

Evaluacija sistema za praćenje stanja dječjih prava  
u Crnoj Gori za period 2014–2017. godine i planirani  
pristup ovoj temi za period 2017–2021. godine

# IZVJEŠTAJ O EVALUACIJI





## IZRAZI ZAHVALNOSTI

*Autorke ovog izvještaja su profesorica dama Karolin Hamilton (Carolyn Hamilton), Avaz Rauf (Awaz Raoof), Rut Barns (Ruth Barnes) i Jorun Arnt (Jorun Arndt) iz organizacije Coram International. Istraživanje su izvršili Coram International i nacionalna ekspertkinja Aleksandra Gligorović.*

*Autorke ovim putem zahvaljuju svim učesnicima iz sljedećih institucija i organizacija, koji su odvojili vrijeme kako bi učestvovali u izradi ove studije: Predstavništvu UNICEF-a u Crnoj Gori; Kabinetu predsjednika Vlade; Instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda; Ministarstvu vanjskih poslova; Ministarstvu rada i socijalnog staranja; Ministarstvu za ljudska i manjinska prava; Ministarstvu obrazovanja; Ministarstvu finansija; Ministarstvu zdravlja; Ministarstvu unutrašnjih poslova; Ministarstvu pravde; Ministarstvu sporta; Centru za prava djeteta; Centru za ženska prava; Udruženju mladih s hendikepom; NVO Udruženje roditelja djece sa smetnjama u razvoju u Bijelom Polju i Herceg Novom; NVO Akcija za ljudska prava; NVO Institut Alternativa; NVO Juventas; NVO Crnogorski ženski lobi; NVO Naša inicijativa; NVO Nardos; NVO Pedagoški centar Crne Gore; NVO Roditelji; NVO SOS Bijelo Polje; NVO SOS Podgorica; NVO Mladi Romi (Podgorica); Crvenom krstu Crne Gore; Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore; Skupštinskom Odboru za ljudska prava i slobode; Skupštinskom odboru za zdravstvo, rad i socijalnu zaštitu; Skupštinskom Odboru za obrazovanje, nauku, umjetnost i sport; Skupštinskom Odboru za rodnu ravnopravnost; Zavodu za školstvo; Zavodu za socijalnu i dječju zaštitu; Sudskom savjetu; Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu; MONSTAT-u; Institutu za javno zdravlje; Kancelariji Vrhovnog državnog tužioca; Upravi policije; Sekretarijatu za zakonodavstvo Vlade Crne Gore; Vrhovnom sudu; Delegaciji Evropske unije u Crnoj Gori; Visokom komesaru UN za izbjeglice u Crnoj Gori; Predstavništvu UNDP-a u Crnoj Gori; OEBS-u Crnoj Gori; Kancelariji Visokog komesara za ljudska prava – OHCHR; Grupi Svjetske banke u Crnoj Gori; i zainteresovanim stranama na opštinskom nivou u Podgorici, Herceg Novom i Bijelom Polju i učesnicima iz kabinetā gradonačelnika; višim sudovima; višim tužilaštvima; osnovnim sudovima; osnovnim tužilaštvima; stručnoj službi Vrhovnog državnog tužilaštva; sekretarijatima za finansije; sekretarijatima za rad i socijalnu zaštitu; sekretarijatima za sport; jedinicama Uprave policije; sekretarijatima skupština opština; centrima za socijalni rad; savjetima za rodnu ravnopravnost; koordinatorima za rodnu ravnopravnost i Domu za djecu bez roditeljskog staranja „Mladost“.*

*Najvažnije od svega, autorke žele da izraze zahvalnost djeci i mladima Crne Gore na njihovom dragocjenom učešću u ovom procesu.*

Izdavač:  
**Predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori**

Autori:  
**Carolyn Hamilton**  
**Awaz Raoof**  
**Ruth Barnes**  
**Jorun Arndt**

Lektura i korektura:  
**Sanja Marjanović**

Fotografije:  
**UNICEF Crna Gora/Duško Miljanić**

Dizajn i priprema za štampu:  
**Impuls Studio**

Štampa:  
**AP print**

Tiraž:  
**50 primjeraka**

Mjesto i godina izdanja:  
**Podgorica, 2018.**

**Naziv:**

Evaluacija sistema za praćenje stanja dječjih prava u Crnoj Gori za period 2014–2017. godine i planirani pristup ovoj temi za period 2017–2021. godine.

**Vremenski okvir:**

Evaluacija, koja je sprovedena od aprila do novembra 2017. godine, pokriva period od januara 2014. do oktobra 2017. godine.

**Evaluatori:**

Coram International at Coram Children's Legal Centre, 41, Brunswick Square, London, WC1N 1AZ, UK; [www.coraminternational.org.uk](http://www.coraminternational.org.uk)

**Naručilac:**

Predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori

**Kontakt osobe Predstavništva UNICEF-a:**

Ana Dautović, koordinatorka programa UNICEF-a u Crnoj Gori;  
Nela Krnić, koordinatorka programa za dječju zaštitu;  
Marija Novković, koordinatorka programa za socijalne politike

**Datum:**

28. mart 2018. godine (finalni izvještaj)

*Sadržaj izvještaja o evaluaciji predstavlja stavove autora i nikako se ne može smatrati da odražavaju stavove UNICEF-a.*

Evaluacija sistema za praćenje stanja dječjih prava u Crnoj Gori za period 2014–2017. godine i planirani pristup ovoj temi za period 2017–2021. godine

# IZVJEŠTAJ O EVALUACIJI



# SADRŽAJ

<b>1. SPISAK SKRAĆENICA I POJAŠNJENJA.....</b>	<b>11</b>
<b>2. IZVRŠNI SAŽETAK.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 Cilj, predmet, svrha i korisnici.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 Metodologija.....</b>	<b>13</b>
<b>2.3 Ključni nalazi.....</b>	<b>14</b>
2.3.1. Efekat.....	14
2.3.2. Međusektorska koordinacija .....	15
2.3.3. Relevantnost.....	15
2.3.4. Efektivnost .....	16
2.3.5. Efikasnost .....	17
2.3.6. Održivost.....	17
2.3.7. Horizontalna pitanja pravičnosti.....	17
<b>2.4 Zaključci .....</b>	<b>18</b>
2.4.1. Vlada.....	18
2.4.2. Nacionalni savjet za prava djeteta .....	18
2.4.3. Skupština .....	18
2.4.4. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda .....	18
2.4.5. Organizacije građanskog društva i akademska zajednica.....	19
2.4.6. Prikupljanje, razmjena, analiza i upotreba podataka i dalje aktivnosti.....	19
2.4.7. Programski dokument za Crnu Goru za period 2017–2021. godine .....	20
<b>2.5 Naučene lekcije.....</b>	<b>20</b>
<b>2.6 Preporuke .....</b>	<b>20</b>
2.6.1. Reforma Nacionalnog savjeta za prava djeteta.....	20
2.6.2. Praćenje stanja dječjih prava od strane Skupštine.....	21
2.6.3. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda za dječja prava, socijalnu zaštitu i mlade.....	22
2.6.4. Izgradnja kapaciteta.....	22
2.6.5. Mehanizam za prikupljanje i dijeljenje podataka .....	23

<b>3. KONTEKST</b> .....	<b>25</b>
<b>3.1 Predmet evaluacije</b> .....	<b>25</b>
<b>3.2 Kontekst</b> .....	<b>26</b>
3.2.1. Šta predstavlja „praćenje stanja dječjih prava“? .....	26
3.2.2. Crna Gora u međunarodnoj zajednici .....	27
3.2.3. Mehanizmi Vlade Crne Gore za praćenje stanja dječjih prava .....	27
3.2.4. Skupštinski odbori .....	28
3.2.5. Zaštitnik i zamjenik/ca Zaštitnika zaprava djeteta, socijalnu zaštitu i mlade .....	28
3.2.6. Stanje djece u Crnoj Gori .....	29
3.2.7. Ekonomski kontekst u Crnoj Gori .....	30
3.2.8. Uloga UNICEF-a u praćenju stanja dječjih prava .....	30
<b>3.3 Logički model i Teorija promjene</b> .....	<b>30</b>
<b>3.4 Svrha, ciljevi i obim evaluacije</b> .....	<b>31</b>
<b>4. METODOLOGIJA EVALUACIJE</b> .....	<b>35</b>
<b>4.1 Konceptualni okvir</b> .....	<b>35</b>
<b>4.2 Kriterijumi za evaluaciju</b> .....	<b>35</b>
<b>4.3 Pitanja za potrebe evaluacije</b> .....	<b>36</b>
<b>4.4 Metoda istraživanja</b> .....	<b>38</b>
<b>4.5 Izvori podataka, metode prikupljanja podataka i uzorkovanje</b> .....	<b>39</b>
<b>4.6 Analiza podataka</b> .....	<b>41</b>
<b>4.7 Pristup zasnovan na načelima rodne ravnopravnosti i         poštovanja ljudskih prava</b> .....	<b>41</b>
<b>4.8 Etička pitanja</b> .....	<b>42</b>
<b>4.9 Ograničenja i mjere ublažavanja</b> .....	<b>43</b>
<b>5. NALAZI EVALUACIJE</b> .....	<b>45</b>
<b>5.1 Relevantnost</b> .....	<b>45</b>
5.1.1. Sistem, mehanizmi i ključni subjekti u oblasti praćenja stanja ljudskih prava .....	45
5.1.2. Teorija promjene za Program za Crnu Goru za period 2017–2021. godine .....	51



5.1.3. Ostvarivanje sinergije planiranih intervencija s postojećim aktivnostima, politikama, strategijama i pristupima praćenju stanja dječjih prava .....	53
<b>5.2 Efektivnost .....</b>	<b>56</b>
5.2.1. Praćenje stanja dječjih prava od strane Vlade, skupštinskih odbora i civilnog društva .....	56
5.2.2. Institucija Zaštitnika .....	60
5.2.3. Teorija promjene za Program za Crnu Goru 2017–2021. godine. ....	68
<b>5.3 Efikasnost.....</b>	<b>70</b>
5.3.1. Finansijska efikasnost.....	70
5.3.2. Blagovremeno ostvarivanje rezultata na planu praćenja stanja dječjih prava .....	76
5.3.3. Ljudski resursi.....	78
<b>5.4 Održivost .....</b>	<b>80</b>
<b>5.5 Međusektorska koordinacija .....</b>	<b>83</b>
<b>5.6 Horizontalna pitanja rodne ravnopravnosti i pravičnosti .....</b>	<b>88</b>
<b>5.7 Očekivani efekat .....</b>	<b>89</b>
<b>6. ZAKLJUČCI I NAUČENE LEKCIJE .....</b>	<b>93</b>
6.1 Uloga Vlade u praćenju stanja dječjih prava.....	93
6.2 Uloga Skupštine u praćenju stanja dječjih prava .....	93
6.3 Uloga Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u praćenju stanja dječjih prava ...	93
6.4 Uloga civilnog društva i akademske zajednice u praćenju stanja dječjih prava .....	97
6.5 Nacionalni savjet za prava djeteta .....	94
6.6 Prikupljanje, razmjena, analiza, korišćenje podataka i dalje aktivnosti .....	95
6.7 Praćenje stanja dječjih prava u okviru Programskog dokumenta za Crnu Goru za period 2017–2021. godine .....	95
6.8 Naučene lekcije.....	95
<b>7. KLJUČNE PREPORUKE.....</b>	<b>97</b>
7.1 Reforma Nacionalnog savjeta za prava djeteta .....	97
7.2 Praćenje stanja dječjih prava od strane Skupštine .....	98
7.3 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda i zamjenik/ca Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za prava djeteta, socijalnu zaštitu i omladinu .....	98

7.4 Izgradnja kapaciteta .....	100
7.5 Mehanizam prikupljanja i dijeljenja podataka .....	100
<b>8. DODACI*</b> .....	<b>101</b>
<b>Dodatak A:</b> Reference .....	101
<b>Dodatak B:</b> Projektni zadatak	
<b>Dodatak C:</b> Teorija promjene	
<b>Dodatak D:</b> Ključne zainteresovane strane i njihov doprinos u vezi s Predmetom 1	
<b>Dodatak E:</b> Evaluaciona matrica	
<b>Dodatak F:</b> Literatura obuhvaćena pregledom	
<b>Dodatak G:</b> Učesnici	
<b>Dodatak H:</b> Instrumenti	
<b>Dodatak I:</b> Etički protokol	
<b>Dodatak J:</b> Plan rada	
<b>Dodatak K:</b> Obrazac za etički pregled organizacije Coram International	
<b>Dodatak L:</b> Obrazac za dobijanje saglasnosti za učešće u diskusiji u fokus grupi	
<b>Dodatak M:</b> Odobrenje UNICEF-ovog Etičkog komiteta (inicijalna faza)	
<b>Dodatak N:</b> Odobrenje UNICEF-ovog Etičkog komiteta (finalni izvještaj)	

### Spisak dijagrama i tabela:

<b>Grafikon 1:</b> Ukupan broj pojedinačnih predmeta i ukupan broj novih pojedinačnih predmeta u radu zamjenice Zaštitnika (izvor: Godišnji izvještaji o radu Zaštitnika) .....	61
<b>Grafikon 2:</b> Vrste predmeta po kojima je postupala zamjenica Zaštitnika 2014. godine (br. 138) (izvor: Godišnji izvještaj o radu Zaštitnika za 2014. godinu) .....	62
<b>Grafikon 3:</b> Vrste predmeta po kojima je postupala zamjenica Zaštitnika 2015. godine (br. 151) (izvor: Godišnji izvještaj o radu Zaštitnika za 2015. godinu) .....	62
<b>Grafikon 4:</b> Vrste predmeta po kojima je postupala zamjenica Zaštitnika 2016. godine (br. 156) (izvor: godišnji izvještaj o radu Zaštitnika za 2016. godinu) .....	63
<b>Tabela 1:</b> Zamjenica Zaštitnika – pregled uzorka spisa predmeta i rokova .....	44

**\*Napomena:** Dodatke B-N možete pronaći na [www.unicef.org/montenegro](http://www.unicef.org/montenegro)

# 1. SPISAK SKRAĆENICA I POJAŠNJENJA

<b>NSPD</b>	Nacionalni savjet za prava djeteta
<b>Komitet CEDAW</b>	Komitet UN za Konvenciju o eliminaciji diskriminacije žena
<b>CRC</b>	Konvencija o pravima djeteta
<b>CRC komitet</b>	Komitet UN za prava djeteta
<b>Praćenje stanja dječjih prava</b>	Praćenje stanja dječjih prava, definisano u odjeljku 4.1 ovog izvještaja
<b>Mehanizmi/Sistem za praćenje stanja dječjih prava</b>	Deset mehanizama za praćenje stanja dječjih prava u Crnoj Gori
<b>GANHRI</b>	Globalni savez nacionalnih institucija za ljudska prava
<b>MPros.</b>	Ministarstvo prosvjete
<b>MF</b>	Ministarstvo finansija
<b>MVP</b>	Ministarstvo vanjskih poslova
<b>MLJMP</b>	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava
<b>MZ</b>	Ministarstvo zdravlja
<b>MUP</b>	Ministarstvo unutrašnjih poslova
<b>MP</b>	Ministarstvo pravde
<b>MRSS</b>	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
<b>MS</b>	Ministarstvo sporta
<b>MONSTAT</b>	Zavod za statistiku Crne Gore
<b>NPAD 2013–2017.</b>	Nacionalni plan akcije za djecu za period 2013–2017. godine, usvojen od strane Vlade Crne Gore
<b>OHCHR</b>	Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava
<b>Zakon o Ombudsmanu</b>	Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, donijet 2003, izmijenjen i dopunjen 2011. i 2014.

<b>OECD</b>	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
<b>OEBS</b>	Organizacija za bezbjednost i saradnju u Evropi
<b>Pariski principi</b>	Principi koji se odnose na status nacionalnih institucija za promociju i zaštitu ljudskih prava, usvojeni Rezolucijom Generalne skupštine 48/134 od 20. decembra 1993.
<b>ISP</b>	Jedinstveni informacioni sistem pravosuđa
<b>SCA</b>	Podkomitet za akreditaciju
<b>SWIS</b>	Informacioni sistem socijalnog staranja
<b>TP</b>	Teorija promjene
<b>PZ</b>	Projektni zadatak
<b>UN</b>	Ujedinjene nacije
<b>UNDP</b>	Program Ujedinjenih nacija za razvoj
<b>UNEG</b>	Evaluaciona grupa Ujedinjenih nacija
<b>UNFPA</b>	Fond Ujedinjenih nacija za stanovništvo
<b>UNHCR</b>	Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbjeglice
<b>UN Swap</b>	Akcioni plan Glavnog izvršnog odbora za koordinaciju primjene politike rodne ravnopravnosti i osnaživanja žena na nivou sistema UN
<b>UPR</b>	Opšti periodični pregled UN

# 2. IZVRŠNI SAŽETAK

## 2.1 Cilj, predmet, svrha i korisnici

Ovaj izvještaj predstavlja nalaze, zaključke i preporuke proistekle tokom evaluacije sistema praćenja stanja dječjih prava u Crnoj Gori na nacionalnom i lokalnom nivou, koja pokriva period od januara 2014. do oktobra 2017. godine, a u svjetlu planiranog pristupa Vlade Crne Gore i UNICEF-a jačanju sistema praćenja stanja dječjih prava u okviru Programskog dokumenta za zemlju za period 2017–2021. Evaluaciju je naručilo Predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori, a sproveda ju je organizacija Coram International.

Kada su u pitanju UNICEF i ključni nacionalni akteri (prije svega, Vlada Crne Gore, Skupština, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda i posebno zamjenik/ca Zaštitnika za prava djeteta, socijalnu zaštitu i mlade, organizacije civilnog društva i akademska zajednica), osnovna svrha ove evaluacije jeste da koriste preporuke, znanja i uvide iz evaluacije, kako bi se dobile informacije za razvoj zajedničkih programa UNICEF-a i Vlade u skladu s novim Programskim dokumentom za Crnu Goru za period 2017–2021. godine. Sekundarni ili indirektni korisnici uključuju djecu, roditelje, staratelje, profesionalce i praktičare koji rade s djecom, kao i druge koji mogu imati koristi od toga što će primarna ciljna populacija koristiti nalaze i preporuke ove evaluacije.

„Sistem praćenja stanja dječjih prava“ – kao prvi predmet evaluacije – definiše se kao skup sljedećih mehanizama praćenja stanja dječjih prava: izvještaji države ugovornice, organizacija civilnog društva i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda koji se podnose Komitetu UN za prava djeteta i

Komitetu UN za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena; godišnji izvještaji ključnih resornih ministarstava i skupštinskih odbora; godišnji izvještaji o sprovođenju Nacionalnog plana akcije za djecu za period 2013–2017. (NPAD 2013–2017); godišnji izvještaji i rješavanje pojedinačnih pritužbi u vezi s navodnim kršenjem dječjih prava koje se podnose Zaštitniku ljudskih prava i sloboda i nacionalni izvještaji za Opšti periodični pregled.

Teorija na kojoj se zasniva UNICEF-ov planirani pristup praćenju stanja dječjih prava u okviru Programskog dokumenta za Crnu Goru za period 2017–2021. godine – kao drugi predmet evaluacije – može se sažeti na sljedeći način: rad na (i) unapređenju funkcionisanja sistema za praćenje stanja dječjih prava i (ii) podizanje nivoa svijesti zainteresovanih strana i opšte javnosti o značaju prava djeteta, praćenja stanja prava djeteta i pristupa mehanizmima za praćenje stanja prava djeteta. Program koji realizuje UNICEF rezultiraće time da sve djevojčice i dječaci u Crnoj Gori sve više koriste dobro vođen i odgovoran sistem za praćenje stanja prava djeteta do 2021. godine, čime se doprinosi ukupnom cilju poboljšanja pravičnih sistema za progresivno ostvarivanje prava djevojčica i dječaka u Crnoj Gori, s posebnim fokusom na djecu pogođenu siromaštvom, negativnim iskustvima i isključenošću.

## 2.2 Metodologija

Konceptualni okvir za ovu evaluaciju ukojenjen je u Konvenciji o pravima djeteta i međunarodnim standardima koji se odnose na praćenje stanja dječjih prava. Osim toga, kriterijumi za evaluaciju, pitanja i in-

dikatori za analizu razvijeni su na osnovu kriterijuma sadržanih u Principima za evaluaciju razvojne pomoći Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj/Komiteta za razvojnu pomoć (OECD/DAC): relevantnost, efektivnost, efikasnost i održivost, uz dva dodatna kriterijuma (koordinacija i integracija načela horizontalnih pitanja jednakosti), koji su smatrani važnim u pogledu ciljeva evaluacije. S obzirom na to da je ovo evaluacija čiji je cilj dobijanje informacija za potrebe razvoja programa, evaluacija efekta ili neželjenog efekta nije prioritet niti je moguća u ovoj fazi, iako je sama evaluacija nastojala da generiše znanja i uvide kako bi se razvile preporuke o tome kako UNICEF-ove intervencije mogu da se razviju i da doprinesu željenom efektu. U nastavku su data pitanja za potrebe evaluacije:

- **Relevantnost:** Na koji način se planirane intervencije na planu praćenja stanja dječjih prava optimalno mogu uskladiti s potrebama dječaka i djevojčica u Crnoj Gori i prioritetima i politikama relevantnih subjekata?
- **Efektivnost:** Koji je najbolji način da UNICEF podrži razvoj sistema za praćenje stanja dječjih prava, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, kako bi se osiguralo da dječaci i djevojčice u Crnoj Gori, uključujući one koji su posebno marginalizovani ili podložni diskriminaciji, imaju pristup odgovornom sistemu za praćenje stanja dječjih prava?
- **Efikasnost:** Kako UNICEF može da podrži ključne aktere u razvoju efikasnog sistema za praćenje stanja dječjih prava?
- **Održivost:** Kako UNICEF može da podrži ključne aktere u razvoju održivog sistema za praćenje stanja dječjih prava?
- **Međusektorska koordinacija:** Koji je najbolji način da UNICEF podrži uspostavljanje efektivne i održive međusektorske koordinacije

zainteresovanih strana prilikom obavljanja njihovih funkcija u praćenju stanja dječjih prava?

