naredbama za obezbjeđivanje i sprovođenje zaštite stanovništva od zaraznih bolesti sadržano u poglavlju broj 5. Instrukcijom je predviđeno po pravilu isključenje pružanja asistencija drugim službama osim organima za obezbjeđivanje i sprovođenje zaštite stanovništva od zaraznih bolesti i postupanje policije u suzbijanju krivičnih djela iz člana 287 KZCG (nepostupanje po zdravstvenim propisima za suzbijanje opasne zarazne bolesti) i člana 302 KZCG (teško djelo protiv zdravlja ljudi). Interesantno je da se Uprava policije u svom odgovoru na dopis braniteljke ljudskih prava kojim je tražila pojašnjenje njihovog postupanja u konkretnom slučaju, pozvala na ovaj akt i ako se iz Glave četiri koji nosi naziv: „Smjernica za policijske službenike prilikom obavljanja poslova i zadataka, odnosno primjene ovlašćenja", ne predviđaju ni najmanje slične situacije. Sagledavanjem usvojenih drugih uputstava, instrukcija ili protokola nijesmo uspjeli da pronađemo da je neki državni organ izradio ili usvojio Smjernice postupanja u slučajevima rodno senzitivnog nasilja, odnosno nasilja u porodici, što je u praksi svakako uticalo da se stvore određene nejasnoće u postupanju u odnosu na službenike policije

i oteža njihovo postupanje što je svakako doprinijelo da konkretni događaj dobije ovakav epilog. Takođe, analizirajući odredbe ove Instrukcije, uočava se da ona nije u skladu sa pisanim odgovorom zdravstveno-sanitarne Inspektorke koji je dostavljen Braniteljki povodom pritužbe Savjeta za građansku kontrolu rada policije, da je policija dužna da preveze lice do Skloništa za smještaj u karantin, jer propisani način i uslovi ovim aktom su predviđeni za prevoz lica lišenih slobode, što u ovom događaju nije slučaj, pa ostaje nejasno na koji način je žrtva mogla biti prevezena u karantin, jer je nadležni inspekcijski organ odredio smještajni prostor za karantin na mjestu koje nije predviđeno za tu namjenu u Sigurnoj ženskoj kući, što je i bio glavni motiv Braniteljke da ostane do jutra uz žrtvu, pretpostavljajući da bi ona tako završila na ulici, što se kasnije na žalost i dogodilo.

Pored navedenog, policijski službenici u postupku provjere i u narednim danima nastavljaju da usmjeravaju svoje aktivnosti prema žrtvi i vrše uvid u kretanje žrtve i braniteljke ljudskih prava, u njihovo kretanje preko graničnih prelaza, što u slučaju Braniteljke nije ni najmanje opravdan razlog, jer je ona crnogorska državljanka i nalazi se u policiji kao povjerljivo lice žrtve, koje je uređeno propisima države, a takođe pravo na slobodno kretanje žrtve, prije dva mjeseca od ovog događaja, ne bi moglo biti uzeto kao osnov za određivanje karantina ili indiciju za tu radnju kojoj je sumnjiv osnov za preduzimanja javnopravnih organa. Takođe, kada je u pitanju žrtva i njen osnov boravka u Crnoj Gori, kao i utvrđivanje vremena trajanja boravka u našoj zemlji koji se uzimao tada aktuelnim mjerama kao jedan od parametara za određivanje zdravstveno-sanitarnih mjera, postojale su i druge mogućnosti koje su propuštene u samom početku postupanja policije, jer je žrtva navodila prilikom prijave da je imala prethodno dva kratka braka, što je pružalo osnov za druge vidove provjera.