- **Efekat:** Kako UNICEF može da podrži ključne zainteresovane strane u razvoju sistema za praćenje stanja dječjih prava koji doprinosi postepenom ostvarivanju prava djevojčica i dječaka u Crnoj Gori, uključujući djecu koja su naročito marginalizovana ili podložna diskriminaciji?
- **Horizontalna pitanja pravičnosti:** Kako UNICEF može da podrži ključne zainteresovane strane u naporima da osiguraju integrisanje rodni i drugih pitanja vezanih za pravičnost u sistem za praćenje stanja dječjih prava i u aktivnosti mehanizama za praćenje tog stanja?

Ova evaluacija koristila je neeksperimentalni dizajn i prvenstveno je bila kvalitativna, iako je uključivala analizu sekundarnih kvantitativnih podataka kako bi se olakšala triangulacija i tumačenje kvalitativnih nalaza. Tehnike prikupljanja podataka uključivale su: analizu dokumentacije; polustandardne intervju i diskusije tokom fokus grupa s djecom, na tri istraživačke lokacije (Podgorica, Bijelo Polje i Herceg Novi); analizu slučajnog uzorka predmeta Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda; kao i sastanak za validaciju radi usklađivanja i potvrđivanja nalaza i preporuka. Evaluacija je sprovedena u skladu s etičkim protokolima organizacije *Coram International* i UNICEF-a.

## 2.3 Ključni nalazi

### 2.3.1 Efekat

Aktivnosti ključnih zainteresovanih strana praćenja stanja dječjih prava i mandati mehanizama praćenja stanja dječjih prava u širem smislu relevantni su za potrebe dječaka i djevojčica u Crnoj Gori. Međutim, u ovom trenutku, sistem praćenja stanja dječjih prava ne funkcioniše u punom ka-

pacitetu, u smislu relevantnosti, djelotvornosti, efikasnosti, održivosti i koordinacije. Izazovi su uglavnom povezani sa sljedećim faktorima: s prikupljanjem, analizom i korištenjem tačnih i raščlanjenih podataka; sa zadržavanjem znanja i vještina unutar organa ključnih zainteresovanih strana za praćenje stanja dječjih prava; s raspodjelom finansijskih sredstava za praćenje stanja dječjih prava i pitanja koja se tiču prava djeteta, kao i s razvojem kulture odgovornosti. Uz to, nedostaju precizni podaci o sprovođenju preporuka Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u pogledu kršenja dječjih prava, zbog čega se u ovoj fazi ne može izvršiti potpuna ocjena efekta njegovih aktivnosti. Zajedno, ovi izazovi mogu ograničiti potencijal sistema praćenja stanja dječjih prava u pogledu postizanja željenog efekta. Jedan od glavnih zaključaka, međutim, bio je u vezi s dobrim nivoom angažovanja ministarstava, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i organizacija civilnog društva uključenih u izvještavanje o primjeni dječjih prava prema raznim međunarodnim mehanizmima praćenja stanja dječjih prava.

### 2.3.2 Međusektorska koordinacija

Uprkos jasnom mandatu Nacionalnog savjeta za prava djece, koji se odnosi na sprovođenje aktivnosti praćenja stanja dječjih prava, trenutno se ne ostvaruje efektivna međusektorska koordinacija među različitim mehanizmima praćenja stanja dječjih prava. Ovo je naročito primjetno u odnosu na civilno društvo i zainteresovane strane za praćenje stanja dječjih prava na lokalnom nivou. Izazovi proističu iz: slabih linija odgovornosti i nadzora, naročito između Savjeta za prava djeteta i najviših instanci Vlade Crne Gore; odsustva strukturiranog operativnog okvira s jasno definisanim ciljevima i nosiocima dužnosti; ograničenih ljudskih i finansijskih izvora i kapaciteta; nedostatka nivoa svijesti ili razumijevanja od strane nacionalnih zainteresovanih strana za praćenje stanja dječjih prava o

njihovim obavezama u tom pogledu; nepostojanja uspostavljenih veza sa zainteresovanim stranama za praćenje stanja dječjih prava na lokalnom nivou; i napetih odnosa između Vlade i određenih segmenata civilnog društva. Odluka da se Savjet za prava djeteta prebaci u MRSS poslužila je kao vid osnaživanja pogrešnog stava da je praćenje stanja dječjih prava uglavnom u nadležnosti ovog Ministarstva, a ne države, a odluka, kao takva, nije doprinijela povećanju kapaciteta samog Savjeta.

### 2.3.3 Relevantnost

Kad se posmatraju svi mehanizmi praćenja stanja dječjih prava, periodični izvještaji koje podnose resorna ministarstva i skupštinski odbori manje su relevantni za djecu u odnosu na konkretnije periodične izvještaje Komitetu UN za prava djeteta i CEDAW komitetu, ili godišnji izvještaj o realizaciji NPAD za period 2013–2017. godine, koji su direktno usmjereni na poboljšanje prava djece. Ovaj jaz dodatno je produbljen zbog nedostatka razumijevanja pojedinih ministarstava (posebno Direktora za rodnu ravnopravnost MLJMP i MZ) i skupštinskog Odbora za obrazovanje, kulturu i sport da pitanja koja se tiču djece ulaze u okvir njihovih mandata. Ovaj nalaz posebno je problematičan kada je riječ o određenim pitanjima koja se tiču djece ili određene grupe djece, a koja predstavljaju dodirne tačke mandata više ministarstava ili skupštinskih odbora, kao što je slučaj sa djevojčicama.

Proširenje mandata zamjenika/ce Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, do kojeg je došlo 2016. godine kako bi se obuhvatila problematika socijalne zaštite i rada s mladima, a koje nije bilo praćeno odgovarajućim povećanjem broja zaposlenih, vodi u rizik od smanjenja raspoloživog vremena i kapaciteta zamjenika/ce za rješavanje problema djece. Mora se imati na umu da sve to utiče na relevantnost radnog opterećenja zamjenika/ce.

U ovom trenutku, Institucija Zaštitnika ne postupa u potpunosti u skladu s Pariskim principima u pogledu način izbora i imenovanja zaposlenih. Ipak, postoje dokazi da Institucija Zaštitnika sprovodi efektivne promotivne aktivnosti u vezi s dječjim pravima i da je uspostavila saradnju s univerzitetima u cilju razvijanja i izvođenja nastavnih i istraživačkih programa u skladu s Pariskim principima, čime je osnažila svoju relevantnost kao nacionalna institucija za ljudska prava.

Programski dokument za Crnu Goru za period 2017–2021. godine i teorija promjene iz istog nijesu u potpunosti relevantni za potrebe dječaka i djevojčica u Crnoj Gori, jer ne odgovaraju na potrebu za dobro koordinisanim sistemom praćenja stanja dječjih prava integrisanim u centralnu vlast i lokalnu samoupravu. Potrebe posebno manje vidljivih ili ugroženih grupa djece još uvijek nijesu dovoljno integrisane u rezultate i pokazatelje teorije promjene. Postoji nekoliko bitnih postojećih i planiranih intervencija praćenja stanja dječjih prava koje mogu biti u skladu s Programskim dokumentom, kao što je razvoj novog NPAD-a, lokalnih planova akcije i alata za pilot program upravljanja podacima, koji trenutno razvija Vlada uz podršku OHCHR-a. Postojeći mehanizmi za podizanje svijesti, kakav je Ombudsmanova Mreža zlatnih savjetnika, predstavljaju potencijalno izvrsne mogućnosti za jačanje učešća djece i podizanja svijesti u okviru novog Programskog dokumenta, ali trenutno nijesu uzete u obzir u izradi ili implementaciji ovog dokumenta.

### 2.3.4 Efektivnost

Podaci o dječjim pravima dobijeni od državnih organa prvenstveno su kvantitativne prirode i ne pružaju dovoljno raščlanjene podatke (po polu, dobi, nacionalnosti, ruralnoj/urbanoj lokaciji, invaliditetu ili drugom statusu), kako bi se omogućila identifikacija nedostataka ili nejednakosti u uživanju dječjih prava širom zemlje. Čak i

kada se podaci prikupljaju, čini se da se ne analiziraju ili ne dijele na sistematičan način između zainteresovanih strana za praćenje stanja dječjih prava, što rezultira velikom količinom prikupljenih podataka koji ne podliježu nikakvoj analizi. Iako postoje strukture praćenja stanja dječjih prava, čini se da oni koji su odgovorni za upravljanje ovim strukturama ne razumiju u potpunosti šta treba da rade i kako da koriste informacije koje prikupljaju. Malo je dokaza da se podaci dobijeni kroz praćenje stanja dječjih prava sistematski koriste kako bi se uticalo na zakone, politike ili programe vezane za djecu ili kako bi se nosioci dužnosti pozivali na odgovornost.

Konkretno, u vezi sa zamjenikom/com Zaštitnika, nedostatak tačnih podataka o pojedinačnim žalbama onemogućava potpunu procjenu djelotvornosti ovog mehanizma praćenja stanja dječjih prava. Trenutno, čini se da Institucija Zaštitnika ne koristi svoja puna zakonska ovlaštenja za promovisanje zaštite dječjih prava ili za sprovođenje preporuka koje daje u tom pogledu. Kada je u pitanju pristupačnost, djeci je uloga Zaštitnika bila uglavnom nejasna. Djeca u Bijelom Polju izjavila su da im Zaštitnik ljudskih prava i sloboda nije u neposrednoj blizini i da im je praktično nevidljiv, a sličan stav dijele i djeca u Herceg Novom. U ogromnoj većini diskusija na fokus grupama djeca su izjavila da ne prijavljuju povrede prava, posebno one koje se javljaju u porodici. U situacijama kada su djeca tvrdila da bi prijavila kršenje prava, Zaštitnik se nije pojavio na spisku tijela kojima bi podnijeli prijavu. Razlog ovome je uglavnom strah od reperkusija i nepovjerenje u samu instituciju.

Teorija promjene (TP) iz Programskog dokumenta UNICEF-a ne bavi se u potpunosti ključnim preprekama za razvoj djelotvornog sistema praćenja stanja dječjih prava, iako su pomenute preporuke vidljivije kroz širu teoriju, koja je razvijena za potrebe ove evaluacije. Najvažnije od svega je što TP još uvijek ne sadrži komponentu



koja naglašava važnost odgovornosti Vlade za praćenje stanja dječjih prava, što je od suštinskog značaja za razvoj kulture odgovornosti.

### 2.3.5 Efikasnost

Sve zainteresovane strane za praćenje stanja dječjih prava, uključujući Zaštitnika ljudskih prava, zamjenicu Zaštitnika, resorna ministarstva i sektore, skupštinske odbore, Savjet za prava djeteta i nevladine organizacije, suočavaju se s izazovom nedostatka finansijskih resursa. Ovo se dešava usljed kombinacije nedostatka namjenski opredijeljenih sredstava i budžeta za pitanja koja se tiču djece uopšte i odsustva specifičnih budžetskih sredstava opredijeljenih za praćenje stanja dječjih prava i aktivnosti na praćenju stanja dječjih prava. Štaviše, ljudski resursi unutar mehanizama praćenja stanja dječjih prava nijesu dovoljni, niti, uglavnom, kvalitetni, zbog kombinacije faktora koji uključuju nedostatak kadra i nedostatak obuke, kao i izazove u vezi s načinom na koji je postojeći kadar radno angažovan.

U pogledu rada zamjenika/ce Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, ne postoji zadovoljavajući nivo filtriranja i kategorizacije pojedinačnih pritužbi i istraga u vezi s predmetima u kojima su djeca žrtve, od kojih su mnoge neprihvatljive. Ovo se, dalje, odražava na pogrešnu sliku u vezi s obimom posla zamjenika/ce Zaštitnika i rezultira neefikasnom upotrebom ograničenog vremena osoblja.

### 2.3.6 Održivost

Zadržavanje znanja i vještina u sistemu praćenja stanja dječjih prava čini se posebno ugroženim, ne toliko zbog česte promjene kadra, već zbog ograničenja u pogledu sredstava i resursa, što dovodi do nesigurnosti i sindroma izgaranja među osobljem. Drugi faktori koji na to utiču jesu odsustvo alata ili smjernica za podršku zainteresovanim stranama u obavljanju aktivnosti pra-

ćenja stanja dječjih prava ili u sistematizaciji praksi praćenja stanja dječjih prava, i ograničenim mogućnostima za kontinuiranu obuku u domenu praćenja stanja dječjih prava i istraživanja prava djeteta. Aktivnosti praćenja stanja dječjih prava koje se fokusiraju na podizanje svijesti o dječjim pravima uglavnom bivaju finansijski podržane od strane međunarodnih donatora, čime se ograničava njihova održivost. Ipak, Mreža zlatnih savjetnika Institucije Zaštitnika predstavlja primjer potencijalno održive inicijative za podizanje svijesti, koja ima koristi od toga što je dio aktivnosti samog Zaštitnika.

### 2.3.7 Horizontalna pitanja pravičnosti

Različite zainteresovane strane za praćenje stanja dječjih prava, posebno resorna ministarstva i direktorati, Zaštitnik ljudskih prava, javni organi i organizacije civilnog društva, prikupljaju kvantitativne podatke o djeci. Međutim, ovi podaci generalno se ne razvrstavaju prema starosti, polu, invaliditetu, etničkom ili socijalnom porijeklu ili urbanim/ruralnim područjima, što predstavlja prepreku kako za razumijevanje tako i za integraciju načela rodne komponente i drugih horizontalnih pitanja pravičnosti u sistem praćenja stanja dječjih prava. Kada se prikupljaju podaci, čini se da je analiza dobijenih podataka ograničena i da se oni redovno ne koriste za informisanje politika, pružanje usluga ili praksi koje ciljaju marginalizovane grupe. Zauzvrat, to ograničava prepoznavanje i odgovornost za nejednakosti u ostvarivanju dječjih prava. Podaci se uglavnom dijele ukoliko postoji zahtjev za dostavljanjem istih, a ne kao rezultat sistematizovanog izvještavanja.

## 2.4 Zaključci

### 2.4.1 Vlada

Ohrabrujuće je to što postoji razumijevanje unutar Vlade Crne Gore da je, prema međunarodnim standardima, država ta koja je na prvom mjestu odgovorna za praćenje dječjih prava, kao i da je njena obaveza da u okviru Vlade uspostavi koordinirani mehanizam, koji je odvojen od Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, kako bi se pomenući cilj ostvario. Međutim, u ovom trenutku, ne postoji dovoljan stepen razumijevanja da obaveza praćenja stanja dječjih prava prirodno pripada *svim* resornim ministarstvima i službama uključenim u pitanja koja se tiču djece, a ne isključivo Ministarstvu rada i socijalnog staranja, te da je, između ostalog, neophodno uključiti Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo finansija, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo pravde, Direktorat za mlade Ministarstva sporta, kao i organe lokalne samouprave.

Dokazi prikupljeni za potrebe ovog izvještaja takođe demonstriraju potrebu za jačanjem znanja i razumijevanja unutar Vlade u pogledu toga šta znači „pratiti“ dječja prava, kao i da praćenje stanja dječjih prava prevazilazi puko prikupljanje podataka i periodično izvještavanje. Takođe, ono podrazumijeva proaktivni proces prikupljanja, verifikacije, analiziranja i korišćenja podataka, kako bi se ukazalo na nedostatke ili nejednakosti u ostvarivanju dječjih prava i kako bi se nosioci dužnosti mogli pozvati na odgovornost. Ova obaveza sastavni je dio IPA 2014–2020.

Ukupno gledano, do sada je bilo malo ulaganja finansijske prirode u aktivnosti praćenja stanja dječjih prava, što, u kombinaciji s ograničenim ljudskim resursima, daje negativan utisak o efektivnosti, održivosti i efikasnosti Vladinih mehanizama praćenja stanja dječjih prava.

### 2.4.2 Nacionalni savjet za prava djeteta

Nalazi iz ovog izvještaja ukazuju da Savjet za prava djeteta trenutno ne uspijeva da ostvari efektivnu i održivu međusektorsku koordinaciju unutar Vlade u pogledu praćenja stanja dječjih prava. Takođe, Savjet ne ostvaruje direktne veze sa zainteresovanim stranama za praćenje stanja dječjih prava na lokalnom nivou. Nažalost, pozicioniranje Savjeta u MRSS nije povećalo kapacitete Vlade za praćenje stanja dječjih prava, kao što je bila prvobitna namjera, već je, u stvari, osnažilo pogrešno ubjeđenje određenih državnih organa da je praćenje stanja dječjih prava zadatak koji pripada MRSS, a ne Vladi u cjelini. Izazovi u pogledu ostvarivanja efikasne i održive međusektorske koordinacije pogoršani su kadrovskim promjenama koje se ogledaju u članstvu u Savjetu ili u prisustvu sastancima ovog tijela. Uz to, ključni akteri smatraju da Savjet za prava djeteta nema neophodni kapacitet niti autoritet.

### 2.4.3 Skupština

Skupština, a naročito skupštinski odbori, ne koriste u potpunosti svoj ključni strateški položaj zainteresovane strane u sistemu praćenja stanja dječjih prava, koji im omogućava da od Vlade zatraže konkretne odgovore o postignućima u vezi s dječjim pravima. Ovo ograničenje je, djelimično, plod nedostatka svijesti određenih skupštinskih aktera o njihovim dužnostima u pogledu praćenja stanja dječjih prava, nedostatka konzistentnih i pouzdanih podataka za identifikaciju nejednakosti u ostvarivanju dječjih prava, na prvom mjestu, i slabe kulture odgovornosti prema praćenju stanja dječjih prava.

### 2.4.4 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman) još uvijek nije ostvario status A prema

Globalnoj mreži institucija za zaštitu i promociju ljudskih prava (GANHRI), u skladu s Pariskim principima, iako je učinjen važan napredak ka tom cilju kroz objavljivanje godišnjih izvještaja o radu, kao i snažan angažman s Komitetom Ujedinjenih nacija za prava djeteta. Ipak, Ombudsmanu nedostaje strateški i politički okvir, koji bi mu pružio usmjerenje na putu ka postizanju statusa A i ostvarivanju ciljeva njegovog mandata.

Ombudsman trenutno ne koristi u potpunosti svoja zakonska ovlaštenja da podstakne sprovođenje svojih preporuka o pitanjima koja se tiču djece. Pomenuti nedostaci umanjuju efektivnost, efikasnost, relevantnost i održivost Ombudsmana kao mehanizma praćenja stanja dječjih prava.

Uprkos očiglednoj posvećenosti podizanju svijesti o pravima djeteta i jačanju pristupa djece mehanizmu pojedinačnih žalbi, Ombudsman još uvijek nije uspio da dosegne sve grupe djece, uključujući i djecu koja žive van većih gradova. Međutim, treba naglasiti da utemeljivanje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, kao nacionalnog mehanizma koji je dostupan djeci, zahtijeva vrijeme i kontinuirane aktivnosti na podizanju svijesti koje su pristupačne i koncipirane po mjeri djeteta.

#### **2.4.5 Organizacije građanskog društva i akademska zajednica**

Organizacije civilnog društva aktivno učestvuju u međunarodnim mehanizmima praćenja stanja dječjih prava. Međutim, čini se da postoji tenzija u odnosu između nekih segmenata civilnog društva i Vlade, što dovodi do stagniranja angažmana civilnog društva u mehanizmima praćenja stanja dječjih prava na nacionalnom nivou. Postojeće veze između civilnog društva i Vlade u pogledu pitanja vezanih za praćenje stanja dječjih prava potrebno je osvježiti kako bi se podstakao dinamičan javni diskurs o pitanjima koja se tiču djece. Što se tiče ljudskih i finansijskih resursa, neke NVO

imaju dovoljno resursa i posjeduju finansijske i kadrovske kapacitete za sprovođenje aktivnosti na praćenju stanja dječjih prava. Međutim, čak i ove NVO nailaze na ograničenja, među kojima su nemogućnost obezbjeđivanja dugoročnih ugovora, koji pružaju sigurnost za aktivnosti koje sprovode pri praćenju stanja dječjih prava i zadržavanju kadra. Učešće akademske zajednice u sistemu za praćenje stanja dječjih prava gotovo i da ne postoji, iako navedeni Sporazum o saradnji između Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda pruža mogućnost za jačanje njenog učešća u ovoj oblasti.

#### **2.4.6 Prikupljanje, razmjena, analiza i upotreba podataka i dalje aktivnosti**

Prikupljanje, razmjena i analiza podataka predstavljaju značajan izazov za uspješno funkcionisanje sistema za praćenje stanja dječjih prava kao cjeline i zaslužuju posebnu pažnju. Prikupljanje i razmjena podataka zainteresovanih strana za praćenje stanja dječjih prava uglavnom je reaktivne prirode i za potrebe međunarodnog izvještavanja, kao odgovor na određene zahtjeve ili kroz *ad hoc* istraživačke projekte, a ne kao sistematična praksa. Važno je istaći da su podaci o stanju djece, ukoliko ih prikupljaju i dijele zainteresovane strane za praćenje stanja dječjih prava, nedovoljno razvrstani po polu, starosti, nacionalnosti, invaliditetu, geografskoj lokaciji ili drugom statusu koji bi omogućio efikasno praćenje stanja dječjih prava marginalizovanih i ranjivih grupa djece. Iako zainteresovane strane za praćenje stanja dječjih prava razumiju potrebu za prikupljanjem podataka, takvi podaci ne koriste se sistematski s ciljem dostavljanja informacija pri izradi zakona, politika i programa, ili kako bi se adresirali nedostaci ili nejednakosti u uživanju dječjih prava. Takođe, ishodi tih mehanizama za praćenje stanja dječjih prava ne prenose se relevantnim Vladinim ili organima javnog sektora

sistematski ili dovoljno usmjereno, kako bi ih podstaklo na otklanjanje nedostataka. Ovi izazovi, pored nedostatka svijesti o obavezi praćenja stanja dječjih prava nekih zainteresovanih strana, inhibiraju razvoj kulture koja akcenat stavlja na implementaciju prava ili odgovornost za kršenje dječjih prava.

#### 2.4.7 Programski dokument za Crnu Goru za period 2017–2021.

Teorija promjene, koja predstavlja temelj ove evaluacije, u potpunosti je primjerena, jer ukazuje na potrebu za nastavkom jačanja zahtjeva za praćenjem stanja dječjih prava (fokusravajući se na podizanje svijesti), kao i za samo praćenje stanja dječjih prava (fokusravajući se na stvaranje funkcionalnog i odgovornog sistema za praćenje stanja dječjih prava). Međutim, sami dokument (teorija promjene) i okvir aktivnosti, rezultati i ishodi ne bave se u potpunosti prioritarnim oblastima u kojima su dalje reforme neophodne, kao što je naglašeno u ovoj evaluaciji. Ono što je najvažnije, dokument o teoriji promjene ne dotiče se potrebe da se Savjet za prava djeteta reformiše, kako bi se ostvario dobro koordinisan, efektivan, održiv i efikasan mehanizam za praćenje stanja dječjih prava unutar Vlade, koji bi uspostavio saradnju s lokalnim vlastima, civilnim društvom, akademskom zajednicom i Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda. Ostali značajni nedostaci odnose se na potrebu prilagođavanja pravnog i regulatornog okvira Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i njegovog/njegove zamjenika/ce i na prepoznavanje potreba naročito osjetljivih i manje vidljivih grupa djece kroz ishode i indikatore.

### 2.5 Naučene lekcije

U skladu s nalazima i zaključcima ove evaluacije, naučene su tri ključne lekcije:

- Iz analize je evidentno da je uspostavljanje mehanizama

izvještavanja za praćenje stanja dječjih prava samo po sebi nedovoljno za uspostavljanje potpuno funkcionalnog i odgovornog sistema za praćenje stanja dječjih prava. Vlada treba da obezbijedi dovoljno sredstava za aktivnosti na praćenju stanja dječjih prava; da postoje jake linije odgovornosti; da Vladini mehanizmi za praćenje imaju ovlaštenja koja su potrebna za rješavanje situacija u kojima je došlo do kršenja prava i da utiču na promjene uticaja; kao i da osoblje angažovano na praćenju stanja dječjih prava jasno razumije ne samo mehaniku mehanizama praćenja već i njihovu svrhu i razloge.

- Kako bi se postigla promjena svijesti na nacionalnom nivou u pogledu dječjih prava i uloge mehanizama praćenja stanja dječjih prava, kakav je Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, intervencije na podizanju svijesti moraju podrazumijevati nastavak postojećih aktivnosti i uvođenje inovativnih ideja.
- Međusektorska koordinacija presudna je za postizanje efikasnog sistema praćenja stanja dječjih prava i može se postići samo autoritativnim, adekvatno finansiranim Savjetom za prava djeteta, koji će imati odgovarajuće osoblje i koji se fokusira na razvijanje veza između zainteresovanih strana sistema za praćenje prava djeteta na nacionalnom i lokalnom nivou, ali i podstiče saradnju između Vlade i civilnog društva, kao i između samih Vladinih aktera.

## 2.6 Preporuke

### 2.6.1 Reforma Nacionalnog savjeta za prava djeteta

Preporučuje se da **Vlada** uzme u obzir sljedeće preporuke:

- Davanje prioriteta pitanjima u vezi s praćenjem stanja dječjih prava i dječjih

pitanja uopšte, integrisanjem istih u aktivnosti i strategije za pristupanje EU.

- Izvršiti reformu institucionalne strukture Savjeta za prava djeteta uspostavljanjem multisektorskog komiteta, kojim treba da predsjedava potpredsjednik Vlade i u kojem treba da se nađu predstavnici svih resornih ministarstava koja se bave dječjim pitanjima, kao i predstavnik MVP, koje trenutno nema predstavnika u Savjetu za prava djeteta.
- S obzirom na široku nadležnost Savjeta za prava djeteta, čiji bi sastav uglavnom trebalo da bude stalan, Savjet treba da ima svoj Sekretarijat i tim od četiri državna službenika s punim radnim vremenom, kako bi se osigurao kontinuitet svakodnevnog funkcionisanja Savjeta.
- **Zapošljavanje** petog člana osoblja Sekretarijata – osobe koja bi primala platu za svoj angažman i koja ima iskustvo rada u NVO koja se bavi dječjim pitanjima. Članovi NVO treba da budu uključeni u rad Odbora za imenovanja ili Upravnog odbora. Ovo imenovanje treba da traje najviše tri godine, a nakon toga treba zaposliti novu osobu. Primarna funkcija ove osobe bila bi da obezbijedi da informacije, stavovi i iskustvo iz civilnog društva u najširem obliku budu zastupljeni i u radu Savjeta za prava djeteta.
- **U saradnji sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, civilnim društvom i akademskom zajednicom**, Vlada treba da uspostavi „stručni savjet“ pri Savjetu za prava djeteta, koji bi činili stručnjaci, predstavnici akademske zajednice i praktičari specijalizovani za dječja prava. Njegova uloga bila bi stručno savjetovanje i informisanje Savjeta za prava djeteta o određenim aspektima dječjih prava, obezbjeđivanjem dodatnog nivoa

kontrole Savjeta za prava djeteta, kao i daljim jačanjem međusektorske saradnje.

- **Uz tehničku podršku UNICEF-a**, Vlada treba da razvije novi Nacionalni plan akcije za djecu, koji će sadržati i procjenu troškova, preko Savjeta za prava djeteta, za period koji pokriva programski dokument, temeljeći svoje aktivnosti i ciljeve na Konvenciji UN o pravima djeteta, Opcionim protokolima i preporukama Komiteta UN za prava djeteta, posebno za najugroženije i marginalizovane grupe djece.
- Opredijeliti namjenska finansijska sredstva za Savjet za prava djeteta za sprovođenje aktivnosti koje su navedene u akcionom planu za programski period.
- **Uz tehničku podršku UNICEF-a**, Vlada treba da razmotri mogućnost osnivanja „lokalnih savjeta za prava djeteta“, u svakoj opštini, koji bi preslikavali ulogu Savjeta za prava djeteta. Nalik pristupu u pogledu savjeta za rodnu ravnopravnost i Nacionalnog savjeta za rodnu ravnopravnost, lokalni savjeti za prava djeteta treba da prate implementaciju Nacionalnog plana akcije za djecu na lokalnom nivou, kroz izradu, sprovođenje i praćenje lokalnih planova akcije za djecu, na osnovu Nacionalnog plana akcije za djecu. Lokalni savjeti bili bi dužni da podnose izvještaje o svom radu Nacionalnom savjetu za prava djeteta, koji bi vršio monitoring s nacionalnog nivoa i direktno se bavio eventualnim problemima implementacije s relevantnim lokalnim savjetom.

## 2.6.2 Praćenje stanja dječjih prava od strane Skupštine

Preporučuje se da **Skupština**, uključujući i **sve skupštinske odbore koji se bave pi-**

**tanjima djece**, u razmatranje uzme sljedeće preporuke:

- Puno korišćenje svojih ovlašćenja prilikom traženja odgovora od Vlade u vezi s postignućima u pogledu praćenja stanja dječjih prava, koristeći, između ostalog, nalaze iz izvještaja Ombudsmana radi boljeg informisanja.
- Podsticanje razvoja kulture odgovornosti i potpuno iskorišćavanje svojih zakonskih ovlašćenja da od Vlade zatraže konkretne odgovore na izvještaje Ombudsmana o pitanjima koja se tiču djece.

### 2.6.3 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda za dječja prava, socijalnu zaštitu i mlade

Preporučuje se da Zaštitnik ljudskih prava i njegova zamjenica razviju strategiju i plan rada, s procjenom troškova, putem kojih će definisati svoju viziju u pogledu praćenja stanja dječjih prava za narednih pet godina, uključujući i konkretne ciljeve i aktivnosti, a u okviru šireg cilja – dobijanja statusa A od strane Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI). Takva strategija i akcioni plan morali bi biti sastavni dio sljedećih preporuka, za čije će ispunjavanje vjerovatno biti potrebna **tehnička podrška UNICEF-a**:

- Zalaganje za izmjenu Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda ili regulatornog okvira kako bi se dobilo na širini i transparentnosti procesa izbora i imenovanja Zaštitnika i zamjenika/ce Zaštitnika, u skladu sa smjernicama koje daje Podkomitet za akreditaciju.
- Zalaganje za izmjenu Zakona o Ombudsmanu kako bi se preciziralo imenovanje zamjenika/ce Zaštitnika, čiji bi zadatak bio da se fokusira isključivo na prava djeteta.

- Analiza i usklađivanje radnih protokola za poboljšanje procesa istraživanja pojedinačnih pritužbi, prikupljanja podataka i sprovođenja preporuka iz oblasti dječjih prava, tako što će Institucija Zaštitnika u potpunosti iskoristiti svoja zakonska ovlašćenja. Protokoli, takođe, treba da sadrže precizne vremenske rokove u kojima Zaštitnik treba da donese odluku o dopuštenju pritužbe i konačnu odluku u pojedinačnim slučajevima.
- **U saradnji s akademskom zajednicom i institucijama za stručno osposobljavanje**, pružati pomoć u izradi nastavnih i istraživačkih programa iz oblasti dječjih prava, koristeći novouspostavljene veze s Pravnim fakultetom Univerziteta Crne Gore.
- Nastaviti s radom na podizanju svijesti o pravima djeteta i uloziti Ombudsmana u pogledu praćenja stanja dječjih prava, uz poboljšanje korišćenja društvenih mreža, takmičenja za djecu, ciljanih inicijativa za marginalizovane grupe, posebno u ruralnim i udaljenim područjima, i uz kontinuirano učešće djece u osmišljavanju i sprovođenju takvih projekata. Ovi projekti treba da budu osmišljeni i evaluirani u skladu sa čvrsto utemeljenim okvirima za monitoring kojima se procjenjuju ishodi i efekti inicijativa, kao i samo sprovođenje aktivnosti.

### 2.6.4 Izgradnja kapaciteta

Preporučuje se da **UNICEF razmotri mogućnost pružanja tehničke pomoći Vladi i relevantnim stručnim tijelima za obuku, kao što je Zavod za socijalnu i dječju zaštitu**, s ciljem da se razvije program za obuku trenera. Taj program bi se zasnivao na izgradnji kapaciteta utemeljenih na znanjima i vještinama, fokusirajući se na: šire obrazovanje o dječjim pravima; ciljeve i samu svrhu praćenja stanja dječjih prava; mehanizme praćenja stanja dječjih prava; budžetiranje u

domenu dječjih prava; i efikasno korišćenje podataka za praćenje dječjih prava. Cilj je da se poboljša saradnja s institucijama za pružanje stručnih obuka, kako bi se pomenuti kurs integrisao u postojeće programe obuke za državne službenike uključene u praćenje stanja dječjih prava.

### 2.6.5 Mehanizam za prikupljanje i dijeljenje podataka

**UNICEF i Vlada** treba da razmotre mogućnost proširenja planiranih aktivnosti praćenja stanja dječjih prava u okviru Programskog dokumenta za Crnu Goru za period

2017–2021. godine, kako bi se ojačali nacionalni sistemi za prikupljanje podataka i izvan Informativnog sistema socijalnog staranja (SWIS) i Jedinstvenog informativnog sistema pravosuđa (PRIS), uključujući Informativni sistem obrazovanja Crne Gore (MEIS), novi Informativni sistem pravosuđa ISP, kao i sistem prikupljanja podataka Ministarstva zdravlja, kako bi se uspostavio harmonizovan sistem za prikupljanje podataka za potrebe tijela koja vrše praćenje stanja dječjih prava, uz upotrebu pokazatelja razvrstanih prema polu, starosnoj dobi, etničkoj pripadnosti, geografskoj lokaciji i stepenu invaliditeta.







# 3. KONTEKST

## 3.1 Predmet evaluacije

Predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori angažovalo je organizaciju *Coram International* kao nezavisnog konsultanta za sprovođenje evaluacije sistema praćenja stanja dječjih prava (CRM) u Crnoj Gori na nacionalnom i lokalnom nivou za period od januara 2014. do oktobra 2017. godine, čiji je krajnji cilj dobijanje informacija za potrebe kreiranja daljih programskih aktivnosti (Predmet 1). Takođe, evaluacija bi se koristila i za razvoj planiranog pristupa UNICEF-a za osnaživanje sistema praćenja dječjih prava u Crnoj Gori u okviru Programskog dokumenta za Crnu Goru za period 2017–2021. godine (Predmet 2).

Prema Projektnom zadatku, sadržanom u Dodatku 8.B, koji je bio podložan promjenama tokom inicijalne faze projekta (vidi Odjeljak 3 za više detalja), sistem praćenja dječjih prava čini sljedećih devet „mehanizama“:

1. izvještaji države ugovornice Komitetu za prava djeteta (CRC) i Komitetu za Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW);
2. alternativni izvještaji organizacija civilnog društva prema dva gore navedena komiteta;
3. alternativni izvještaji Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda prema dva gore navedena komiteta;
4. godišnji izvještaji ključnih resornih ministarstava: MRSS, MZ, MUP, MP, MPros, MVP i MMLJP;
5. godišnji izvještaji o implementaciji Nacionalnog plana akcije za djecu za period 2013–2017;
6. izvještaji skupštinskog Odbora za ljudska prava i slobode, skupštinskog

Odbora za zdravstvo, rad i socijalno staranje i skupštinskog Odbora za prosvjetu, nauku, kulturu i sport, s redovnih sjednica i javnih saslušanja;

7. godišnji izvještaji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda;
8. nacionalni izvještaji za Opšti periodični pregled, i
9. pojedinačne pritužbe o kršenju dječjih prava koje se podnose zamjenici Zaštitnika za djecu, socijalnu zaštitu i omladinu.<sup>1</sup>

Ishod treće komponente Programskog dokumenta za Crnu Goru za period 2017–2021. godine za djevojčice i dječake u Crnoj Gori jeste da postepeno sve više koriste sistem za praćenje stanja dječjih prava, koji je dobro vođen i odgovoran, kao i da imaju jednak pristup pravosuđu do 2021.<sup>2</sup> UNICEF trenutno razvija intervencije za podršku Vladi u ostvarivanju ovog ishoda, što i jeste glavni razlog za ovakvu evaluaciju.<sup>3</sup> Ova evaluacija je, stoga, ključna za pravce reformi u domenu praćenja dječjih prava u Crnoj Gori tokom datog programskog perioda i za programe UNICEF-a čiji je cilj podrška Vladi i drugim nacionalnim zainteresovanim stranama u ovoj oblasti.

Sredstva koja UNICEF opredjeljuje za aktivnosti iz Programskog dokumenta za Crnu Goru za period 2017–2021. godine iznose 11.609.000 USD, od čega je 1.922.000 USD<sup>4</sup> opredijeljeno za komponentu posvećenu praćenju stanja dječjih prava i pristup pravosuđu. Međutim, Programski dokument ne precizira konkretnu raspodjelu sredstava za aktivnosti u vezi s praćenjem dječjih prava i aktivnosti u vezi s pravosuđem. U ovom trenutku, Vlada Crne Gore

ne opredjeljuje dio nacionalnog budžeta za aktivnosti u vezi s praćenjem dječjih prava.

Direktni i indirektni korisnici Predmeta 1 ove evaluacije su sva djeca (do navršene 18. godine) u Crnoj Gori. Pošto intervencije i rezultati iz Predmeta 2 evaluacije ostaju u fazi razvoja, direktni i indirektni korisnici nijesu posebno definisani u programskoj dokumentaciji (bilo prema tipu, geografskoj lokaciji ili broju). Umjesto toga, direktni korisnici Predmeta 2 mogu se, uopšteno, opisati kao:

- „glavni nosioci dužnosti“, uključujući Savjet za prava djeteta, „ključna resorna ministarstva“, Instituciju Zaštitnika prava i sloboda i „aktere iz redova civilnog društva“;
- institucije koje upravljaju „nacionalnim sektorskim informacionim sistemima“, a naročito Jedinstvenim informacionim sistemom pravosuđa (ISP) i Informacionim sistemom socijalnog staranja (socijalni karton); i
- „djeca, odrasli i profesionalci u srodnim sektorima“, s posebnim fokusom na djecu koja pripadaju manjinskim grupama i na djecu sa smetnjama u razvoju.

Indirektni korisnici Predmeta 2 mogu, na sličan način, biti opisani kao „djevojčice i dječaci u Crnoj Gori, s posebnim naglaskom na djecu pogođenu siromaštvom, negativnim iskustvima i isključenošću“. Veza između ovih korisnika i nacrtu planiranih rezultata u okviru Programskog dokumenta za Crnu Goru za period 2017–2021. godine dodatno je opisana u odjeljku 3.3 (Logički model i Teorija promjene) u nastavku.

## 3.2 Kontekst

### 3.2.1 Šta predstavlja „praćenje stanja dječjih prava“?

*Praćenje stanja ljudskih prava može se opisati kao „proaktivna metoda koja obuhvata*

*prikupljanje, verifikaciju, analizu i upotrebu informacija kako bi se rješavali problemi koji se tiču ljudskih prava, čiji je krajnji cilj unapređenje zaštite“.*<sup>5</sup> Međunarodni standardi obavezuju države da uspostave dvije različite vrste mehanizama za praćenje: i) dobro koordiniran *vladin mehanizam* za praćenje u sklopu državne strukture, i ii) nezavisni mehanizam za praćenje.

Obaveze Crne Gore na uspostavljanju ovih mehanizama proističu iz člana 4 Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, kojim se od država ugovornica traži da „preduzmu sve potrebne zakonodavne, administrativne i ostale mjere za ostvarivanje prava priznatih ovom Konvencijom“. Kao što naglašava Komitet UN za prava djeteta, opšte mjere implementacije obuhvataju „*uspostavljanje tijela za koordinaciju i praćenje – vladinih i nezavisnih*“.<sup>6</sup> Komitet za prava djeteta dalje navodi da „*je neophodno striktno praćenje implementacije, koje bi trebalo da bude ugrađeno u proces upravljanja na svim nivoima, ali i u nezavisno praćenje koje vrše nacionalne institucije za ljudska prava, NVO i ostali*“.<sup>7</sup>

Postoji nekoliko međunarodnih dokumenata koji pružaju smjernice za uspostavljanje i rad nezavisnih mehanizama za praćenje stanja ljudskih prava, mada su glavni među njima Bečka deklaracija i Program djelovanja<sup>8</sup> i Principi koji se odnose na status državnih institucija za promovisanje i zaštitu ljudskih prava (Pariski principi).<sup>9</sup> Opšti komentar br. 2 Komiteta za prava djeteta o „ulozi nezavisnih nacionalnih institucija za ljudska prava u promovisanju i zaštiti prava djeteta“<sup>10</sup> te br. 5 o „opštim mjerama za implementaciju Konvencije o pravima djeteta“<sup>11</sup> promovišu značaj uspostavljanja efektivnih mehanizama za praćenje stanja prava djeteta, u cilju ispunjavanja obaveza iz Konvencije o pravima djeteta, i sadrže smjernice koje se tiču mandata, strukture i funkcionisanja ovih mehanizama.