S obzirom da nije postojao pravni propis kojim bi se u aktuelnoj zdravstveno-sanitarnoj situaciji uzrokovanoj ovim smrtonosnim virusom posebno uredilo postupanje u odnosu na žrtve nasilja u porodici i druge oblike nasilja, koje su posebno ugrožene boravkom u kući usljed dugotrajnih imperativnih mjera, mislimo da je potrebno poštovati **Protokol o postupanju, prevenciji i zaštiti od nasilja nad ženama i nasilja u porodici** koji je definisan za policijske službenike jer drugi akt nije postojao. Ovim Protokolom se uređuju jasni koraci zaprimanja događaja sa elementima nasilja nad ženama i djecom kao i svim drugima žrtvama nasilja u porodici a predviđena je i procjena rizika koja, da je u ovoj situaciji ozbiljno sagledana, ne bi proizvela posljedice koje su dovele da se žrtva vrati nešto više od 20. dana u kuću iz koje je pobjegla tražeći spas.

Međutim, ovaj događaj je ipak okončan uspješno, uzimajući u obzir okolnosti koje više možemo nazvati pukom srećom i prvenstvenim zalaganjem Braniteljke i Savjeta za građansku kontorolu rada policije i ličnim zauzimanjem predsjednika savjeta mr Aleksandra Saše Zekovića, tako što je u konačnosti procesuiran kao krivično djelo trgovine ljudima. Slučaj je potvrdio i prisustvo ugovorenih brakova kojima se izlažu žene i djevojčice iz romske i egipćanske zajednice i van granica naše zemlje i nedovoljno jake referalne mehanizme kojima se u sistemu obezbjeđuje podrška ženama u specijalizovanim servisima i na jeziku koje ove žrtve razumiju bez mogućnosti reintegracije.

3. POSTUPANJE UPRAVE ZA INSPEKCIJSKE POSLOVE

Postupanje Uprave za inspekcijske poslove posmatrano kroz prizmu analize ovog opisanog događaja, interesantno je sa tri aspekta i to:

a. Javnih ovlašćenja koja su povjerena u složenim epidemiološkim situacijama zdravstveno-sanitarnim inspektorima Odsjeka za zdravstveno-sanitarnu inspekciju;

b. Primjene zakonskih propisa koji su "lex specialis" određeni ali imaju neposredni značaj na okolnosti postupanja u ovom i drugim sličnim situacijama i

c. Pristupa neposrednih izvršilaca ovih propisa, kao nosilaca javnih ovlašćenja u odnosu na građane, odnosno žrtve krivičnih djela i Braniteljku ljudskih prava u konkretnom slučaju.

U Odsjeku za zdravstveno-sanitarnu inspekciju vrše se poslovi koji se odnose na: inspekcijski nadzor nad primjenom zakona, podzakonskih akata i drugih propisa iz oblasti zdravstva, preduzimanje i izvršenje upravnih i drugih mjera i radnji u cilju da se utvrđene nepravilnosti otklone i poslovanje uskladi sa propisima; izdavanje prekršajnih naloga, podnošenje zahtjeva za pokretanje prekršajnih postupaka, podnošenje krivičnih i drugih odgovarajućih prijava (iniciranje postupaka pred nadležnim organima) i niz drugih poslova koji nijesu od značaja za ovaj događaj.

Uzimajući u obzir brojnost propisa u nadležnosti Odsjeka zdravstveno-sanitarne inspekcije, odabrani su oni najnužniji kojima se vrši nadzor, pa smatramo da su najznačajniji sljedeći propisi: Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Sl.list broj 12/18), Zakon o inspekcijskom nadzoru („Sl. list RCG", br. 039/03, 076/09 057/11, 018/14, 011/15 i 052/16), Zakon o upravnom postupku ("Sl.list CG", br. 056/14, 040/16 i 037/17), Zakon o zdravstvenoj zaštiti ("Sl list CG", br. 003/16, 039/16, 002/17, 044/18 i 024/19), Zakon o zdravstvenoj inspekciji ("Sl list CG", br. 030/17), Zakon o sanitarnoj inspekciji („Sl. list RCG", broj 014/10).

Zdravstveno-sanitarni nadzor vrši se u Upravi za inspekcijske poslove preko ovlašćenog zdravstveno-sanitarnog Inspektora.

Uzimajući u obzir postupanje u konkretnom opisanom slučaju ovlašćenih zdravstveno-sanitarnih inspektora, između ostalog shodno Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, nesporno je navedeno da je postupajući inspektor nadležan da pored upravnih mjera i radnji propisanih zakonom, kojim se uređuje inspekcijski nadzor i utvrđivanje povrede zakona i drugih propisa ima obevezu da sprovede brojne upravne mjere i radnje. To podrazumijeva da je zdravstveno-sanitarni inspektorat dužan da postupa primjenom sljedećih uzajmno povezanih propisa i na način kojim se utvrđuje njena nadležnosti i ovlašćenja i to:

3.1. ZAKON O ZAŠTITI STANOVNIŠTVA OD ZARAZNIH BOLESTI

Analizirajući odredbe ovog Zakona[5] kao i sagledavajući ukupnost činjenica koje su proizašle iz prikazanog slučaja, prvenstveno odgovora nadležne inspekcije, ovlašćeni inspektor dužan je da preduzme sljedeće upravne mjere i radnje (član 68) i to:

a. Licima koja dolaze iz zemalja u kojima ima zaraznih bolesti u koje spada zarazna bolest korona (koja nije postojala u trenutku donošenja Zakona) naloži stavljanje pod zdravstveno-sanitarni nadzor na graničnom prelazu, odnosno na mjestu ulaska u zemlju,

[5]Zakon zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti („Sl.list broj 12/18)

što u konkretnom slučaju nije bilo tako, ali uzimajući u obzir činjenicu da se Zakonima ne mogu predvidjeti sve životne situacije, smatramo da je ovakva odredba od značaja u svakom društvu za suzbijanje zaraznih bolesti.

b. Zabrani prelazak granica u oba pravca, kada se određena zarazna bolest javila ili raširila u graničnom području Crne Gore ili području susjedne zemlje i

c. Naloži prinudno stavljanje u karantin zdravim licima koja su bila ili za koja se posumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od pandemijskog gripa na početku prenošenja zaraznih bolesti za koju zdravstvena ustanova utvrdi da predstavlja opasnost po zdravlje stanovništva Crne Gore.

Sagledane odredbe se ne mogu u cjelosti primijeniti u odnosu na konkretni slučaj, jer se žrtva sa kojom je Braniteljka, kako smo vidjeli, pozvana da prijavi događaj, bila duže vrijeme ilegalno u Crnoj Gori, odnosno bila čak u dva nametnuta braka. Ovakva zakonska mogućnost nije opravdana u cjelosti jer ona nije testirana i nije utvrđeno da je bilo koja od njih dvije oboljela, što se nakon nekoliko dana i potvrdilo serološkim testom. Takođe, slična situacija je i sa Braniteljkom ljudskih prava koja je prema provjerama policije državljanka Crne Gore i nije u posljednja dva mjeseca napuštala zemlju. Nadležni nijesu uvažili činjenicu da je, i pored tih saznanja, N.Š. žrtva više oblika krivičnih djela koje je došla da prijavi. Ove činjenice nadležna inspekcija utvrdila je proizvoljno i sa paušalnim pristupom uz prethodno donesene mjere konsultujući Naredbu za preduzimanje privremenih mjera za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprečavanje prenošenja novog koronavirusa ("Sl.list CG, broj 15/20) kojom se naređuju privremene mjere radi sprečavanja unošenja bolesti u zemlju, suzbijanja i sprečavanja prenošenja u druge zemlje, kao zaštitu stanovništva od novog koronavirusa. U postupku primjene svih propisa nadležni inspektor/ka je pored navedenih činjenica odredila karantin žrtvi pod nazivom "Sigurna ženska kuća", a ne i neki drugi koji bi koristili drugi građani u sličnoj situaciji, što je proizvelo da ona ostane po hladnoći na ulici. Nije se sa njom moglo stupiti u kontakt tokom noći iako je bila dežurna službenica te večeri, što se vidi iz dopisa Uprave policije. U rješenju o samoizolaciji nije navela zemlju iz koje se pretpostavlja da je žrtva došla a prekršila je i brojne odredbe Zakona o inspekcijskom nadzoru (član 40) na šta je Braniteljka ljudskih prava uložila Žalbu.