### 3.2.2 Crna Gora u međunarodnoj zajednici

Crna Gora, koja je postala nezavisna država 3. juna 2006. godine, spada u kategoriju zemalja s višim srednjim nivoom prihoda i prolazi kroz period intenzivne tranzicije. Primljena je u Ujedinjene nacije kao 192. članica 28. juna 2006. godine, a u Savjet Evrope kao 47. članica 11. maja 2007. godine. Tranziciju Crne Gore uglavnom pokreće cilj da se pristupi Evropskoj uniji. Državi je dodijeljen status kandidata za članstvo u EU u decembru 2010. godine, a formalni pregovori o pristupanju otpočeli su u junu 2012. godine. U tom periodu, Crna Gora je započela intenzivan niz reformskih programa, čiji su djelovi obuhvatali razvoj mehanizama, politika i praksi za praćenje stanja dječjih prava. Za realizaciju ovih programa od ključnog značaja su Instrumenti za pretpristupnu pomoć (IPA) za period 2007–2013. i 2014–2020, od kojih se najnoviji odnosi na reforme u „oblasti vladavine prava i sektora osnovnih prava” u okviru poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost), što predstavlja ključni prioritet za Crnu Goru.<sup>12</sup> IPA 2014–2020 naročito zahtijeva da se „posebna pažnja posveti reformama kojima se unapređuje nezavisnost, odgovornost i profesionalnost pravosuđa, jača borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, unapređuju granične kontrole i upravljanje migracionim tokovima, kao i reformama kojima se rješavaju nedostaci u zaštiti osnovnih prava i manjina”, što pruža čvrstu osnovu za jačanje praćenja stanja prava djeteta u zemlji.<sup>13</sup>

Crna Gora je potpisnica dva ključna međunarodna ugovora koji se tiču dječjih prava, što uključuje pristupanje Konvenciji o pravima djeteta 23. oktobra 2006. godine i Konvenciji o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) 23. oktobra 2006.<sup>14</sup> Od tada, Vlada Crne Gore i domaće NVO učestvovala su u međunarodnim mehanizmima za praćenje izvršavanja obaveza pro-

isteklih iz ovih ključnih ugovora o ljudskim pravima: Komiteta UN za prava djeteta (CRC komitet) i Komiteta UN za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW komitet). Štaviše, kao država članica UN, Crna Gora je dužna da učestvuje u Opštem periodičnom pregledu UN (UPR) pred Savjetom za ljudska prava organizacije Ujedinjenih nacija, koji prati napredak Crne Gore u sprovođenju čitavog spektra ljudskih prava, uključujući i prava djeteta. Iako Crna Gora učestvuje u radu brojnih drugih međunarodnih i regionalnih tijela za ljudska prava, učešće u Komitetu za prava djeteta, CEDAW komitetu i UPR-u, predstavlja jedina tri međunarodna mehanizma praćenja stanja dječjih prava koji spadaju u okvir ove evaluacije. Aktivnosti Crne Gore koje se odnose na ove mehanizme praćenja stanja dječjih prava detaljnije su objašnjene u odjeljku 5.1 (Relevantnost) u nastavku.

### 3.2.3 Mehanizmi Vlade Crne Gore za praćenje stanja dječjih prava

Kao što je već istaknuto, primarna obaveza praćenja stanja dječjih prava pripada državi. Stoga, Vlada i njeni najviši nivoi, kao i lokalne samouprave, ključni su za ostvarivanje ciljeva reformi sistema za praćenje dječjih prava. Osim MRSS, MZ, MUP, MP i MPros, čije se aktivnosti direktno tiču djece, posebno važan akter u domenu praćenja dječjih prava je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, s obzirom na to da su u fokusu mandata tog ministarstva upravo ljudska prava. MVP je važno na sličan način, s obzirom na ulogu u koordiniranju praćenja preporuka proizašlih iz UPR, kao i Ministarstvo finansija, čiji angažman je od suštinske važnosti za obezbjeđivanje budžeta za aktivnosti koje se odnose na praćenje stanja dječjih prava unutar Vlade.

Crna Gora preduzima korake za razvoj mehanizama za koordinaciju praćenja stanja dječjih prava unutar Vlade. Savjet za prava djeteta (SPD), koji je prethodno nosio naziv

Komisija za izradu Nacionalnog plana akcije za dječja prava, a kojom je predsjedavao potpredsjednik Vlade,<sup>15</sup> izmješten je 2013. godine u Ministarstvo rada i socijalnog staranja (MRSS).<sup>16</sup> Ustanovljen odlukom Vlade,<sup>17</sup> Savjet za prava djeteta je multidisciplinarno tijelo koje čine ministri/arke (rada i socijalnog staranja, finansija, zdravlja, prosvjete, sporta, pravde, unutrašnjih poslova, kulture), jedno dijete koje predlaže Centar za prava djeteta, predstavnik/ca Sekretarijata za zakonodavstvo, predstavnik/ca Kancelarije za borbu protiv trgovine ljudima u okviru Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore, direktor/ka Zavoda za statistiku (MONSTAT), predstavnik/ca Saveza udruženja roditelja djece i omladine s teškoćama u razvoju „Naša inicijativa”, predstavnik/ca NVO Nacionalna asocijacija roditelja, djece i omladine sa smetnjama u razvoju Crne Gore „NARDOS”, i predstavnik/ca Udruženja roditelja, djece i omladine sa smetnjama u razvoju „Pružite nam šansu”<sup>18</sup>. SPD, između ostalog, ima mandat za praćenje sprovođenja NPAD-a za period 2013–2017. godine, primjenu propisa koji se odnose na zaštitu prava djece, kao i ispunjavanje obaveza Crne Gore prema Komitetu za prava djeteta i drugim međunarodnim dokumentima koji se odnose na prava djeteta.<sup>19</sup>

Inicijative za ostvarivanje dječjih prava odražavaju se u činjenici da je Crna Gora ostvarila većinu Milenijumskih razvojnih ciljeva tokom 2015. godine.<sup>20</sup> U julu 2016. godine, Crna Gora je usvojila i Nacionalnu strategiju održivog razvoja 2017–2030, koja sadrži plan razvoja zemlje u skladu s Agendom UN za održivi razvoj do 2030. godine i koja pruža okvir za usmjeravanje reformi u oblasti dječjih prava u predstojećim godinama. Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine sadrži akcioni plan s mjerama, podmjerama, pokazateljima i ciljevima, koje treba ostvariti do 2030. godine u skladu s ciljevima održivog razvoja.

### 3.2.4 Skupštinski odbori

Skupština predstavlja bitnu zainteresovanu stranu u pogledu praćenja stanja dječjih prava, imajući u vidu institucionalnu ulogu u nadziranju Vladinih aktivnosti i pozivanja Vlade na odgovornost. Skupštinski odbori, kao što su Odbor za ljudska prava i slobode, Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje i Odbor za obrazovanje, nauku, kulturu i sport, najrelevantniji su za ovu evaluaciju, te su njihove aktivnosti u pogledu praćenja stanja dječjih prava detaljnije date u dijelu 6.1 (Relevantnost).

### 3.2.5 Zaštitnik i zamjenik/ca Zaštitnika za prava djeteta, socijalnu zaštitu i mlade

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman) predstavlja crnogorsku „nacionalnu instituciju za ljudska prava”, u skladu s Pariskim principima, koji pozivaju države da uspostave nezavisne nacionalne institucije za promovisanje i zaštitu ljudskih prava.<sup>21</sup> Ombudsman je ustanovljen Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore 2003. godine. Revizija mandata izvršena je 2011. godine, kao i izmjenama i dopunama zakona 2014. godine (Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda). Mandat zamjenika/ce Zaštitnika za prava djeteta proširen je 2016. godine kako bi se ista posebno bavila pitanjima koja se tiču djece, omladine i socijalne zaštite, što je rezultiralo preimenovanjem u zamjenika/cu Zaštitnika za prava djeteta, omladine i socijalne zaštite. Trenutna zamjenica imenovana je 8. jula 2016. Prethodni/a zamjenik/ca bio/bila je na toj poziciji od 29. jula 2009. do 30. jula 2015. Zamjenik/ca o svom radu izvještava Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i Skupštinu.<sup>22</sup> Institucija Zaštitnika trenutno preduzima korake za dobijanje akreditacije od strane Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava (GANHRI), iako je na dan 5. avgusta 2016. godine imala status B, što znači da GANHRI smatra da rad Institucije „nije u potpunosti u skladu s Pariskim principima”.<sup>23</sup>

### 3.2.6 Stanje djece u Crnoj Gori

Prema posljednjem popisu MONSTAT-a iz 2011. godine, u Crnoj Gori bilo je 145.126 djece, što čini 23,4 posto ukupnog stanovništva.<sup>24</sup> Postojeća istraživanja ukazuju na postojanje nejednakosti i nedostataka u ostvarivanju dječjih prava u Crnoj Gori, što pojačava potrebu za detaljnijom procjenom funkcionisanja i suštinskih rezultata sistema praćenja stanja dječjih prava u zemlji. Izveštaji UNICEF-a ukazuju na to da najmanje 10 procenata djece u Crnoj Gori živi ispod linije siromaštva. Postojeći sistem socijalne zaštite nije u stanju da se nosi s ovakvom situacijom, prvenstveno zbog slabe pokrivenosti i niske stope materijalnih davanja.<sup>25</sup> Shodno tome, svega 26 posto domaćinstava s djecom koja žive ispod granice siromaštva dobija zaštitu i ostvaruje druga prava (npr. na materijalno obezbjeđenje), dok 55 posto siromašnih porodica s djecom smatra da njihov mjesečni prihod nije dovoljan da pokrije njihove potrebe.<sup>26</sup> Iako je došlo do značajnih reformskih napora kako bi se poboljšalo upravljanje sistemom materijalnih davanja i proširio niz servisa u vidu nematerijalnih davanja koji su na raspolaganju porodicama, UNICEF smatra da je malo pažnje posvećeno adekvatnosti naknada, kako bi se osigurala prava djeteta na život, razvoj i zdravlje ili kako bi se razvio sistem socijalne zaštite koji jača otpornost, promovira jednakost i ubrzava ljudski i ekonomski razvoj.<sup>27</sup>

Čini se da siromaštvo nesrazmjerno pogađa djecu koja žive u **ruralnim područjima**, kao i djecu na **sjeveru** Crne Gore.<sup>28</sup> Tri četvrtine siromašne djece živi u ruralnim područjima, a preko jedne polovine na sjeveru zemlje.<sup>29</sup> Sedam posto djece iz najsiromašnijeg kvintila pohađa predškolsko obrazovanje, dok 82 posto pohađa srednju školu.<sup>30</sup> Ovi procenti značajno su niži u odnosu na podatke za djecu iz najbogatijeg kvintila, koji iznose 66, odnosno 98 posto.<sup>31</sup>

**UNICEF** naglašava da su **djeca pripadnici romske i egipćanske populacije** najra-

njivija i najisključenija grupa djece u zemlji.<sup>32</sup> Devetnaest posto (21 posto djevojčica i 16 posto dječaka) djece Roma i Egipćana, uzrasta od 36 do 59 mjeseci, pohađa predškolsko obrazovanje, u odnosu na 40 posto (42 posto djevojčica i 39 posto dječaka) djece uzrasta od 36 do 59 mjeseci iz opšte populacije (podaci za 2013. godinu).<sup>33</sup> Nejednakosti se javljaju i na osnovnom i srednjem nivou obrazovanja; stope pohađanja osnovne i srednje škole kod Roma i Egipćana su veoma niske i iznose 58 (56 posto djevojčica i 59 posto dječaka), odnosno 6 posto (4 posto djevojčica i 7 posto dječaka), u odnosu na ukupnu stopu pohađanja na nacionalnom nivou od 98 posto (za osnovnu školu) i 93 posto (za srednju školu), bez razlike između dječaka i djevojčica.<sup>34</sup> Visoka stopa napuštanja školovanja među djecom Romima i Egipćanima takođe predstavlja razlog za brigu, sa 29 posto djevojčica i 30 posto dječaka odgovarajućeg uzrasta za završetak osnovne škole koji završe posljednji razred obaveznog školovanja.<sup>35</sup> Čini se da među uzroke ovih nejednakosti spadaju stigma i diskriminacija djece Roma i Egipćana, neodgovarajuće sprovođenje postojećih propisa i politika iz oblasti obrazovanja, siromaštvo, jezičke barijere i pojave poput ranih brakova.<sup>36</sup>

Uprkos značajnom poboljšanju položaja **djece sa smetnjama u razvoju**, i dalje se javljaju pitanja u vezi sa značajnim brojem te djece van formalnog sistema školovanja, što ukazuje na to da se o velikom broju njih brine kod kuće.<sup>37</sup> Među uzroke koji doprinose opstajanju ovog problema spadaju stigma, nepovjerenje prema institucijama, nedostatak adekvatnog obrazovanja i drugih lokalnih servisa podrške, kao i nedostatak raščlanjenih podataka o položaju dječaka i djevojčica sa smetnjama u razvoju. Ti podaci omogućili bi analizu njihovog položaja, koja je ključna za izradu politika i programa kojima bi se rješavale ove nejednakosti.<sup>38</sup>

### 3.2.7 Ekonomski kontekst u Crnoj Gori

Ove nejednakosti javljaju se u kontekstu kada Crna Gora prolazi kroz period političke stabilnosti, društvenih i političkih reformi i prelazi sa stabilnog na neujednačen privredni rast. Privredni rast je 2013. godine iznosio 3,3 posto realnog rasta BDP-a, iako je taj procenat smanjen na 1,8 posto 2014, da bi zatim opet porastao na 3,2 posto 2015.<sup>39</sup> Stopa siromaštva smanjena je sa 8,6 posto, koliko je iznosila 2013. godine, na 7,5 posto 2014. godine.<sup>40</sup> Regionalne razlike u stopi siromaštva odražavaju razlike i u pogledu djece – 47 posto siromašnih živi u centralnom dijelu zemlje, 31 posto na sjeveru i 22 posto na jugu zemlje.<sup>41</sup> Stopa nezaposlenosti u Crnoj Gori takođe je visoka i iznosila je 18 posto 2015. godine.<sup>42</sup>

### 3.2.8 Uloga UNICEF-a u praćenju stanja dječjih prava

Sve do Programskog dokumenta za Crnu Goru za period 2017–2021. godine, UNICEF se nije vodio programom ili strategijom koji bi se posebno ticali praćenja stanja dječjih prava. Umjesto toga, UNICEF-ove intervencije u domenu praćenja stanja dječjih prava bile su fragmentisane u nekoliko različitih programa i strategija, ciljajući nekoliko različitih zainteresovanih strana uključenih u sistem praćenja pomenutih prava. To je podrazumijevalo pružanje tehničke pomoći Vladi u izradi NPAD-a za period 2013–2017. godine i podršku tokom konsultacija u vezi s izradom ovog dokumenta, pokretanje kampanje „Djeca pišu Ombudsmanu“, kako bi se podigla svijest o važnosti praćenja stanja i ostvarivanja dječjih prava, kao i pružanje podrške lokalnim partnerima za razvoj sistema za prikupljanje podataka, uz uključivanje indikatora vezanih za dječju pravdu u Jedinostveni informacijski sistem pravosuđa (ISP) i indikatora vezanih za zaštitu djece u Integrirani informacijski sistem socijalnog staranja (socijalni karton).<sup>43</sup>

## 3.3 Logički model i Teorija promjene

Na osnovu Projektnog zadatka, Programskog dokumenta za Crnu Goru za period 2017–2021, UNICEF-ove Teorije promjene za oblast praćenja stanja prava djeteta i pristup pravdi, iz Dodatka 8.D, **Teorija** koja je u osnovi UNICEF-ovog planiranog pristupa praćenju prava djeteta može se ukratko predstaviti kroz usmjerenje na tri ključna **rezultata**, koji uključuju sljedeće korisnike:

- **Funkcionisanje (Ponuda) 1:** Glavni nosioci zaduženja, uključujući Savjet za prava djeteta, ključna resorna ministarstva, nezavisne domaće institucije za zaštitu ljudskih prava i aktere civilnog društva, **imaju potrebne kapacitete i mehanizme odgovornosti** za potrebe praćenja i izvještavanja o pravima djeteta.
- **Funkcionisanje (Ponuda) 2:** Nacionalni sektorski informacijski sistemi imaju **pristup raščlanjenim podacima i kapacitet da inkorporiraju takve podatke** u pitanja koja se odnose na prava djeteta u Crnoj Gori.
- **Podizanje nivoa svijesti (Tražnja) 1:** Djeca, odrasli i stručna lica u relevantnim sektorima imaju **bolji nivo svijesti i shvatanje** djece kao nosilaca prava i mehanizama za ostvarivanje njihovih prava, s posebnim fokusom na djecu iz manjinskih grupa i djecu sa smetnjama u razvoju.

Kao što je već pomenuto, intervencije koje dovode do ovih rezultata nijesu utvrđene, a namjera je da se zasnivaju na rezultatima ove evaluacije. Međutim, željeni **ishod** takvih rezultata je progresivno korišćenje, od strane svih djevojčica i dječaka u Crnoj Gori, pristupačnog, dobro vođenog i odgovornog sistema koordinacije i praćenja dječjih prava do 2021. godine. Ova intervencija ima cilj da doprinese **ukupnom cilju** „unapređenja pravičnih sistema za

progresivno ostvarivanje prava djevojčica i dječaka u Crnoj Gori, s posebnim naglaskom na djecu pogođenu siromaštvom, negativnim iskustvima i isključenošću.“ Teorija se, stoga, može sažeto formulirati na sljedeći način:

Radeći na unapređenju funkcioniranja sistema praćenja stanja dječjih prava i na podizanju svijesti ključnih zainteresovanih strana i javnosti o značaju dječjih prava, na praćenju stanja tih prava i pristupu mehanizmima praćenja dječjih prava, UNICEF-ov program će dovesti do toga da sve djevojčice i svi dječaci u Crnoj Gori sve više koriste dobro vođene i odgovorne sisteme koordinacije i praćenja dječjih prava do 2021. godine, što doprinosi ukupnom cilju unapređenja pravičnih sistema za progresivno ostvarivanje prava djevojčica i dječaka u Crnoj Gori, s posebnim naglaskom na djecu pogođenu siromaštvom, negativnim iskustvima i isključenošću.

Ključne zainteresovane strane obuhvaćene Predmetom 1 i njihovi doprinosi/specifične uloge tokom perioda evaluacije rezimirani su u tabeli u Dodatku 8.D. Kako intervencije u okviru Programskog dokumenta za Crnu Goru za period 2017–2021. godine još uvijek nijesu utvrđene, programska dokumentacija UNICEF-a nije konkretno identifikovala ključne zainteresovane strane obuhvaćene Predmetom 2 niti pružila podatke o njihovim doprinosima i specifičnim ulogama. Ipak, Programski dokument za Crnu Goru za period 2017–2021. godine u načelu opisuje „glavne partnere“ za komponentu „Praćenje stanja dječjih prava i pristup pravdi“ i to: MP, MRSS, nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava i uključene agencije UN (UNICEF i Program Ujedinjenih nacija za razvoj).<sup>44</sup>

### 3.4 Svrha, ciljevi i obim evaluacije

Ukupni cilj ove evaluacije, uz obezbjeđivanje informacija za potrebe kreiranja programa, jeste procjena procesa, operativnih procedura, funkcija i bitnih rezultata sistema za praćenje stanja dječjih prava na nacionalnom i lokalnom nivou u Crnoj Gori od januara 2014. godine do oktobra 2017. godine, uzimajući u obzir Vladine i UNICEF-ove planirane strategije i pristupe jačanju tog sistema u Crnoj Gori, u skladu s Programskim dokumentom za period 2017–2021. godine.

*Pojašnjenje Projektnog zadatka:* Nakon razgovora s kontakt osobama Predstavništva UNICEF-a u Crnoj Gori tokom početne faze projekta, potvrđeno je da je cilj Projektnog zadatka evaluacija sistema za praćenje stanja prava djeteta od 2014. godine, radi dobijanja informacija za dalje planiranje UNICEF-ove strategije na tom polju. UNICEF nije imao strategiju intervencija za praćenje stanja prava djeteta do izrade novog Programskog dokumenta za Crnu Goru za period 2017–2021. godine, a, budući da je period njegove implementacije upravo počeo, finalna evaluacija postojećih UNICEF-ovih intervencija za praćenje stanja prava djeteta ne bi bila moguća u ovoj fazi.

U PZ se navodi da će evaluacija obuhvatiti period od 2014. do 2016. godine. Međutim, analiza dokumentacije ukazala je na nekoliko ključnih aktivnosti u vezi s mehanizmima praćenja dječjih prava koji su se dogodili u 2017. godini (na primjer, periodični izvještaji prema Komitetu za prava djeteta i CEDAW komitetu). Iz tog razloga, dogovoreno je da evaluacija obuhvati i aktivnosti u vezi s mehanizmima praćenja stanja dječjih prava od 2014. godine do oktobra 2017. godine.

Ukupna **svrha** ove evaluacije jeste da Vlada Crne Gore i UNICEF, kao i druge ključne zainteresovane strane, koriste preporuke koje se temelje na dokazima, znanju i uvidima stečenim tokom studije, čiji je cilj informisanje razvoja zajedničkog programiranja u okviru novog Programskog dokumenta za Crnu Goru (2017–2021). Cilj pomenutog dokumenta je ostvarivanje sljedećeg rezultata: „Djevojčice i dječaci sve više koriste dobro vođene i odgovorne sisteme koordinacije i praćenja dječjih prava i imaju jednak pristup pravosuđu do 2021. godine.“

Napominje se da aspekti Programskog dokumenta za Crnu Goru za period 2017–2021. godine, koji se šire odnose na pristup pravdi, kao i razvoj pravosudnih praksi i postupaka koji su uzrasno i rodno osjetljivi, izlaze iz okvira ove evaluacije, koja se, po Projektom zadatku, fokusira na mehanizme za praćenje stanja dječjih prava.