3.2. ZAKON O INSPEKCIJSKOM NADZORU

Postupajući u skladu sa Zakonom o inspekcijskom nadzoru[6] , nadležna inspekcija je dužna da donese nakon inspekcijskog pregleda pravni akt, odnosno rješenje o mjerama, radnjama i rokovima za otklanjanje nepravilnosti (član 39), što je u konkretnom slučaju učinjeno od strane nadležne inspektorke. Drugostepeni organ, u ovom slučaju Ministarstvo zdravlja, je žalbeni organ (član 40). U procesnom smislu na osnovu sagledavanja događaja uočava se da su u prvom stepenu propuštene određene radnje koje prethode donošenju rješanja a to su u najmanju ruku one koje se odnose na obavljanje razgovora i utvrđivanje okolnosti zbog kojih se takvo rješenje i donosi (utvrđuju se međusobni kontakti lica, boravak lica u zemljama inostranstva i drugi razlozi koji postoje u Naredbi za preduzimanje privremenih mjera za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprečavanje prenošenja novog koronavirusa). Sanitarna inspektorka koja je preduzimala radnje u konkretnom slučaju nije postupila u skladu sa ovim propisima na procesno valjan način ali nije ni iskoristila zakonsku mogućnost da inspektor može upravne mjere i radnje narediti usmenim rješenjem sa zapisnikom, kada ocijeni da se na taj način otklanja neposredna opasnost po život i zdravlje ljudi, imovinu veće vrijednosti ili kada je u pitanju zaštita drugog javnog interesa (u ovom slučaju zdravlja ljudi) pa da u zakonskom roku od tri dana u slučaju koji je naveden, donese pisano rješenje u kom periodu bi imala dovoljno vremena da provjeri navedene činjenice, odnosno da sprovede i druge radnje radi utvrđivanja opravdanosti mjere koja je donijeta (testiranje).

[6]("Službeni list Republike Crne Gore", br. 039/03 od 30.06.2003, Službeni list Crne Gore", br. 076/09 od 18.11.2009, 057/11 od 30.11.2011, 018/14 od 11.04.2014, 011/15 od 12.03.2015, 052/16 od 09.08.2016)

3.3. ZAKON O UPRAVNOM POSTUPKU[7]

Opravdana je činjenica da u uslovima javnog interesa (zdravlja ljudi), nadležni javnopravni organ odlučuje rješenjem u takozvanom sumarnom ili skraćenom obrazloženju (član 23 stav 2), u konkretnom slučaju zdravstveno-sanitarna inspekcija. Nezadovoljni subjekt kontrole može podnijeti Žalbu na rješenje prvostepenog organa na takvo siromašno rješenje. Međutim, sumarno rješenje mora sadržati određene nužne podatke koji zadovoljavaju formu sumarnosti. U konkretnom slučaju u kome su prema mišljenju Braniteljke, povrijeđena njena i prava žrtve sa kojom je došla da prijave krivično djelo, možemo posmatrati kroz prvostepeni i drugostepeni postupak i to:

- U prvosteponom postupku Uprava za inspekcijske poslove i pored činjenica koje su kasnije navedene i u Žalbi (hitna i neposredna opasnost za žrtvu od više oblika krivičnih djela, donošenje rješenja bez bilo kakvog kontakta sa Braniteljkom i žrtvom, određivanje mjera karantinskog smještaja za žrtvu u nepostojećem skloništu, određivanje mjera samoizolacije Braniteljki u uslovima u kojima su postojale sve preventivne mjere zaštite od infekcije kao što su rukavice, zaštitna maska, alkohol i slično), odredila je mjere koje su predviđene zakonskim propisima. O opravdanosti takvog postupka možemo samo naslućivati razloge, mislimo da ih ima više ali postupak koji je sproveden od strane prvostepenog organa sproveden je po pravilima koje nije opovrgao ni drugostepeni organ. Iz objašnjenja opravdanosti takve mjere, svi možemo izvoditi svoj zaključak.

- U drugostepenom postupku koji je po blagovremenoj, dozvoljenoj i izjavljenoj Žalbi ovlašćenog lica koju je vodilo Ministarstvo zdravlja Crne Gore žalba je neosnovana. Drugostepeni organ nije se rukovidio drugim razlozima koji su bili decidno navedeni već je isključivo svoju odluku prvostepenog organa opravdao ciljem zaštite javnog zdravlja, konkretne zaštite stanovništva od zaraznih bolesti, potrebi da se u takvim uslovima donosi sumarno rješenje kao i ponovio zakonske odredbe na osnovu kojih je nadležni inspektor postupao uz naglašavanje da se prinudno stavljanje u karantin sprovodi i sa zdravim licima koja su bila ili za koja se posumnja da su bila u kontaktu sa licima oboljelim od zarazne bolesti za koju zdravstvena ustanova "utvrdi" da predstavlja opasnost po zdravlje. Upravo ovdje se stavlja u obzir da su žrtvi određene mjere zato što je imala kontakt sa Braniteljkom ljudskih prava ili suprotno ona sa njom, s tim što to u konkretnom slučaju nije "utvrđeno" od strane zdravstvene ustanove, osim ako se u Zakonu misli na utvrđivanje prisustva COVID 19 u uopštenom smislu na nacionalnom nivou. To znači i da žrtvama nasilja koje su boravile u inostranstvu a koje dođu u kontakt sa bilo kim od državnih službenika, morale bi, se kao i službenicima, odrediti iste mjere kao žrtvi i braniteljki koje su predmet ove analize, što predstavlja realnu smetnju za prijavljivanje krivičnih djela. Takođe, to znači da bi i svi policijski službenici koji su imali prethodne kontakte sa njima morali biti u samoizolaciji koja im nije određena. U obrazloženju drugostepeni organ navodi da je sačinjena službena zabilješka od strane postupajuće inspektorke iste večeri ali ostaje nejasno na koje okolnosti (član 71) jer nije koristila mogućnosti propisane tim članom da se kratka i hitna obavještenja mogu uputiti telefonom, što bi svakako da je uradila imalo drugi epilog jer bi saznala istinu. Drugostepeni organ traži da žaliteljica "onus probandi" dokaže da je žrtva bila u Crnoj Gori svojim teretom dokazivanja a ne prihvata činjenicu da joj nije ostavljena mogućnost od njih samih da prijavi i dokaže boravak N.Š. u našoj zemlji kroz dva braka i traume kao sada već kvalifikovana žrtva trgovine ljudima. Ovaj

[7] ("Sl. list CG", br. 56/2014, 20/2015, 40/2016 I 37/2017)