*Pojašnjenje Projektnog zadatka:* Projektni zadatak definiše 10 mehanizama za praćenje stanja prava djeteta kao predmet evaluacije. Međutim, godišnji izvještaji Savjeta za prava djeteta (kao posebnog mehanizma u odnosu na godišnje izvještaje o napretku u pogledu sprovođenja NPAD-a 2013–2017) i alternativni izvještaji Ombudsmana CEDAW komitetu ne postoje. Stoga je u Predmet 1 uključeno samo devet mehanizama za praćenje stanja dječjih prava, a brišu se alternativni izvještaji Ombudsmana prema CEDAW komitetu. Osim toga, UNICEF i tim za evaluaciju došli su do saznanja da su godišnji izvještaji drugih ključnih resornih ministarstava, pored onog koji dostavlja MLJMP, relevantni za obim ove evaluacije, pa su se isti zbog toga našli u sklopu Predmeta 1. Međutim, ovi izvještaji, kao i izvještaji ciljnih skupštinskih odbora, nijesu bili dostupni za svaku godinu koju pokriva evaluacija, pa su pregledani samo u mjeri u kojoj su bili dostupni.

Imajući u vidu krajnji cilj i svrhu evaluacije, znanje, uvidi i preporuke dobijeni ovom evaluacijom ispuniće sljedeće specifične **potciljeve**:

1. Jačanje efektivnosti: funkcionisanja sistema za praćenje stanja prava djeteta, naročito po pitanju generisanja i prikupljanja kvalitetnih podataka koji se odnose na djecu; analize podataka kako bi se utvrdili i pratili trendovi u ostvarivanju prava djeteta; i upotrebe podataka za integrisanje prava djeteta u sve politike i programe za praćenje stanja prava djeteta u zemlji.
2. Osnaživanje uticaja aktivnosti ključnih nosilaca zaduženja iz oblasti praćenja stanja prava djeteta, kao što su Vlada, javna uprava, Skupština, domaće institucije koje su nadležne za ljudska prava i organizacije civilnog sektora, radi efikasne promocije i praćenja ostvarivanja prava djeteta u Crnoj Gori, naročito najmarginalizovanijih i najranjivijih grupa djece.
3. Povećanje odgovornosti glavnih nosilaca zaduženja u sistemu za praćenje stanja prava djeteta u ostvarivanju prava djeteta u Crnoj Gori.
4. Unapređenje međusektorske saradnje na visokom nivou u sistemu za praćenje stanja prava djeteta, uključujući procjenu rezultata i (u mjeri u kojoj je to moguće) uticaja Savjeta za prava djeteta i drugih relevantnih međusektorskih tijela.
5. Poboljšanje istraživanja, zasnovanog na podacima, koje se odnosi na sistem za praćenje stanja prava djeteta u Crnoj Gori, uključujući bolje razumijevanje nedostataka i poteškoća u sistemu, za potrebe donošenja odluka i izrade i sprovođenja politika koje se odnose na djecu.
6. Povećanje nivoa svijesti u javnosti i shvatanja djece kao nosilaca prava, kao i u pogledu mehanizama za



ostvarivanje tih prava, s posebnim fokusom na ranjivu djecu, uključujući djecu iz siromašnih porodica, djecu koja žive u ruralnim oblastima, romsku djecu, djecu smještenu u institucije i djecu s invaliditetom.

Primarni korisnici kojima je ova evaluacija namijenjena su:

- **Vlada Crne Gore**, MLJMP, MRSS, MP, MUP, MPros, MZ, MVP i druga resorna ministarstva, u cilju sticanja uvida u korake neophodne za osnaživanje sistema za praćenje stanja prava djeteta i koordinaciju s drugim zainteresovanim stranama, kako bi se obezbijedilo ostvarivanje prava dječaka i djevojčica, uključujući i one iz naročito marginalizovanih ili ranjivih grupa;
- **Skupština**, a naročito skupštinski Odbor za ljudska prava i slobode, Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje i Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport, kako bi dobili uvid u korake koji se mogu preduzeti u cilju jačanja fokusa na praćenje stanja prava djeteta, kapaciteta i funkcija s tim u vezi i interakcije s drugim zainteresovanim stranama;
- **Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, posebno zamjenika/ce Zaštitnika**, kako bi dobila smjernice i znanje za jačanje svojih funkcija koje se tiču praćenja stanja prava djeteta i koordinacije s drugim zainteresovanim stranama u funkcionisanju tog sistema u cjelini;
- **organizacije civilnog društva** koje su uključene u praćenje stanja prava djeteta, kako bi dobile znanje, podatke i smjernice za jačanje kapaciteta za praćenje stanja prava djeteta i za vršenje uticaja na izradu politika, programa i funkcija na tom planu;
- **akademska zajednica**, s ciljem podizanja nivoa svijesti o značaju dječjih prava i praćenja stanja prava

djeteta, kako bi se stvorio interes za uključivanje ovih pitanja u nastavne programe, sprovođenje istraživanja u ovim oblastima, što vodi naučno zasnovanoj javnoj debati o praćenju stanja prava djeteta i dječjim pravima u zemlji;

- **Predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori**, koje će koristiti nalaze za potrebe izrade programskih intervencija u okviru Programskog dokumenta za Crnu Goru za period 2017–2021. godine;

**Sekundarni ili indirektni** korisnici evaluacije uključuju: djecu, roditelje, profesionalce i praktičare koji rade s djecom.



# 4. METODOLOGIJA EVALUACIJE

## 4.1 Konceptualni okvir

Imajući na umu posvećenost UN-a i UNICEF-a pristupu zasnovanom na ljudskim pravima, kada su u pitanju programske aktivnosti, konceptualni okvir za ovu evaluaciju utemeljen je u Konvenciji o pravima djeteta i s njom povezanim standardima prikazanim u odjeljku 3.2 (Kontekst).

Prema Projektnom zadatku, međunarodnim standardima za praćenje stanja dječjih prava i crnogorskom kontekstu, efektivan sistem za praćenje stanja dječjih prava trebalo bi da bude u mogućnosti da podstakne okruženje u kojem državni i drugi akteri mogu da:

- proizvode i prikupljaju kvalitetne kvantitativne i kvalitativne podatke o položaju djece u Crnoj Gori, uključujući djecu koja su posebno marginalizovana ili podložna diskriminaciji;
- analiziraju i prate trendove u podacima kako bi odredili u kojoj mjeri se ostvaruju dječja prava;
- koriste podatke da pripreme politike i programe zasnovane na dokazima;
- kroz zaključke do kojih dođu, promovišu i unapređuju odgovornost nosilaca zaduženja za praćenje stanja dječjih prava kad je u pitanju ostvarivanje dječjih prava;
- promovišu i jačaju djelotvornost međusektorske saradnje na visokom nivou i mehanizama za bolje ishode na planu dječjih prava;
- podrže ključne zainteresovane strane za praćenje stanja dječjih prava u djelotvornom promovisanju i podizanju nivoa svijesti o značaju dječjih prava,

praćenja njihovog stanja i pristupa mehanizmima za praćenje, i

- podrže okruženje u kojem se djeca vide kao nosioci prava.

Prema tome, priprema pitanja za evaluaciju, kao i indikatora/standarda/mjerila za mjerenje postignuća, temeljila se na ovom konceptualnom okviru.

## 4.2 Kriterijumi za evaluaciju

Okvir za evaluaciju pripremljen je na osnovu kriterijuma sadržanih u Principima za evaluaciju razvojne pomoći Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj/Komiteta za razvojnu pomoć (OECD/DAC): relevantnost, efektivnost, efikasnost i održivost.

Budući da se ova evaluacija odnosi na funkcionisanje i bitne rezultate mehanizama za praćenje stanja dječjih prava od 2014. godine do jula 2017. godine, kao i da treba da posluži za potrebe pripreme UNICEF-ovog programa koji je u početnoj fazi, ograničen je potencijal za evaluaciju dugoročnih i srednjoročnih efekata funkcionisanja sistema za praćenje stanja dječjih prava.

Međutim, ova evaluacija će, u mjeri u kojoj je to moguće, nastojati da obezbijedi znanja i uvide u cilju izrade preporuka o tome na koji način se mogu pripremati UNICEF-ove intervencije/inicijative da bi se postigao željeni efekat – da dječaci i djevojčice u Crnoj Gori do 2021. postepeno sve više koriste sistem za praćenje stanja dječjih prava koji je dobro vođen i odgovoran, čime se doprinosi ostvarivanju njihovih prava, s posebnim fokusom na djecu pogođenu siromaštvom, negativnim iskustvima i isključenošću.

Takođe, prema Projektnom zadatku, a u svjetlu ciljeva evaluacije, kao neophodna su prepoznata dva dodatna kriterijuma:

- koordinacija, tj. razmatranje najboljih modela da se poboljša međusektorska koordinacija u sistemu za praćenje stanja dječjih prava, kao i najboljih načina da UNICEF pruži svoju podršku međusektorskoj koordinaciji, i
- integrisanje horizontalnih pitanja pravičnosti u skladu sa standardima UNEG/UNICEF-a i okvirom za ocjenu kvaliteta GEROS, naročito integrisanje rodne ravnopravnosti, te osnaživanje žena i djevojčica, kao i bavljenje potrebama najmarginalizovanijih grupa djece, uključujući djecu iz siromašnih porodica, djecu koja žive u siromašnim oblastima ili su smještena u institucije i/ili djecu sa smetnjama u razvoju.

### 4.3 Pitanja za potrebe evaluacije

Sljedeća pitanja pripremljena su kao direktan odgovor na ciljeve i kriterijume evaluacije. Pitanja se zasnivaju na istraživačkim pitanjima iz Projektnog zadatka, pri čemu su vršena usklađivanja prema mogućnostima za evaluaciju mehanizama za praćenje stanja dječjih prava i UNICEF-ovih intervencija.

**Relevantnost:** Na koji način se planirane intervencije na planu praćenja stanja dječjih prava na najbolji način mogu uskladiti s potrebama dječaka i djevojčica u Crnoj Gori i prioritetima i politikama relevantnih subjekata?

- (i) U kojoj mjeri su aktivnosti ključnih relevantnih aktera u sistemu praćenja stanja dječjih prava i mandata mehanizama za praćenje stanja dječjih prava relevantni

za potrebe dječaka i djevojčica u Crnoj Gori, uključujući one koji su posebno marginalizovani ili podložni diskriminaciji?

- (ii) U kojoj mjeri je Teorija promjene, u sklopu UNICEF-ovog Programskog dokumenta za Crnu Goru za period 2017–2021. godine, relevantna za potrebe dječaka i djevojčica u Crnoj Gori, uključujući one koji su posebno marginalizovani ili podložni diskriminaciji, te koliko je relevantna za crnogorski kontekst?
- (iii) U kojoj mjeri se planirane intervencije u pogledu praćenja stanja dječjih prava mogu nadovezati na postojeće intervencije drugih ključnih relevantnih aktera?
- (iv) Kako planirane intervencije u pogledu praćenja stanja dječjih prava mogu ostvariti sinergiju s politikama, strategijama i pristupima drugih ključnih relevantnih aktera?

**Efektivnost:** Koji je najbolji način da UNICEF podrži razvoj sistema za praćenje stanja dječjih prava, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, kako bi se osiguralo da dječaci i djevojčice u Crnoj Gori, uključujući one koji su posebno marginalizovani ili podložni diskriminaciji, imaju pristup odgovornom sistemu za praćenje stanja dječjih prava?

\* Napomena: međusektorska saradnja detaljnije je obrađena u nastavku, u sklopu zasebnih kriterijuma za evaluaciju, pod stavkom Međusektorska koordinacija.

**Mehanizmi 1, 2, 4, 5, 6 i 8 (tj. mehanizmi koji se ne odnose direktno na Instituciju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda):**

- (i) U kojoj mjeri zainteresovane strane prikupljaju, razmjenjuju i analiziraju podatke kako bi pratili trendove u stanju dječjih prava u Crnoj Gori?

- (ii) U kojoj mjeri zainteresovane strane koriste podatke i analize za pripremu zakona, politika i programa, u cilju unapređenja dječjih prava u Crnoj Gori?
- (iii) U kojoj mjeri se nosioci zaduženja u domenu praćenja dječjih prava pozivaju na odgovornost za nedostatke ili nejednakosti u ostvarivanju dječjih prava u Crnoj Gori, na osnovu pokazatelja koje pruža sistem za praćenje stanja dječjih prava?

**Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (tj. mehanizmi 3, 7 i 9)**

- (iv) U kojoj mjeri dječaci i djevojčice u Crnoj Gori imaju mogućnost korišćenja mehanizma pojedinačnih pritužbi Instituciji Zaštitnika?
- (v) U kojoj mjeri se u praksi sprovode preporuke Zaštitnika u pogledu pojedinačnih pritužbi vezanih za kršenje dječjih prava?
- (vi) Koliko su djelotvorni godišnji izvještaji Zaštitnika i alternativni izvještaji komitetima za Konvenciju o pravima djeteta i CEDAW-u u šticeanju dječjih prava u Crnoj Gori?
- (vii) U kojoj mjeri Institucija Zaštitnika promovise značaj dječjih prava i pristup mehanizmima pojedinačnih pritužbi?

**Teorija promjene, na kojoj se temelji Programski dokument za Crnu Goru za period 2013–2017:**

- (viii) U kojoj mjeri se Teorija promjene za UNICEF-ove planirane intervencije bavi preprekama i poteškoćama, kada je u pitanju korišćenje sistema za praćenje stanja dječjih prava, koji je dobro vođen i odgovoran, od strane djevojčica i dječaka u Crnoj Gori?

**Efikasnost:** Kako UNICEF može da podrži ključne aktere u razvoju efikasnog sistema za praćenje stanja dječjih prava?

- (i) Da li ključne zainteresovane strane za praćenje stanja dječjih prava imaju dovoljne finansijske resurse za svoje aktivnosti na planu praćenja stanja dječjih prava?
- (ii) U kojoj mjeri se proizvodi rada mehanizama za praćenje stanja dječjih prava blagovremeno dostavljaju?
- (iii) Da li su ljudski resursi obezbijeđeni za potrebe mehanizama za praćenje stanja dječjih prava dovoljni po svom kvantitetu i kvalitetu?

**Održivost:** Kako UNICEF može da podrži ključne aktere u razvoju održivog sistema za praćenje stanja dječjih prava?

\* Napomena: međusektorska saradnja detaljnije je obrađena u nastavku, u sklopu zasebnih kriterijuma za evaluaciju, pod stavkom Međusektorska koordinacija.

- (i) U kojoj mjeri ključne zainteresovane strane za praćenje stanja dječjih prava održavaju znanja i vještine svojih zaposlenih na nivou koji obezbjeđuje kontinuirano obavljanje njihovih funkcija u pogledu praćenja stanja dječjih prava?
- (ii) Kako UNICEF može da podrži domaće zainteresovane strane na nacionalnom i lokalnom nivou kako bi im omogućio da kontinuirano jačaju svoje kapacitete za rad na praćenju stanja dječjih prava?
- (iii) Koliko su održive inicijative ključnih zainteresovanih strana za podizanje nivoa svijesti o dječjim pravima,

praćenju stanja dječjih prava i ulozi Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda?

**Međusektorska koordinacija:** Koji je najbolji način da UNICEF podrži uspostavljanje efektivne i održive međusektorske koordinacije zainteresovanih strana prilikom obavljanja njihovih funkcija na praćenju stanja dječjih prava?

- (i) Koje su promjene potrebne u ukupnoj institucionalnoj strukturi sistema za praćenje stanja dječjih prava kako bi se poboljšala međusektorska koordinacija zainteresovanih strana na nacionalnom i lokalnom nivou?
- (ii) Koje bi korake ili strategije UNICEF trebalo da preduzme kako bi podržao zainteresovane strane u postizanju efektivne i održive međusektorske koordinacije pri obavljanju njihovih funkcija?

**Horizontalna pitanja pravičnosti:** Kako UNICEF može da podrži ključne zainteresovane strane u naporima da osiguraju integrisanje rodni i drugih pitanja vezanih za pravičnost u sistem za praćenje stanja dječjih prava i u aktivnosti mehanizama za praćenje tog stanja?

- (i) Koliko je vjerovatno da mehanizmi za praćenje stanja dječjih prava dovedu do poboljšanja položaja dječaka i djevojčica u Crnoj Gori, uključujući one koji su naročito marginalizovani ili podložni diskriminaciji?

**Efekat:** Kako UNICEF može da podrži ključne zainteresovane strane u razvoju sistema za praćenje stanja dječjih prava koji doprinosi postepenom ostvarivanju prava djevojčica i dječaka u Crnoj Gori, uključujući djecu koja su naročito marginalizovana ili podložna diskriminaciji?

- (i) U kojoj mjeri se u sistem za praćenje stanja dječjih prava uključuju rodna i druga pitanja vezana za pravičnost koja se odnose na dječake i djevojčice u Crnoj Gori?

## 4.4 Metoda istraživanja

U svjetlu ciljeva evaluacije i predloženih istraživačkih pitanja, prikupljeni su podaci o kontekstu i podaci koji opisuju sistem, kako bi se razumjelo na koji način sistem za praćenje stanja dječjih prava funkcioniše u praksi, kao i u kojoj mjeri UNICEF može imati ulogu u jačanju tog sistema u skladu sa svojim Programskim dokumentom za Crnu Goru za period 2017–2021. godine. S tim ciljem, evaluacija je zasnovana na neeksperimentalnom metodu i prvenstveno kvalitativnim podacima. Prikupljanje kvalitativnih podataka smatra se najpodesnijom metodom za kritički osvrt i upućivanje u relevantnost, efektivnost, efikasnost i održivost sistema praćenja dječjih prava. Osim toga, metode kvalitativnog istraživanja imaju veći interpretativni i eksplanatorni potencijal u odnosu na kvantitativne pristupe, te pružaju najbolju priliku za ispitivanje prepreka i poteškoća u funkcionisanju navedenog sistema, razloga za njihov nastanak, kao i percepcije zainteresovanih strana o značaju i potrebi za takvim sistemom, što je od ključnog značaja za pripremu preporuka za potrebe UNICEF-ovog programiranja.

Opredjeljivanje za kvalitativnu metodu nosi sa sobom ograničenje utoliko što ovaj pri-

stup možda neće istraživačkom timu omogućiti da izmjeri efekte sistema za praćenje stanja dječjih prava na način da ih bude moguće kvantifikovati. S obzirom na karakter ove evaluacije, čiji je cilj da ponudi preporuke za potrebe UNICEF-ovog programiranja, njeno fokusiranje na skorije aktivnosti sistema za praćenje stanja dječjih prava (tj. od 2014. godine) i činjenicu da se sprovodi prije nego što UNICEF počne sa svojim intervencijama na ovom polju, sveobuhvatno i tačno mjerenje efekata ovog sistema ili UNICEF-ovog programiranja u ovoj fazi ne predstavlja prioritet. Međutim, u mjeri u kojoj je to moguće, istraživački tim se oslanjao na različite izvore i vrste podataka, uključujući sekundarne kvantitativne podatke, da bi prikupio objektivne i mjerljive podatke za potrebe triangulacije i tumačenja kvalitativnih nalaza.

## 4.5 Izvori podataka, metode prikupljanja podataka i uzorkovanje

Kao što je detaljnije prikazano u Evaluacionoj matrici u Dodatku 8.E, istraživački tim je koristio sljedeće tehnike da bi prikupio podatke neophodne da se odgovori na istraživačka pitanja.

**Analiza dokumentacije:** Tim za evaluaciju sproveo je analizu dokumenata i literature koja se tiče sistema za praćenje stanja dječjih prava i UNICEF-ovog planiranog pristupa toj oblasti, prvenstveno u vezi s rezultatima mehanizama za praćenje stanja dječjih prava i UNICEF-ove programске dokumentacije (navedene u Dodatku 8.F). Analiza dokumentacije informisala je razvoj okvira za evaluaciju, kao i nalaze i preporuke iz ovog izvještaja.

**Formativna posjeta:** Tim za evaluaciju sproveo je sedmodnevnu formativnu posjetu Podgorici, kako bi se susreo s kontakt osobama iz Predstavništva UNICEF-a, predstavio i ukazao na značaj evaluacije ključnim akterima, upoznao ih s procesom

i osnažio osjećaj vlasništva nad procesom kod zainteresovanih strana, te kako bi došao u posjed nedostajućih dokumenata neophodnih za analizu.

**Polustandardizovani intervjui:** Tim za evaluaciju obavio je polustandardizovane intervjue sa zainteresovanim stranama za praćenje stanja dječjih prava, navedenim u Dodatku 8.G, kako bi prikupio detaljne kvalitativne informacije i sekundarne kvantitativne podatke od značaja za istraživačka pitanja. Većina intervjua bila je pojedinačnog tipa (tj. jedna istraživačica, jedan prevodilac (po potrebi) i jedan sagovornik/ca), kako bi se učesnicima omogućilo da razgovaraju s istraživačicama u izdvojenom i povjerljivom okruženju, u kojem im je vjerovatno bilo lakše da saopšte svoja iskustva i mišljenja nego kada bi bili u grupi. Tim za evaluaciju primijenio je pomenuti polustandardizovani pristup, po kojem se pitanja postavljaju prema strukturiranom instrumentu, uz moguću interakciju na osnovu odgovora intervjuisane osobe. Ukupno je sprovedeno 88 intervjua.

Uz konsultacije s kontakt osobama u ime UNICEF-a i s Nadzornim odborom, tim za evaluaciju usvojio je tehniku za (unaprijed osmišljeno) uzorkovanje ključnih zainteresovanih strana za identifikovanje grupa zainteresovanih strana za praćenje stanja dječjih prava na nacionalnom i lokalnom nivou, koje bi bile obuhvaćene polustandardizovanim intervjuima. Usljed ciljane prirode istraživačkih pitanja, učesnici koji su predstavljali zainteresovane strane birani su, prvenstveno, na osnovu značaja njihove uloge i odgovornosti u praćenju stanja dječjih prava i u mehanizmima za takvo praćenje. Međutim, u mjeri u kojoj je to bilo moguće, kad je riječ o zvaničnicima i stručnjacima, posvetila se pažnja tome da se obezbijedi raznovrsna grupa učesnika, prema sljedećim kriterijumima: nivo obučnosti/iskustva i pozicija u datom tijelu, pol i nacionalnost. Tim za evaluaciju planirao je da se podstakne učešće lica s invaliditetom ili učesnika koji imaju posebne potrebe kad

je u pitanju komunikacija ili fizička pristupačnost, ali se takva potreba nije pojavila u praksi. Instrumenti za polustandardizovane intervjuje sadržani su u Dodatku 8.H.

Većina zainteresovanih strana na nacionalnom nivou imala je sjedište u Podgorici, koja je predstavljala jednu od **lokacija obuhvaćenih istraživanjem**. Kako bi se stekla šira slika o funkcionisanju sistema za praćenje stanja dječjih prava na lokalnom nivou, tim za evaluaciju odabrao je Podgoricu, Bijelo Polje i Herceg Novi, kao lokacije na kojima će se sprovesti istraživanje, i to na osnovu sljedećih kriterijuma: različit geografski položaj (Bijelo Polje je na sjeveru, Herceg Novi na jugu, a Podgorica najbliže centralnom dijelu zemlje); ruralne/urbane zajednice (Podgorica je urbano područje, Herceg Novi peri-urbano, a Bijelo Polje pretežno ruralno); demografski podaci o nacionalnoj strukturi i vjeroispovijesti (Podgorica je multietničkog sastava, Bijelo Polje ima veće zajednice Bošnjaka i Muslimana, a Herceg Novi ima značajno veću populaciju Hrvata, Bošnjaka, Jugoslovena, Makedonaca, Slovenaca, Rusa i Egipćana u onosu na druge dvije opštine, pri čemu sve tri lokacije imaju romske zajednice),<sup>45</sup> kao i zastupljenost UNICEF-ovih programa.<sup>46</sup>

Kada god je to bilo prikladno, polustrukturirani grupni intervjui sprovedeni su s predstavnicima sličnih mehanizama praćenja stanja dječjih prava (na primjer, kada su aktivnosti na praćenju stanja dječjih prava podijeljene između različitih članova osoblja), a posebna pažnja posvećena je tome da se osigura da osobe koje su učestvovala u intervjuima ne budu u istoj grupi s nadređenima ili onima koji bi mogli inhibirati njihovu sposobnost ili volju da slobodno govore. Koliko je to bilo moguće, grupni intervjui bili su ograničeni na tri učesnika, kako bi se osiguralo da svaki učesnik ima priliku da pruži svoj doprinos odgovorima na istraživačka pitanja koja su za njih bila relevantna.

**Diskusije s fokus grupama čiji su učesnici bila djeca:** Tim za evaluaciju organizovao je diskusije s fokus grupama čiji su učesnici bila djeca, uključujući i djecu koja su naročito izložena diskriminaciji ili koja su marginalizovana, kako bi se stekao uvid u relevantnost sistema praćenja stanja dječjih prava i potencijalnih UNICEF-ovih intervencija u tom domenu, kao i uvid u potrebu za sistemom praćenja stanja dječjih prava. Pomenuta saznanja bila su od suštinske važnosti za dobijanje odgovora na pitanja istraživanja. Diskusije s fokus grupama čiji su učesnici bila djeca omogućile su da se čuju glasovi djece, što je od posebnog značaja, jer su deca indirektni korisnici evaluacije.

U svjetlu ciljeva istraživačkih pitanja i potrebe da se osigura da se čuju mišljenja djece koja potiču iz niza različitih konteksta, organizovane se četiri **diskusije u fokus grupama na svakoj od tri lokacije** (Podgorica, Bijelo Polje i Herceg Novi), uz tri dodatne pilot diskusije u fokus grupama u Podgorici. Diskusije su organizovane s grupama od petoro do desetoro djece, odabranih na osnovu sljedećih kriterijuma: uzrast (12–14 godina; 15–18 godina), pol, status u pogledu invaliditeta, nacionalnost, vjeroispovijest, upis/pohađanje školovanja. Spisak diskusija u fokus grupama i struktura učesnika sadržani su u Dodatku 8.G, a instrument za diskusiju u fokus grupama sadržan je u Dodatku 8.H.

**Analiza predmeta Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda:** Tim za evaluaciju izvršio je analizu 14 predmeta Institucije Zaštitnika koji se odnose na pojedinačne pritužbe s navodima o kršenju prava, kojima se bavi zamjenik/ca Zaštitnika. Svrha ovog istraživanja bilo je detaljnije upućivanje u proces koji Zaštitnik primjenjuje prilikom ispitivanja pojedinačnih pritužbi, do kojeg nivoa detalja se dolazi u tom procesu, kakva je vremenska dinamika rješavanja pojedinačnih pritužbi, upoznavanje s prirodom odluka koje je Zaštitnik donio i u kojoj mjeri su pojedinačne pritužbe doku-



mentovane. Tim za evaluaciju nasumično je odabrao uzorak od tri predmeta iz svake pojedinačne godine obuhvaćene evaluacijom (2014, 2015, 2016. i 2017), uz dva predmeta analizirana za potrebe pilotiranja alata za analizu (Dodatak 8.H) kako bi se stekao jasniji uvid u to kako su se pojedinačni predmeti obrađivali u periodu koji pokriva evaluaciju.

**Sastanak za validaciju nalaza:** Tim za evaluaciju podijelio je nacrt izvještaja o evaluaciji s Predstavništvom UNICEF-a u Crnoj Gori i Nadzornim odborom, u cilju dobijanja relevantnih komentara. Nakon toga, tim za evaluaciju razgovarao je o ovim komentarima s Predstavništvom UNICEF-a, Nadzornim odborom i ključnim zainteresovanim stranama za praćenje stanja dječjih prava u Crnoj Gori, u Podgorici, 15. i 16. februara 2018, radi usklađivanja i validacije tačnosti i relevantnosti nalaza izvještaja. Tim za evaluaciju dovršio je predmetni izvještaj na osnovu rezultata pomenute analize i sastanka za potvrđivanje nalaza.

## 4.6 Analiza podataka

Proces analize podataka bio je vođen istraživačkim pitanjima i okvirom evaluacije, uključujući i specifične indikatore navedene u evaluacionoj matrici. Kvalitativni podaci transkribovani su i kodirani, kako bi se omogućila tematska analiza podataka i kako bi se identifikovale ključne teme, obrasci i odnosi relevantni za istraživačka pitanja. Kvalitativni i sekundarni kvantitativni podaci triangulirani su kako bi se identifikovale bilo kakve nedosljednosti u informacijama. Tamo gdje su nedosljednosti identifikovane, tim za evaluaciju razmatrao je da li su one rezultat pristrasnosti ili netačnosti u tumačenju podataka, ili složenosti koja nalaže dalje istraživanje i analizu. Tim za evaluaciju usvojio je krajnje konsultativni i participativni pristup analize podataka, kako bi se osigurala tačnost nalaza, dijeleći nacrt izvještaja s UNICEF-om i Nadzornim odborom. Nacrt izvještaja pregledan je na

sastanku za validaciju s ključnim akterima, a komentari i diskusija o svim nedosljednostima, ključnim nalazima i preporukama doprinijeli su dovršavanju ovog izvještaja.

## 4.7 Pristup zasnovan na načelima rodne ravnopravnosti i poštovanja ljudskih prava

Struktura evaluacije, uključujući razvoj metodologije, pitanja za evaluaciju, indikatore i plan prikupljanja podataka, oslanjanju se na međunarodne standarde u oblasti ljudskih prava (tj. ljudska prava propisana u Konvenciji UN o pravima djeteta i Konvenciji CEDAW), kao i kriterijume rodne ravnopravnosti i ljudskih prava, a naročito Priručnik UNEG-a iz 2014. godine pod nazivom „Integrisanje ljudskih prava i rodne ravnopravnosti u evaluacije” i „Akcioni plan Glavnog izvršnog odbora za koordinaciju za primjenu politike rodne ravnopravnosti i osnaživanja žena na nivou sistema UN 2012” (UN Swap).

Tim za evaluaciju usvojio je krajnje konsultativni pristup izradi i sprovođenju evaluacije, osiguravajući učešće zainteresovanih strana za praćenje stanja dječjih prava i samih korisnika. Uspostavljen je Nadzorni odbor, čiji su članovi bili predstavnici ključnih zainteresovanih strana za praćenje stanja dječjih prava,<sup>47</sup> a čiji je cilj bio da pruži smjernice i validaciju rezultata istraživanja, da promoviše osjećaj vlasništva nad projektom i ojača odgovornost tima za evaluaciju u pogledu njegovog rada. Kada je u pitanju proces, pored sastanka za validaciju, metodologija je podrazumijevala i formativnu posjetu rukovoditeljke evaluacionog tima, kako bi se upoznala s ključnim akterima u oblasti praćenja stanja dječjih prava i kako bi se osiguralo da su metodologija i plan prikupljanja podataka realni i kontekstualno relevantni. Instrumenti za prikupljanje podataka takođe su osmišljeni tako da budu participativni, interaktivni i prilagođeni uzrastu, kako bi bilo

moguće prikupiti sadržajne, autentične podatke od svih učesnika, svih zainteresovanih strana za praćenje stanja dječjih prava i ključnih grupa krajnjih korisnika, na način koji je podstičući i ni u kom pogledu zastrašujući ili štetan (što je od posebne važnosti kada su u pitanju djeca).

Prilikom organizovanja diskusija s fokus grupama čiji su učesnici bila djeca, nacionalna istraživačica blisko je saradivala s nevladinim organizacijama i školama na lokacijama gdje je vršeno istraživanje, kako bi se osiguralo da djeca iz posebno marginalizovanih grupa budu pozvana da učestvuju u istraživanju i da se vodi računa da se tokom istraživanja čuju i uzmu u obzir njihovi stavovi. Uz to, tim za evaluaciju bio je svjestan potencijalne potrebe da se zainteresovanim stranama/korisnicima koji pripadaju manjinskim grupama koje ne govore crnogorski, kao i učesnicima sa smetnjama u razvoju (na primjer, osobama s invaliditetom ili drugim smetnjama u razvoju), obezbijedi odgovarajuća pomoć, kako bi se olakšalo njihovo učešće u predmetnoj evaluaciji. Međutim, u praksi se nije pojavila potreba za takvim mjerama.

## 4.8 Etička pitanja

U cilju sprovođenja evaluacije, tim za evaluaciju postupao je u skladu s Međunarodnom poveljom za etička istraživanja koja uključuju djecu, koju su pripremili UNICEF i ostali,<sup>48</sup> (UNICEF-ova Etička povelja), Etičkim protokolom organizacije Coram, koji je u skladu s UNICEF-ovom Etičkom poveljom i UNEG-ovim Etičkim smjernicama za evaluaciju. Ovi etički standardi sadrže jasne smjernice u pogledu tretiranja informacija o zaštiti djece, osiguravajući bezbjednost djeteta u skladu s principom nenanošenja štete i principom postupanja u najboljem interesu djeteta. Etički standardi od članova tima za evaluaciju zahtijevaju poštovanje ljudskih prava, različitosti i dostojanstva svih učesnika u istraživanju, dobijanje prethodnog obaviještenog pristanka

učesnika u istraživanju, osiguranje njihove anonimnosti (u odnosu na one koji nijesu uključeni u organizaciju i sprovođenje istraživanja) i zaštitu privatnosti. Kada je riječ o djeci koja su učestvovala u istraživanju, za učešće u fokus grupama dobijena je prethodna pisana saglasnost djeteta i roditelja/staratelja, prema modelu iz Dodatka 8.L.

Striktne procedure uspostavljene su kako bi se osigurala povjerljivost prikupljenih „sirovih“ podataka. Tokom fokus grupa, intervjua i analize predmeta, istraživači su vodili detaljne pisane ili otkucane bilješke (u zavisnosti od dobrovoljne saglasnosti učesnika). Imena učesnika nijesu bilježena bez njihovog pristanka. Pisane bilješke kasnije su transkribovane elektronskim putem (i prevedene na engleski od strane nacionalnog eksperta, ukoliko su bile u pitanju njene bilješke). Bilješke su čuvane na bezbjednom mjestu u kancelarijama korporacije Coram International u Londonu ili na internom kompjuterskom sistemu kompanije Coram International i nijesu dijeljene ni s kim izvan istraživačkog tima. Sirovi podaci i napomene koje je prikupila nacionalna ekspertkinja biće uništene nakon objavljivanja ovog izvještaja. Prilikom navođenja osjetljivih podataka dobijenih putem fokus grupa, intervjua i analize predmeta, kada god je to bilo prikladno u izvještaju, autorke su preduzimale dodatne mjere predostrožnosti i zadržavali detalje o profesionalnim titulama, instituciji i lokaciji učesnika, kako bi se izbjegao rizik od identifikacije.

Učesnicima istraživanja nijesu nuđene nikakve naknade ili kompenzacija. Međutim, kako bi se djeci zahvalili na vremenu i doprinosu tokom diskusija u fokus grupama, istraživači su obezbijedili osvježenje i gric-kalice tokom rada. Istraživači su takođe nakon fokus grupa uputili djeci pisma zahvalnosti, kako bi im se još jednom zahvalili i upoznali ih s napretkom istraživanja i finalizacijom ovog izvještaja. Pismo su potpisali voditeljka tima, profesorica Karolin Hamilton i šef predstavništva UNICEF-a u Crnoj Gori, g. Osama Makavi Kogali.

Tim za evaluaciju preduzeo je nekoliko dodatnih koraka kako bi osigurao nezavisnost, nepristrasnost i kredibilitet evaluacije i kako bi se izbjegao sukob interesa i unaprijedila odgovornost za obavljene posao, u skladu s UNEG-ovim Etičkim smjernicama za evaluaciju.<sup>49</sup>

- Formativni izvještaj za potrebe evaluacije, koji sadrži instrumente za istraživanje, dostavljen je UNICEF-ovom Etičkom odboru, koji je predložio nekoliko pojašnjenja u vezi s izvještajem i blage promjene u pogledu instrumenata za diskusije s fokus grupama i obrazaca za saglasnost za učešće, koje je tim za evaluaciju uvažio i izvršio. Etički odbor dao je odobrenje (Dodatak 8.M) prije početka prikupljanja podataka u zemlji i za ovu verziju finalnog izvještaja. (Dodatak 8.N). Objavljivanje ovog izvještaja takođe podliježe odobrenju UNICEF-ovog Etičkog odbora.<sup>50</sup>
- Tim za evaluaciju isprobao je instrumente za prikupljanje podataka u Podgorici prije glavne misije namijenjene prikupljanju podataka kako bi se osiguralo da su alati relevantni, ciljani i adekvatni za datu svrhu i da među istraživačima postoji zajedničko razumijevanje sadržaja i pristupa sprovođenju prikupljanja podataka. U svjetlu rezultata dobijenih kroz probu, izvršena su blaga prilagođavanja instrumenata pred glavnu misiju prikupljanja podataka.
- Budući da Crna Gora ima relativno mali broj stanovnika, i kako se zainteresovane strane za praćene stanja dječjih prava i akteri razvoja u Podgorici, u načelu, dobro međusobno poznaju, posebno se vodilo računa pri izboru nacionalne istraživačice, koja nije smjela imati direktnog dodira s predmetom evaluacije, niti intervjuisati učesnike koje dobro poznaje ili s kojima je povezana.

- Tim za evaluaciju usvojio je participativni pristup evaluaciji,<sup>51</sup> kako bi dobio povratne informacije od ključnih zainteresovanih strana i namjeravanih korisnika, s ciljem da: (i) osigura da evaluacija bude i ostane relevantna, ciljana, neophodna i efikasna; (ii) obezbijedi tačnost nalaza istraživanja; i (iii) promoviše osjećaj vlasništva zainteresovanih strana i prihvatanje završnih preporuka.
- Uspostavljene su jasne i efikasne linije izvještavanja između tima za evaluaciju i kontakt osoba iz Predstavništva UNICEF-a, kao i unutar samog tima za evaluaciju. Istraživačice su izvještaje podnosile vođi tima, direktorki organizacije Coram International, koja je vršila sveobuhvatni nadzor nad kvalitetom proizvoda istraživanja i nad sprovođenjem evaluacije od strane tima za evaluaciju, osiguravajući usklađenost s Normama i standardima UNEG-a, UNICEF-ovim Standardima za izvještaje o evaluaciji i Sistemom za ocjenu kvaliteta GEROS.

Obrazac za etički pregled koji je koristila voditeljka tima kako bi obezbijedila da je projekat usklađen s ovim etičkim standardima nalazi se u Prilogu 8.K.

## 4.9 Ograničenja i mjere ublažavanja

U cilju ublažavanja činjenice da sveobuhvatno i precizno mjerenje efekta sistema praćenja stanja dječjih prava ili programa UNICEF-a nije bilo moguće u ovoj studiji, tim za evaluaciju ispitao je kolika je vjerovatnoća da mehanizmi za praćenje stanja dječjih prava dovedu do poboljšanja položaja dječaka i djevojčica u Crnoj Gori, uključujući one koji su naročito marginalizovani ili podložni diskriminaciji.

Nepostojanje namjenskog budžeta na nivou države za praćenje stanja dječjih prava značilo je da će postojati ograničenja pri-

likom evaluacije efikasnosti tog sistema u smislu finansijskih resursa. Međutim, kada je to bilo od značaja i u mjeri u kojoj je to bilo moguće, razmatrala su se sredstva koja ključne zainteresovane strane izdvajaju za tu vrstu aktivnosti i da li su ta sredstva dovoljna.

Sposobnost sistema za praćenje stanja dječjih prava za generisanje pouzdanih, raščlanjenih podataka i njihovo korišćenje u izradi politika jeste ograničena, što može uticati na sposobnost tima za evaluaciju da prikupi pouzdane raščlanjene sekundarne kvantitativne podatke o praćenju stanja dječjih prava. Navedeno ograničenje očekivano je u Projektnom zadatku i tokom formativne faze. U cilju prevazilaženja istog, tim za evaluaciju radio je u bliskoj saradnji s UNICEF-om i drugim ključnim zainteresovanim stranama kako bi se došlo do djece iz posebno osjetljivih zajednica, kao i do niza ključnih aktera, te do relevantnih podataka koji bi nadomjestili ili objasnili nedostatke u pogledu istih.

Intervjui i diskusije s fokus grupama koje su sprovele međunarodne istraživačice nagale su pomoć prevodioca. Uprkos iskustvu međunarodnih istraživačica u ovom pogledu, postojao je mali rizik od pogrešnog tumačenja. Kako bi se taj rizik umanjio, svi materijali koji su proistekli iz ovog projekta podlijegali su pregledu i komentarima od strane UNICEF-a, Nadzornog odbora i zainteresovanih strana, u svrhu tačnosti podataka, validacije nalaza i kontekstualne prilagođenosti preporuka koje se daju. Izvršena je triangulacija podataka, u mjeri u kojoj je to bilo moguće, na osnovu analize dokumentacije, polustrukturiranih intervju s pojedincima/grupama i u okviru fokus grupa, kako bi se dodatno osigurala tačnost nalaza.

Od domaće istraživačice očekivalo se da vođi tima dostavi prepise intervju na engleskom jeziku, što je sa sobom povlačilo određeni rizik od pogrešnog tumačenja. Kako bi se rizik sveo na najmanju mjeru,

korišćeni su procesi validacije, pregleda i triangulacije. Sem toga, međunarodne i domaće istraživačice zajednički su isprobale intervju i instrumente za diskusije s fokus grupama, kako bi se osiguralo da na nivou tima svi jednako razumiju sadržaj istraživačkih instrumenata i pristup koji treba primijeniti prilikom intervju/fokus grupa. Na ovaj način pružena je mogućnost da se instrumenti isprobaju i, po potrebi, prilagode, tako da budu jasni, jednostavni za korišćenje svim članovima tima za evaluaciju i da odgovaraju svrsi.