organ obrazlaže da je postupajuća inspektorka navela u svojoj službenoj zabilješci da žrtva nije imala ličnu kartu kod sebe i nije je dala policiji, što jasno pokazuje da ne postoji ni najmanja senzibilisanost svih postupajućih službenika da žrtve trgovine ljudima najčešće i nemaju dokumenta jer su im vrlo često prisilno oduzeta. Veoma interesantna činjenica je da su Odlukom Nacionalnog koordinacionog tijela a na osnovu Naredbe za preduzimanje privremenih mjera za sprečavanje unošenja u zemlju, suzbijanje i sprečavanje novog koronavirusa ("Sl. list Crne Gore" br. 15/20) određeno još po 14 dana primjene istih mjera (ukupno 28 dana) na koje je Braniteljka ponovo uložila žalbu, potkrepljujući je dodatnim dokazima i negativnim serološkim testovima ali je po njoj takođe postupljeno na isti način kao i sa prethodnom Žalbom, pa je žrtva ostala kod porodice iz koje je pobjegla, nešto više od 20 dana u navodnom karantinu, nakon čega je tek prebačena u Nacionalno sklonište za žrtve nasilja u porodici, nakon hitnog zahtjeva od strane Centra za romske inicijative, kao i Nacionalnog tima za borbu protiv nasilja u porodici i Savjeta za građansku kontrolu rada policije.

3.4. NAREDBA ZA PREDUZIMANJE PRIVREMENIH MJERA ZA SPREČAVANJE UNOŠENJA U ZEMLJU, SUZBIJANJA I SPREČAVANJA PRENOŠENJA NOVOG KORONAVIRUSA

Predstavlja jedan od osnovnih "operativnih propisa" koji imaju poseban značaj za rad nadležnih državnih organa. Objavljuju se u službenom listu Crne Gore. ("Sl. list CG", br. 14/2020, 15/2020, 17/2020, 28/2020, 34/2020, 36/2020, 39/2020, 41/2020, 42/2020 - dr. naredba, 50/2020 - dr. naredbe, 51/2020, 54/2020, 60/2020 - dr. naredba i 62/2020) i često su izložene promjenama naredbi. Primjera radi naredbe koje su važile dana 24.03.2020 godine već odavno ne važe.

4. NACIONALNI TIM ZA NASILJE U PORODICI

Značaj Tima za nasilje u porodici u praksi je veoma veliki. Tako se i pokazalo prilikom intervencije ovog tijela u slučaju Braniteljke ljudskih prava i žrtve krivičnog djela trgovine ljudima koje su predmet ove analize. Članovi ovog tima su predstavnici različitih državnih organa. Posebno je važnost ovog tijela značajno naglasiti, uzimajući u obzir činjenicu da nakon svih pritužbi, žalbi i dilema Braniteljka ljudskih prava se obratila kompetentnom multisektorskom timu, čija je i sama članica i da je ovaj operativni tim ipak iskoordinirao sa zakašnjem da se žrtva smjesti na bezbjedno mjesto i da više ne bude u porodici iz koje je prethodno pobjegla. Inače žrtva se nalazila u toj porodici od 24.03.2020. godine kada je određen karantin do 17.04.2020. godine kada je smještena u Sklonište. Od posebnog značaja za ovaj period mogu se navesti sljedeće činjenice koje su bile karakteristične za period od određivanja mjera karantina za žrtvu do konačne prave intervencije kojom se prekinula dalja opasnost za eksploataciju žrtve, uticaj na njen budući iskaz u sudskom postupku, uzimajući u obzir da je sama i nezaštićena u našoj zemlji, što se pokazalo u izvještavanju Braniteljke prema timu i to:

- Prema više zahtjeva Savjeta za građansku kontrolu rada policije, Tim se nije izjasnio o dostavljenoj dokumentaciji povodom pritužbe Braniteljke i podnesenoj krivičnoj prijavi protiv nje zbog navodnog nepostupanja po zdravstvenim propisima;

- Savjet za građansku kontrolu rada policije poslao je preporuke postupajućem Centru bezbjednosti u konkretnom slučaju, obavio usmene razgovore sa rukovodiocima tog Centra bezbjednosti, nakon čega je odmah napravljen iskorak i postavljen šator za prijem stranaka i zaprimanje prijava građana, što u trenutku prijave koja je predmet analize nije bio slučaj o čemu je tim obaviješten;