Koraci navedeni u odjeljcima 4.6 i 4.8. čiji je cilj bio da osiguraju učešće ključnih zainteresovanih strana za praćenje stanja dječjih prava i samih korisnika, kao i za validaciju i usklađivanje nalaza, služili su za ublažavanje rizika od pristrasnosti u pogledu podataka dobijenih istraživanjem, kao i za unapređenje tačnosti istih.

# 5. NALAZI EVALUACIJE

## 5.1 Relevantnost

Relevantnost: Na koji način se planirane intervencije na planu praćenja stanja dječjih prava mogu uskladiti s potrebama dječaka i djevojčica u Crnoj Gori i prioritetima i politikama relevantnih subjekata?

### 5.1.1 Sistem, mehanizmi i ključni subjekti u oblasti praćenja stanja ljudskih prava

- (i) U kojoj mjeri su aktivnosti glavnih relevantnih subjekata ili nadležnost mehanizama za praćenje stanja dječjih prava usklađeni s potrebama dječaka i djevojčica u Crnoj Gori, uključujući one koji su posebno marginalizovani ili podložni diskriminaciji?

**Dostavljanje državnih izvještaja komitetima za Konvenciju o pravima djeteta i CEDAW-u, kao i UPR,** relevantni su za promovisanje prava djece i usaglašeni su s definicijom praćenja stanja dječjih prava koja se koristi u ovoj studiji, odnosno „*proaktivne metode koje obuhvataju prikupljanje, verifikaciju, analizu i upotrebu informacija kako bi se rješavali problemi koji se tiču ljudskih prava, uz krajnji cilj unapređenja zaštite.*”<sup>52</sup> Tokom perioda evaluacije, Crna Gora je dostavila svoj kombinovani drugi i treći periodični izvještaj Komitetu za prava djeteta, 30. novembra 2017. godine, otprilike s godinu dana zakašnjenja u odnosu

na rok do kada je trebalo da dostavi izvještaj za taj period.<sup>53</sup> Izradu izvještaja koordinisalo je MRSS, mada je učestvovao i niz drugih državnih organa i NVO, uključujući: MP, MPros, MZ, MUP, Ministarstvo kulture, MLJMP, Kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima i NVO Centar za prava djeteta.<sup>54</sup> MVP je takođe navelo da je bilo uključeno u izradu izvještaja.<sup>55</sup>

Nadalje, Crna Gora je dostavila i svoj drugi periodični državni izvještaj komitetu CEDAW 13. juna 2016. godine, s otprilike devet mjeseci zakašnjenja u odnosu na rok za dostavljanje izvještaja, odnosno 1. oktobar 2015. godine.<sup>56</sup> MLJMP je za potrebe izrade ovog izvještaja uspostavilo radnu grupu, koja je uključivala: predstavnike skupštinskog Odbora za rodnu ravnopravnost, MP, MVP, MPros, MZ, MRSS, MUP-a, Ministarstva ekonomije, Ministarstva odbrane, Uprave policije, Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužilaštva, Institucije Zaštitnika, Kancelarije za borbu protiv trgovine ljudima i jednog/jednu nezavisnog/u eksperta/kinju za pitanja rodne ravnopravnosti.<sup>57</sup> Iako se, kako navode, nijedna NVO nije prijavila na javni poziv da učestvuje u radu radne grupe, Vlada je navela da je izvještaj dostavljen NVO i da su njihovi odgovori uvršteni.<sup>58</sup>

Crna Gora je 2015. godine dostavila dobrovoljni srednjoročni izvještaj<sup>59</sup> o napretku u realizaciji preporuka iz drugog ciklusa UPR iz 2013. godine, koji sadrži ključne preporuke za niz oblasti, uključujući i prava djeteta.<sup>60</sup> Predstavnicima MVP, koje je koordinaciono tijelo za državne izvještaje u okviru procesa UPR, naveli su da je izvještaj Crne Gore za treći ciklus pripremljen za razmatranje u januaru 2018. godine,<sup>61</sup> mada u vrijeme izrade ovog dokumenta izvještaj još uvijek nije bio objavljen na internet stranim OHCHCR.



**Alternativni izvještaji Komitetu za prava djeteta i CEDAW komitetu izuzetno su važni za djecu u Crnoj Gori.** Kako to navodi Komitet za prava djeteta, snažan sistem praćenja stanja u oblasti prava djeteta obuhvata „*nezavisan monitoring, koji sprovode nacionalne institucije za ljudska prava, NVO i ostali.*”<sup>62</sup> Ti izvještaji daju priliku organizacijama civilnog društva da iznesu svoje viđenje položaja djece u Crnoj Gori, što omogućava provjeru informacija koje Komitetu za prava djeteta dostavlja država, a ujedno omogućava da se izvrši uvid u položaj djece i posebno ranjivih grupa, koji bi inače mogao ostati nevidljiv iz Vladinih ili administrativnih podataka.

Za kombinovani drugi i treći periodični izvještaj Crne Gore za Komitet za prava djeteta, NVO su dostavile tri alternativna izvještaja.<sup>63</sup> Centar za prava djeteta dostavio je alternativni izvještaj za period 2010–2015. godine vezano za sve članove Konvencije o pravima djeteta. Prilog Globalne inicijative za zaustavljanje svih oblika fizičkog kažnjavanja djece i zajednički prilog koji su dostavili Child Helpline International i NVO Djeca na prvom mjestu fokusiraju se na konkretna pitanja koja se odnose na zabranu fizičkog kažnjavanja djece u svim sredinama, kao i na potrebu postojanja dostupnih SOS servisa za djecu. Pogotovo se insistira na uklanjanju svih barijera da bi se omogućio pristup djeci i mladima u najvećem riziku, kao posebno ranjivoj i marginalizovanoj djeci.<sup>64</sup>

Izvještaj Centra za prava djeteta posebno je važan. Kroz fokus grupe i njihov kontinuirani rad s djecom, Centar za prava djeteta pribavio je stavove djece i direktno ih citirao u relevantnim odjeljcima kao stavove izrečene riječima djece. U izvještaju se tačno ne navodi kako su djeca odabrana i kako su se postarali da uključe posebno ranjivu i marginalizovanu djecu. Međutim, navedeni su i stavovi djece iz romske populacije.<sup>65</sup>

Dostavljanje zajedničkog alternativnog izvještaja ženskih organizacija CEDAW komitetu, u junu 2017. godine, koordinirao je Centar za ženska prava, a uključivao je doprinose šest različitih organizacija i obuhvatao period od 2012. do juna 2017. godine.<sup>66</sup> Dodatni prilozi stigli su od Evropskog centra za prava Roma, Juventasa i Globalne inicijative za zaustavljanje svog fizičkog kažnjavanja djece vezano za konkretna pitanja koja se odnose na žene.<sup>67</sup> U izvještaju Evropskog centra za prava Roma posebno se razmatra pristup obrazovanju, zaposlenju, stanovanju, pravdi, kao i zdravstvenoj zaštiti i servisima seksualnog i reproduktivnog zdravlja za žene i djevojčice iz zajednica Roma, Aškelja i Egipćana. U tom izvještaju naglašava se problem dogovorenih i prisilnih ranih brakova u pomenutim zajednicama i njihova veza s prekidanjem obrazovanja djevojčica.<sup>68</sup> U izvještaju Juventasa ukazuje se na probleme posebno ranjivih kategorija žena: žena korisnica droga, seksualnih radnica, žena pripadnica LGBTI populacije, žena u zatvorima i žena koje žive s HIV-om. Iako je izvještaj u načelu vezan za žene, predstavljene su određene informacije i podaci koji se konkretno odnose na djevojčice.<sup>69</sup>

**Savjet za prava djeteta** je nadležan, između ostalog, da prati sprovođenje Nacionalnog plana akcije za djecu (NPAD) za period 2013–2017. godine, sprovođenje propisa iz oblasti dječje zaštite i ispunjavanje obaveza Crne Gore po Konvenciji o pravima djeteta i drugim dokumentima za zaštitu prava djece.<sup>70</sup> NPAD 2013–2017. strateški je dokument kojim se definiše opšta politika vezana za djecu te „*identifikuju osnovni problemi u ostvarivanju, zaštiti i unapređivanju prava djeteta u ..., kao i osnovni pravci njihovog rješavanja.*”<sup>71</sup> Prvenstveni cilj NPAD 2013–2017. jeste da obezbijedi cjelovitost i koherentnost politike zemlje prema djeci i koordinirano sprovođenje akcija i mjera u svim oblastima koje se bave djecom, kao i ispunjenje obaveza Crne Gore po osnovu Konvencije o pravima dje-

teta, fakultativnih protokola uz Konvenciju i drugih međunarodnih dokumenata koja se odnose na djecu, a kojih je Crna Gora strana ugovornica.<sup>72</sup> Prema NPAD 2013–2017, praćenje realizacije ovog strateškog dokumenta je kontinuirani proces tokom svake godine njegove realizacije, koji uključuje i izradu godišnjeg izvještaja koji se objavljuje na internet stranama MRSS, kao i preglede tog izvještaja. Međutim, ne daju se dodatne informacije o tome kako se taj pregled sprovodi niti koje zainteresovane strane su uključene u taj proces.<sup>73</sup> **Stoga su godišnji izvještaji Savjeta za prava djeteta o realizaciji NPAD 2013–2017. direktno relevantni za djecu u Crnoj Gori, kao instrument za praćenje ostvarivanja njihovih prava, uključujući i ranjive i marginalizovane kategorije djece kojima je posvećena posebna pažnja u tom dokumentu, kako u odnosu na aktivnosti, tako i vezano za indikatore uticaja.**<sup>74</sup>

Savjet za prava djeteta ima centralnu ulogu u *promovisanju* prava djeteta, jer mu je zadatak da promoviše prava djece u oblasti socijalne zaštite, dječje zaštite, zdravstvene zaštite, obrazovanja i drugih relevantnih oblasti, kao i da obavještava javnost o stanju prava djeteta u zemlji.<sup>75</sup> Osim toga, Savjet ima i važnu stratešku funkciju. Naime, Savjet je zadužen i za unapređenje saradnje s lokalnim samoupravama i s nevladinim organizacijama u procesu implementacije i zaštite prava djeteta,<sup>76</sup> čime se potvrđuje da je Savjet važna zainteresovana strana u oblasti praćenja stanja dječjih prava, čije aktivnosti su u skladu s potrebama djece u Crnoj Gori.

Primarna svrha **godišnjih izvještaja resornih ministarstava i skupštinskih odbora** jeste dostavljanje informacija: njima dokumentuju ostvarenja određenog ministarstva odnosno odbora u smislu rezultata aktivnosti i budućih planova, ali ovi izvještaji ne sadrže mnogo analitičkih osvrti niti preporuka kako rješavati nedostatke ili nejednakosti u uživanju prava dječaka i djevojčica.<sup>77</sup> Pošto im je svrha uglavnom

dostavljanje informacija, **ne može se reći da su ciljevi tih mehanizama za praćenje stanja dječjih prava u potpunosti relevantni za potrebe dječaka i djevojčica u Crnoj Gori, za šta je potreban jedan snažniji mehanizam.** Nadalje, iako su predstavnici institucija navodili da se ti izvještaji objavljuju na njihovim internet stranama,<sup>78</sup> čime se javnosti omogućava praćenje rada datog ministarstva/skupštinskog odbora, često je te izvještaje teško pronaći direktnom javnom pretragom interneta (bilo na engleskom ili na crnogorskom jeziku).<sup>79</sup>

Ovaj izazov dodatno se pogoršava nedostatkom razumijevanja nekoliko ministarstava (prvenstveno Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti u MLjMP, te MZ) i skupštinskog Odbora za obrazovanje, kulturu i sport, koji su stanovišta da su pitanja vezana za djecu prvenstveno u nadležnosti MRSS i skupštinskog Odbora za ljudska prava i slobode, te da stoga nijesu dio njihovih nadležnosti.<sup>80</sup> **Ovakvo nerazumijevanje date problematike posebno je problematično kada se pitanja vezana za djecu odnose na više ministarstava, recimo, pitanja vezana za djevojčice,** koja predstavnik/ca Odjeljenja za rodnu ravnopravnost nije prepoznao/la kao izdvojenu grupu kojoj to odjeljenje treba da posvećuje posebnu pažnju, pod pretpostavkom da će to uraditi MRSS (što je stav koji ne dijeli MRSS).<sup>81</sup>

**Skupština** ima razna ovlašćenja koja se mogu koristiti za potrebe praćenja stanja dječjih prava. Ona uključuju: razmatranje izvještaja koje dostavljaju pojedinačni organi; donošenje „zaključaka koji mogu da sadrže ocjene i stavove o pojedinim pitanjima;<sup>82</sup> održavanje konsultativnih saslušanja koja se odnose na razmatranje ili pripremu predloga akata ili proučavanje određenih pitanja, naročito o predlozima rješenja i drugim pitanjima koja su od posebnog interesa za građane i javnost;<sup>83</sup> i održavanje kontrolnih saslušanja radi pribavljanja informacija ili stručnih mišljenja o „pojednim



pitanjima iz svog djelokruga, kao i o pojedinim pitanjima utvrđivanja i sprovođenja politike i zakona ili drugih aktivnosti Vlade, organa državne uprave i drugih organa i organizacija“ koje Skupštini podnose izvještaj o radu i stanju u pojedinim oblastima, „koja izazivaju nejasnoće, dileme ili principijelna sporenja“. <sup>84</sup> Skupštinski odbori, takođe, imaju ovlašćenje da „u izvršavanju poslova iz svog djelokruga mogu tražiti od državnog organa podatke i informacije od značaja za svoj rad“; <sup>85</sup> te mogu da idu u obilasku radi obavljanja svojih funkcija. <sup>86</sup> Preporuke koje se daju na osnovu saslušanja mogu da se uključe u izvještaje odnosnog skupštinskog odbora. Efektivnost ovih mehanizama u smislu doprinosa aktivnostima praćenja stanja dječjih prava dalje se razmatra u odjeljku 5.2.

**Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda** u Crnoj Gori ustanovljena je 2003. godine. Kao nacionalna institucija za ljudskih prava, Zaštitnik je ključna zainteresovana strana u praćenju stanja dječjih prava sa širokim ovlašćenjima da „*preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda, kad su povrijeđena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa državne uprave, organa lokalne samouprave i lokalne uprave, javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja (u daljem tekstu: organi), kao i mjere za sprečavanje mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja i kažnjavanja i mjere za zaštitu od diskriminacije.*“ <sup>87</sup>

Pitanja zaštite djece delegirana su zamjeniku/ci Zaštitnika. Zamjenik/ca ima ovlašćenja da prima i ispituje navode o kršenjima prava djeteta i ako se ustanovi povreda, da daje preporuke što treba da se uradi da se povreda otkloni, kao i rok u kome to treba uraditi (mehanizam praćenja stanja dječjih prava 9). <sup>88</sup> To ovlašćenje je, u načelu, relevantno za jedan od ključnih „dodatnih principa“ navedenih u Pariskim principima, odnosno da „prima i razmatra pritužbe i predstavke koje se odnose na položaj pojedinca“. <sup>89</sup> **Mogućnost da Zaštitnik dobi-**

**ja predmete od djece, građana, stručnih radnika i praktičara posebno je relevantna za promovisanje prava djece, jer je to mehanizam koji je djeci lako dostupan i bez ikakvih troškova.**

Ostala ovlašćenja predviđena Zakonom o Zaštitniku obuhvataju: davanje inicijative za donošenje zakona, drugih propisa i opštih akata radi usaglašavanja s međunarodno priznatim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda; davanje mišljenja na predloge zakonskih akata; <sup>90</sup> pokretanje postupka pred Ustavnim sudom za ocjenu saglasnosti zakona s Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, <sup>91</sup> što je sve relevantno kao važni mehanizmi u svrhu praćenja stanja dječjih prava. Takođe, u skladu s Pariskim principima i pripadajućim vodičem koji je izdao Podkomitet za akreditaciju (SCA) Globalne alijanse nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava (GANHRI), Godišnji izvještaji o radu Institucije Zaštitnika sadrže i odjeljak o pravima djeteta. U načelu, ti izvještaji navode aktivnosti Zaštitnika u oblasti prava djeteta, te sadrže neka mišljenja i preporuke Zaštitnika vezano za pritužbe djece. <sup>92</sup> Kao dio zakonske uloge Zaštitnika, a u skladu s Pariskim principima, <sup>93</sup> Zaštitnik je pripremio i dostavio alternativni izvještaj za Komitet za prava djeteta, 2017. godine, te podržao dostavljanje izvještaja koji je sačinila Mreža zlatnih savjetnika Zaštitnika <sup>94</sup> (mehanizam za praćenje stanja dječjih prava 3). <sup>95</sup>

Uprkos prethodno navedenom, GANHRI je akreditovao Zaštitnika u statusu B, što će reći da Zaštitnik nije u potpunosti usaglašen s Pariskim principima. <sup>96</sup> SCA je zaključio da je Zaštitnik odstupio od Pariskih principa u tri glavne oblasti: u pogledu nadležnosti i ovlašćenja, odabira i imenovanja, te odgovarajućeg finansiranja i finansijske samostalnosti. „Odgovarajuće finansiranje i finansijska samostalnost“ su pitanja koja razmatramo u odjeljku o efikasnosti, a pitanja nadležnosti i odabira razmatramo u ovom odjeljku. I druga istraživačka pitanja takođe se problematizuju iz vizure Pariskih

principa, ali se ona razmatraju u relevantnim odjeljcima ovog izvještaja kada se kao takva jave.

SCA je zaključio da Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Zaštitniku daje ograničene nadležnosti i ovlaštenja u pogledu promocije ljudskih prava, što je temeljni zahtjev Pariskih principa<sup>97</sup> i presudni element za razvoj djelotvorne nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava.<sup>98</sup> U tom smislu, „promocija“ se shvata kao uključivanje funkcija „kojima se teži stvaranju društva u kome se ljudska prava šire shvataju i poštuju. Takve funkcije mogu da obuhvataju edukaciju, osposobljavanje, savjetovanje, rad s građanima i javno zastupanje.“<sup>99</sup> Stoga, SCA podstiče Zaštitnika „da zagovara uvođenje odgovarajućih izmjena i dopuna u zakon kojim se reguliše njegov rad, kako bi se izričito navela ta nadležnost vezana za promociju.“<sup>100</sup> Međutim, iz razgovora s predstavnicima Institucije Zaštitnika može se zaključiti da institucija još uvijek nema jasan strateški pristup i akcioni plan da ta pitanja rješava.<sup>101</sup>

Uprkos navedenom, Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda upućuje na zaštitu i promociju prava djeteta kao dio dužnosti u okviru nadležnosti Zaštitnika koje obavlja zamjenik/ca u skladu sa članom 9. **Mnogo je dokaza da Zaštitnik sprovodi svoje promotivne aktivnosti što se tiče prava djeteta, što povećava njegovu relevantnost kao nacionalne institucije za ljudska prava u oblasti prava djeteta.** Zaštitnikova kampanja, Djeca pišu Zaštitniku, koja je pokrenuta 2013. godine, ali koja je nastavljena i tokom perioda obuhvaćenog evaluacijom, imala je cilj da poveća upoznatost djece s mehanizmom podnošenja pojedinačnih pritužbi.<sup>102</sup> Kampanja, koju su podržali UNICEF i Švajcarska ambasada u Beogradu, a koja je realizovana u saradnji s lokalnom NVO, Akcija za ljudska prava,<sup>103</sup> podrazumijevala je informisanje osnovnoškolaca o instituciji Zaštitnika i pozivanje da pišu Zaštitniku u slučaju kršenja njihovih prava.<sup>104</sup> Tokom 2014. godine pripremljen

je i distribuiran u školama strip koji prikazuje najčešće vrste nasilja koje se prijavljuju, zajedno sa preporukama Zaštitnika.<sup>105</sup>

Osim toga, Zaštitnik saraduje i s Mrežom zlatnih savjetnika, grupom od dvanaestoro djece uzrasta od 11 do 17 godina,<sup>106</sup> kako bi se povećala upoznatost s pravima djeteta i radom institucije Zaštitnika, prvenstveno putem platformi na društvenim mrežama koje vodi ova Mreža, kao i učešćem u aktivnostima s državnim organima, NVO, medijima i drugim javnim tijelima (kao što su obrazovne i institucije socijalne zaštite) i međunarodnim organizacijama.<sup>107</sup> Nadalje, zamjenica Zaštitnika obilazila je institucije za djecu, uključujući škole, ustanove za brigu o djeci i dnevne centre,<sup>108</sup> u pokušaju da dođe do posebno osjetljive ili „skrivenne“ grupe djece u Crnoj Gori. Ostale aktivnosti podizanja svijesti uključivale su prevođenje Konvencija o pravima djeteta na jezik primjeren djeci, brošuru za upoznavanje stručnih radnika i djece s Fakultativnim protokolom III, kao i okrugle stolove s nosiocima dužnosti iz Vladinih institucija da ih podsjetite na sadržaj tog protokola i na izazove s kojima se mogu susresti kako bi se osigurala njegova implementacija.<sup>109</sup> **Sve te aktivnosti smatraju se vrlo relevantnim za djecu u Crnoj Gori i u skladu su s potrebama djece da imaju pristup ovom važnom mehanizmu za praćenje stanja dječjih prava.**