  Preporuke Savjeta koje su upućene obavezuju Načelnika Centra bezbjednosti da između ostalog stupi u kontakt sa Braniteljkom ljudskih prava i da ostvare konstruktivnu i dobronamjernu komunikaciju u vezi sa događajem;

- Savjet za građansku kontrolu rada policije članovima/cama Tima dostavio je odgovor Uprave policije na pritužbu Braniteljke ljudskih prava i izrazio zabrinutost za odgovor u kome se priznaje da je sanitarna inspektorka počinila propust time što je odredila nepostojeći karantin za smještaj žrtve;

- Predsjednik Savjeta mr Aleksandar Saša Zeković je u više različitih obraćanja posredstvom elektronske pošte izražavao zabrinutost usljed nedostatka reakcije tima;

- Braniteljka ljudskih prava je obavijestila tim da joj se lice kod koga je smještena žrtva N.Š. obratilo telefonom i sugerisalo joj da N.Š nije silovana od strane D.A. i da mu isti prijeti bezbjednošću njegove porodice zato što je žrtva još uvijek kod njega;

  Braniteljka ljudskih prava je obavijestila Tim da je žrtva N.Š. obavijestila da je usljed traumatskog stresa zaboravila da navede detalje u vezi sa načinom kako je u Baru prodata za 1.500 eura i automobil i da želi da se vrati bivšem suprugu na Kosovo od koga je pobjegla zbog dugotrajnog nasilja u porodici;

- Predsjednik Savjeta mr Aleksandar Saša Zeković je naveo timu da mu već pojedinci zamjeraju kako se u teškoj epidemiološkoj situaciji bavi navedenim slučajem;

- U postupku komunikacije članova/ca tima u vezi sa postupanjima nadležnih organa, posebno između Centra za romske inicijative i SOS telefona za žene i djecu žrtve nasilja, uočene su određene kontradiktornosti u dopisima koji su dostavljeni po pritužbi od strane državnih organa, upoređivanjem njihovih sadržaja. Prvenstveno u dijelu iz koga se vidi da je zdravstveno-sanitarna inspektor/ka pozvala NVO SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja i nakon što se nije u potpunosti uvjerio/la da će žrtva biti smještena, ostavila kontakt telefon policijskog inspektora saopštavajući da ona ide kući, pa se kasnije, kada smještaj nije odobren, nije moglo sa tom službom stupiti u kontakt jer je postupajući inspektor/ka isključio/la telefon. Tom prilikom zaposlenima u Skloništu nije rekla da se radi o žrtvi nasilja ili trgovine ljudima. Kasnije policijski službenici su, što se vidi iz dopisa SOS telefona, saopštili da je žrtva već 3-4 mjeseca u Crnoj Gori i nijesu prihvatili da obezbijede svoju službenicu kako bi ostala u karantinskoj sobi sa žrtvom, pravdajući se da to radi Vojska. U daljoj konstataciji SOS telefon u svojoj službenoj zabilješci konstatuje da nijesu imali saznanja o tome da je žrtva došla u pratnji povjerljivog lica kako bi prijavila krivično djelo već im je rečeno da je došla žena sa djetetom iz inostranstva, kojoj je potrebna pomoć.

5. ZAKLJUČCI I PREPORUKE ZA DALJE INSTITUCIONALNO POSTUPANJE

- Bez obzira koliko su u ovom slučaju preduzete radnje bile zakonite, utisak je da je odnos prema žrtvi nasilja i trgovine ljudima kao i prema povjerljivom licu bio veoma loš i neprofesionalan od svih ključnih institucionalnih aktera. Neohodna je puna primjena etičkih kodeksa u radu službenika i namještenika kako bi se izbjegla diskriminacija žrtvi po bilo kom osnovu;

- Nacionalni tim za nasilje u porodici svojim proaktivnim djelovanjem u kriznim situacijama treba da kreira praksu koja će biti pretočena u protokole i smjernice za postupanje u uslovima pandemije;

- Potrebno je donošenje jasnih smjernica (protokola) za postupanje nadležnih državnih organa u slučajevima nasilja i trgovine ljudima u novonastalim uslovima izazavanim pandemijom;

- Osim kontinuiranih obuka službenika Uprave policije, Uprave za inspekcijske poslove i drugih nadležnih organa u vezi sa zakonitim postupanjem u slučajevima nasilja i trgovine ljudima, neophodno je uvrstiti dopunjene protokole u obrazovne institucije (Policijska akademija);

- Da se u slučajevima pandemije ili drugih zaraznih bolesti opasnih po zdravlje ljudi, posebno u uslovima koji imaju sličnost vanrednom stanju u kojima se ograničavaju izlasci iz objekta stanovanja u određenom vremenskom periodu dana ili noći, mora postupati od strane nosilaca javnih ovlašćenja sa krajnjim senzibilitetom primjenjujući propise koji nijesu suspendovani a koji se odnose na hitno i neodložno zaustavljanje nasilja i dalje eksploatacije žrtve nasilja;

- Da se osigura makar jedno Sklonište za žrtve nasilja koje ima karantinski smještaj u kome bi se mogle smještati žrtve nasilja, ugovorenih brakova ili trgovine ljudima;

- Da se sprovedu obuke postupajućih nadležnih službi (policije, zdravstveno-sanitarne inspekcije, centara za socijalni rad, zdravstvenih službi i dr.) o postupanju u kriznim situacijama izazvanih sitaucijama vanrednog tipa;

- Da se usvoji Protokol ili izmijeni postojeći, koji će prepoznavati povjerljiva lica i druge zaposlene stručne radnike u kriznim situacijama i omogućiti im prioritetni značaj prilikom postupanja policije u ovakvim kriznim situacijama u slučajevima nasilja nad ženama, ugovorenim brakovima i slično.

CENTAR ZA ROMSKE INICIJATIVE

Centar za romske inicijative od 2011. godine se intenzivno bavi sprečavanjem nedozvoljenih i ugovorenih dječjih brakova u Crnoj Gori. Organizacija ulaže značajne napore da se svaka i najmanja sumnja na ugovoreni dječji brak provjeri od strane nadležnih organa. Tom prilikom organizacija pruža nesebičnu pomoć državnim organima, te je do sada identifikovala i procesuirala 85 slučajeva dječjeg ugovorenog braka u Crnoj Gori.

Centar za romske inicijative u kontinuitetu ostvaruje dobru saradnju sa pripadnicima Centara bezbjednosti u Crnoj Gori, posebno sa CB Nikšić, CB Podgorica i CB Berane. Sprovodeći brojne aktivnosti na senzibilizaciji službenika policije, predstavnici ovih organizacionih jedinica su učestvovali u skoro svim aktivnostima i dali svoj doprinos kvalitetnoj realizaciji. Ostvarena je konkretna saradnja na slučajevima koji su imali elemente dječjeg ugovorenog braka i sagledavane mjere bezbjednosti u svakom konkretnom slučaju, na čemu smo posebno zahvalni Upravi policije. Međutim, kako je problem ugovorenog braka specifičan, posebno u dijelu dokazivanja izvršenja krivičnog djela, organizacija je uspjela da nakon dugogodišnjeg rada u ovaj oblasti animira državne organe da tokom 2019/2020. godine procesuiraju čak 9 slučajeva koji su kvalifikovani kao trgovina ljudima od 12. slučajeva, koji su prijavljeni državnim organima.

Centru za romske inicijative je dodijeljeno više međunarodnih nagrada od strane Evropske komisije, Američke ambasade, Viktimološkog društva Srbije i drugih prestižnih organizacija kao što je nagrada »Ana Lind« iz Švedske i CRNVO, što je doprinijelo da rezultati budu prepoznati i kod nadležnih institucija na nacionalnom i regionalnom nivou.