Promovisanje putem „edukacije i osposobljavanja“ razrađeno je u stavu A.1(f) Pariskih principa, u kojima se navodi da su nacionalne institucije za ljudska prava zadužene da pomognu u „formulisanju programa nastave i istraživanja ljudskih prava, te da učestvuju u njihovoj realizaciji u školama, na univerzitetima i u profesionalnim krugovima“. **Ima pokazatelja da Zaštitnik/zamjenica Zaštitnika sprovode ove aktivnosti, mada se ne čini da one predstavljaju značajan dio rada.** Pomenutu slikovnicu Ministarstvo prosvjete je odobrilo kao dodatno nastavno sredstvo za učenike VI i VII razreda.<sup>110</sup> Institucija Zaštit-

nika je 2014. godine izradila i prateći vodič za nastavnike.<sup>111</sup> Obećavajuća je informacija, koju je evaluacioni tim dobio od jednog predstavnika Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore, da je taj fakultet potpisao sporazum o saradnji sa Zaštitnikom kako bi studenti mogli da stiču praktična znanja putem predavanja koja Zaštitnik drži na univerzitetu ili u prostorijama Institucije Zaštitnika.<sup>112</sup>

Mada to SCA nije konkretno naveo, **proširenje nadležnosti zamjenika/ce Zaštitnika za prava djeteta na pitanja koja se odnose na „socijalnu zaštitu i mlade“, bez povećanja broja zaposlenih, do kojeg je došlo 2016. godine,<sup>113</sup> mogao bi da „previše razblaži“ ulogu zamjenika/ce, te da dovede do manjka vremena i kapaciteta koji su na raspolaganju za rješavanje pitanja vezanih za prava djeteta (pogledati i odjeljak o efikasnosti).**

Dijelom B Pariskih principa o „sastavu i garancijama nezavisnosti i pluralizma“, od nacionalnih institucija za zaštitu ljudskih prava, između ostalog, zahtijeva se da sastav i imenovanje članova bude utvrđeno „u skladu s procedurom koja obezbjeđuje sve neophodne garancije da se osigura pluralistička zastupljenost društvenih snaga (civilnog društva) u zaštiti i promovisanje ljudskih prava“. **Po Ustavu Crne Gore, Zaštitnik se bira većinom glasova u Skupštini na predlog Predsjednika države.**<sup>114</sup> Članom 7 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda dodatno se predviđa da u postupku utvrđivanja predloga kandidata Predsjednik mora da „obavlja konsultacije s naučnim i stručnim institucijama i nevladinim organizacijama čija je osnovna djelatnost zaštita ljudskih prava i sloboda.“<sup>115</sup> Po mišljenju SCA, taj proces „nije dovoljno širok niti transparent“, jer ne zahtijeva oglašavanje upražnjenog mjesta, ne utvrđuje jasne i usaglašene kriterijume po kojima sve strane ocjenjuju zasluge kvalifikovanih potencijalnih kandidata koji se prijave na konkurs niti navode kako se odvija proces širokih konsultacija i/ili učešća u prijavljiva-

nju, pregledu, odabiru i imenovanju.<sup>116</sup> Iz tog razloga, SCA preporučuje da Zaštitnik treba da zagovara uspostavljanje procesa imenovanja kojim se uklanjaju te bojazni, konstatujući da je „proces kojim se promoviše odabir na osnovu zasluga i osigurava pluralizam neophodan kako bi se obezbijedila nezavisnost i povjerenje javnosti u najviše predstavnike nacionalne institucije za ljudska prava.“<sup>117</sup>

Iako se to ne konstatuje u zaključcima SCA, Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda zahtijeva se da zamjenika/cu imenuje Skupština na predlog Zaštitnika. Nema zahtjeva da Zaštitnik obavlja konsultacije s ostalima prilikom davanja predloga. **Prethodno iznesene bojazni u pogledu odabira Zaštitnika otuda važe i za odabir zamjenika/ce i njegove/njene relevantnosti kao mehanizma za praćenje stanja dječjih prava.**

### 5.1.2 Teorija promjene za Program za Crnu Goru za period 2017–2021. godine

- (ii) U kojoj mjeri je Teorija promjena iz Programa za Crnu Goru usklađena s potrebama dječaka i djevojčica u Crnoj Gori, uključujući one koji su posebno marginalizovani ili podložni diskriminaciji, te koliko je relevantna za crnogorski kontekst?

Teorija promjene za komponentu Programa UNICEF-a za Crnu Goru za period 2017–2021. godine, koja se odnosi na pristup pravdi i praćenje stanja dječjih prava, jeste radni nacrt, koji je UNICEF pripremio prvenstveno kao alatku za lakšu izradu Programskog dokumenta za Crnu Goru. Teorija promjene će u odnosu na praćenje stanja dječjih prava dobiti svoju završnu verziju nakon ove evaluacije.<sup>118</sup>

S tim na umu, ukupni ishod Teorije promjene je: „Do 2021. godine pravosudni sistem obezbjeđuje pravičan pristup pravdi za svu djecu koja uživaju djelotvornu pravnu zaštitu i kontinuirano praćenje povreda prava djeteta koje sprovode nacionalne institucije za ljudska prava i organizacije civilnog društva”.<sup>119</sup> Tom ishodu prethodi šest rezultata, od kojih se tri odnose na praćenje stanja dječjih prava: (i) povećana svijest građana i stručnih radnika o djeci kao nosiocima prava; (ii) Zaštitnik ljudskih prava i sloboda ima osnažen kapacitet za praćenje realizacije prava djeteta; i (iii) izrada mehanizama za informisanje djece kako da zatraže podršku Zaštitnika, s posebnim naglaskom na djecu pripadnike manjinskih grupa i djecu sa smetnjama u razvoju.<sup>120</sup> Ti rezultati su relevantni za potrebe djece navedene u odjeljku 3.2 (Kontekst) u pogledu kontinuiranog praćenja kršenja prava djeteta koje sprovodi Zaštitnik i organizacije civilnog društva, zatim za povećanje svijesti o djeci kao nosiocima prava, te za povećanje kapaciteta Zaštitnika da prati stanje dječjih prava. Te potrebe potvrđene su i tokom istraživanja na terenu (pogledati odjeljak 5.2 - Efektivnost za podatke i analizu). **Međutim, ovi ishodi i rezultati ne odražavaju potrebe djece za postojanjem dobro koordinisanog sistema za praćenje stanja djeteta unutar Vlade ili potrebe posebno nevidljivih ili ranjivih grupa djece kojima treba posvetiti posebnu pažnju, kao što su djeca iz ruralnih područja, djeca iz zajednica Roma i Egipćana, te djeca sa smetnjama u razvoju, kako je to naznačeno u odjeljku 3.2 (Kontekst), a dodatno potvrđeno u odjeljku 5.2 (Efektivnost).**

Sve u svemu, samo jedan od indikatora ishoda<sup>121</sup> u okviru Teorije promjene odnosi se na praćenje stanja dječjih prava (vezano za mjerenje i rješavanje pritužbi koje se podnose Zaštitniku), dok se tri indikatora rezultata odnose na praćenje stanja dječjih prava (promjena znanja, stavova i postupanja stručnih lica i građana u odnosu na djecu

kao nosioce prava koji mogu da traže zaštitu prava; specijalizovana znanja stručnih lica da mogu da prate sprovođenje zakonskog okvira i postupanje u odnosu na prava djeteta, te besplatne internet stranice kojima se obezbjeđuje pristup podršci koju pružaju nacionalne institucije za ljudska prava). Samo jedan od ovih indikatora (mjerenje pristupa besplatnim internet stranama i materijali primjereni djeci) uzima u obzir marginalizovane i ranjive grupe time što se zahtijeva da odnosni materijal bude „na jeziku/u formatu pristupačnom djeci koja pripadaju manjinskim grupama i djeci sa smetnjama u razvoju”.<sup>122</sup> **Kako bi se osiguralo da Teorija promjene bude u saglasnosti s potrebama sve djece u Crnoj Gori, potrebe ranjive i marginalizovane djece treba pretočiti u sve indikatore.**

**Rezultati utvrđeni u odjeljku 3.3, zasnovani na projektnom zadatku i Programu za Crnu Goru za period 2017–2021. godine, kao dodatak onima iz Teorije promjene, relevantniji su za potrebe ranjive i marginalizovane djece, jer utvrđuju širi opseg nosilaca dužnosti unutar Vlade, kao i veću svijest i razumijevanje prava djeteta i praćenja stanja dječjih prava među samom djecom, te s posebnim osvrtom na djecu iz manjinskih grupa i djecu sa smetnjama u razvoju. Međutim, u Teoriji promjene ne pominju se djeca iz ruralnih područja, što je značajan propust. Pogledati odjeljak 6.2 (Efektivnost) u vezi s tim kako se indikatori, rezultati i ishodi mogu poboljšati ne bi li se na djelotvorniji način rješavale ove potrebe.**

Kao što je to generalno slučaj s Teorijom promjene, ključne pretpostavke više se fokusiraju na pristup pravdi nego na praćenje stanja dječjih prava. Međutim, u Teoriji promjene ipak se pominje jedna pretpostavka konkretno vezana za praćenje stanja dječjih prava: da će unapređenje sistema za praćenje dovesti do veće raspoloživosti podataka/dokaza za prava djece (pretpostavka kauzaliteta), te jedna pretpostavka kauzaliteta koja se preklapa s pristupom pravdi i s praćenjem prava djeteta: da će praćenje

pristupa pravdi doprinijeti povećanju broja djece koja imaju pristup pravdi i do povećanja kapaciteta nacionalne institucije za ljudska prava (Zaštitnika). **Te prepostavke su relevantne i validne, mada se čini da se korak od povećanja pristupa pravdi do povećanog kapaciteta Zaštitnika oslanja na pojačane kapacitete za praćenje stanja dječjih prava u čitavom Vladinom sektoru, što trenutno nedostaje u Teoriji promjene.**

**U Teoriji promjene utvrđuju se i glavni kontekstualni rizici za razvoj sistema praćenja stanja dječjih prava u Crnoj Gori, koji uključuju: nedovoljna finansijska sredstva, kadrovske i organizacione promjene u Vladi Crne Gore, ograničeno sprovođenje usvojenih strategija/javnih politika/servisa, kultura profesionalne odgovornosti nije ostvarena, te činjenica da se prikupljeni podaci i dokazi ne koriste prilikom izrade javnih politika i reformi. Ponavljamo, sve je ovo izuzetno relevantno i treba ga razmotriti i uzeti u obzir tokom programiranja praćenja stanja dječjih prava (i pristupa pravdi).**

### 5.1.3 Ostvarivanje sinergije planiranih intervencija s postojećim aktivnostima, politikama, strategijama i pristupima praćenju stanja dječjih prava

- (iii) U kojoj mjeri se planirane intervencije na planu praćenja stanja dječjih prava mogu nadovezati na postojeće intervencije drugih ključnih relevantnih subjekata i kako se može ostvariti sinergija između planiranih intervencija na planu praćenja stanja dječjih prava i politika, strategija i pristupa drugih ključnih relevantnih aktera?

Mjera u kojoj se intervencije UNICEF-a na planu praćenja stanja dječjih prava mogu nadograditi na postojeće intervencije drugih relevantnih aktera u toj oblasti neraskidivo je vezana za šire pitanje kako UNICEF može da ostvaruje sinergiju svojih budućih intervencija na planu praćenja stanja dječjih prava s ključnim politikama, strategijama i pristupima drugih relevantnih aktera. U razgovorima s glavnim ispitanicima naglašeno je da mnoge intervencije relevantnih aktera na planu praćenja stanja dječjih prava umnogome zavise od tehničke i finansijske podrške UNICEF-a (recimo, pružanje tehničke podrške za izradu NPAD 2013–2017, kao i finansijske podrške Centru za prava djeteta prilikom izrade alternativnog izvještaja za drugi i treći ciklus periodičnog pregleda za Crnu Goru pred Komitetom za prava djeteta).<sup>123</sup> Relevantni akteri na polju praćenja stanja dječjih prava naveli su da im nedostaju kako finansijski tako i ljudski resursi, što ih ograničava u smislu intervencija koje mogu da sprovedu (što se dodatno razmatra u odjeljku 5.3 – Efikasnost; pogledati i odjeljak 5.2 – Efektivnost). Međutim, kako je prethodno navedeno, čini se da kod nekih relevantnih aktera postoji unekoliko ograničeno razumijevanje što se suštinski podrazumijeva pod praćenjem stanja dječjih prava. Imajući u vidu pomenute izazove, vezano za međusektorsku saradnju, intervencije u oblasti praćenja stanja dječjih prava obično su izolovane, čime se ograničavaju mogućnosti za sistematski pregled ili reformu (pogledati odjeljak 5.5 (Međusektorska koordinacija) radi podataka i analize).

Uprkos tim izazovima, postoje značajne intervencije, politike, strategije i pristupi ključnih aktera na tom polju, osim samih mehanizama za praćenje stanja dječjih prava, s kojima treba usaglasiti planirane intervencije na polju praćenja stanja dječjih prava. Na primjer, što se tiče podizanja svijesti, važno je razmotriti uspostavljanje sinergije sa Zaštitnikom, koji je tokom perioda obuhvaćenog evaluacijom sprovodio aktivno-

sti podizanja svijesti putem svoje internet stranice i društvenih mreža, kroz aktivnosti Mreže zlatnih savjetnika i putem konkretnih kampanja (pogledati odjeljak 6.1.1).<sup>124</sup> Posebnu pažnju i pažljivo planiranje treba posvetiti osmišljavanju i sprovođenju aktivnosti na planu praćenja stanja dječjih prava u skladu s narednim NPAD. NPAD za period 2013–2017. godine je istekao, a ne postoji namjera da se radi novi.<sup>125</sup> NPAD je predviđen kao master plan i okvir za praćenje realizacije prava djeteta, kako je predviđeno Konvencijom, kao i Završnim zapažanjima Komiteta za prava djeteta, čije objavljivanje se očekuje u junu 2018.<sup>126</sup> **Postojeća Teorija promjene i Program za Crnu Goru za period 2017–2021. godine ne uzimaju u obzir te ključne aktivnosti na planu praćenja stanja dječjih prava, iako je NPAD ključni dokument u tom smislu, a Savjet za prava djeteta, kao tijelo za praćenje realizacije NPAD, ključni akter u oblasti praćenja stanja dječjih prava.**

MVP saraduje s OHCHR-om i drugim akterima na planu praćenja stanja dječjih prava, uključujući resorna ministarstva, Zaštitnika i NVO, u aktivnostima izrade baze podataka koja bi se koristila za praćenje realizacije preporuka koje daju međunarodna tijela za ljudska prava.<sup>127</sup> Plan je da se u bazu podataka automatski unose preporuke koje proističu iz UPR ciklusa za Crnu Goru, ali bi takođe omogućavala relevantnim akterima da ručno unose preporuke tijela UN i posebne postupke. Namjera baze podataka nije da *zamijeni* potrebu za postojanjem dobro koordinisanog Vladinog sistema za praćenje stanja ljudskih prava, već prije da bude neka alatka za upravljanje podacima.<sup>128</sup> U bazi podataka bi se preporuke razdvojile na podaktivnosti i objedinjavale i povezivale preporuke koje se odnose na slična pitanja, a koje su dala različita tijela. Cilj je da korisnici mogu da koriste bazu podataka da utvrde aktivnosti kojima mogu odgovoriti na više preporuka, da se evidentira ko su nosioci aktivnosti i rokovi, te da se prati realizacija i finansiranje aktiv-

nosti.<sup>129</sup> **Ova intervencija direktno se odnosi na teoriju na kojoj se zasniva Program za Crnu Goru, kako je to navedeno u odjeljku 3.3, pogotovo rezultat 1, koji se odnosi na aktere na polju praćenja stanja dječjih prava koji imaju kapacitet i mehanizme odgovornosti da sprovedu tu funkciju monitoringa.**

Na opštinskom nivou, strategije i intervencije najrelevantnije za predmet ove evaluacije su lokalne strategije/akcioni planovi. Lokalne akcione planove izrađuju međusektorske radne grupe koje okupljaju predstavnike relevantnih institucija i NVO na lokalnom nivou.<sup>130</sup> Broj lokalnih akcionih planova za djecu na tri lokacije obuhvaćene evaluacijom (Podgorica, Bijelo Polje i Herceg Novi) različit je, kao i tematske oblasti kojima se bave, a koje uključuju djecu, mlade, rodnu ravnopravnost, socijalnu inkluziju i osobe s invaliditetom.<sup>131</sup> Nekoliko ključnih ispitanika objasnilo je da se akcioni plan za djecu zasniva na završnim zapažanjima Komiteta za prava djeteta i da je usaglašen sa NPAD 2013–2017,<sup>132</sup> dok su planovi za rodnu ravnopravnost zasnovani na završnim zapažanjima Komiteta CEDAW.<sup>133</sup> **U tom smislu, lokalni akcioni planovi su relevantni ako uzmemo u obzir da im je namjera da ponude okvir za rješavanje nedostataka i nejednakosti vezane za prava djeteta na lokalnom nivou, ostvarujući sinergiju s preporukama Komiteta za prava djeteta, Komiteta CEDAW i NPAD 2013–2017.**

I konačno, prilikom izrade i realizacije planiranih intervencija treba u potpunosti koristiti postojeće mehanizme za participaciju djece u Crnoj Gori. To uključuje Mrežu zlatnih savjetnika Zaštitnika, koji već čine dio sistema za praćenje stanja dječjih prava, i dječje parlamente i zajednice učenika, koji su dio postojećeg mehanizma za participaciju djece.<sup>134</sup> Međutim, kako bi se ovi mehanizmi dalje nadograđivali, važno je razmotriti da li su oni reprezentativni, tj. da li uključuju djecu iz marginalizovanih i ranjivih grupa. Na primjer, kako je navede-

no, članovi Mreže zlatnih savjetnika biraju se putem javnog poziva, čime se osigurava učešće djece iz raznih gradova u Crnoj Gori, kao i iz Dječjeg doma u Bijeloj, ali što

nužno ne omogućava prijavljivanje ili uključivanje djece iz ranjivih i marginalizovanih grupa.<sup>135</sup>

### RELEVANTNOST – KLJUČNI NALAZI:

- Aktivnosti ključnih aktera na planu praćenja stanja dječjih prava i nadležnosti mehanizama za praćenje stanja dječjih prava uglavnom su relevantni za potrebe dječaka i djevojčica u Crnoj Gori. Međutim, izvještaji ministarstava i skupštinskih odbora manje su relevantni za djecu u odnosu na konkretnije izvještaje vezane za Konvenciju o pravu djeteta i CEDAW ili godišnje izvještaje o realizaciji NPAD 2013–2017, čiji je cilj unapređenje prava djece. Takvo stanje djelimično je izazvano neprepoznavanjem određenih ministarstava (prvenstveno Odjeljenja za rodnu ravnopravnost u MLjMP, kao i MZ) i skupštinskog Odbora za obrazovanje, kulturu i sport da su dječja pitanja dio njihove nadležnosti.<sup>136</sup> Ovaj nalaz posebno je problematičan u vezi s dječjim pitanjima ili grupama djece koja se odnose na rad više ministarstava ili skupštinskih odbora, kao što su pitanja koja se odnose konkretno na djevojčice.
- Širenje nadležnosti zamjenika/ce Zaštitnika na pitanja mladih i socijalne zaštite, bez pripadajućeg povećanja zaposlenih, dovodi do rizika „da se razvodni” uloga zamjenika/ce usljed manje vremena i kapaciteta koje može da opredijeli za pitanja djece. To se mora posmatrati kao uticaj na relevantnost radnog opterećenja zamjenika/ce. Nadalje, način odabira i imenovanja zamjenika/ca Zaštitnika nema dovoljnu širinu, nije u potpunosti transparentan, te nije u potpunosti usaglašen s Pariskim principima. Međutim, postoje pokazatelji da Zaštitnik sprovodi aktivnosti promovisanja prava djeteta, te da saraduje s univerzitetima na izradi i realizaciji obrazovnih i istraživačkih programa u vezi s ljudskim pravima, u skladu s Pariskim principima, pa je otuda i mehanizam za praćenje stanja dječjih prava.
- Program UNICEF-a za Crnu Goru i dokument s Teorijom promjene nijesu u potpunosti relevantni za potrebe dječaka i djevojčica u Crnoj Gori, jer ne rješavaju potrebu za postojanjem dobro koordinisanog Vladinog sistema za praćenje stanja dječjih prava, koji uključuje i lokalni nivo. Potrebe slabo vidljive ili ranjive djece takođe nijesu odgovarajuće obuhvaćene rezultatima i indikatorima Teorije promjene. Postoji nekoliko istaknutih postojećih i planiranih intervencija u oblasti praćenja stanja dječjih prava koje se mogu usaglasiti s Programom za Crnu Goru, kao što su izrada novog NPAD, lokalnih akcionih planova i pilot alatke za upravljanje podacima, koju Vlada trenutno izrađuje uz podršku OHCHR. Postojeći mehanizmi za podizanje nivoa svijesti, pogotovo Mreža zlatnih savjetnika Zaštitnika, takođe su potencijalno dobar način snaženja učešća i svijesti djece u okviru novog Programa za Crnu Goru, ali trenutno nijesu uzeti u obzir tokom izrade ili planirane realizacije.

## 5.2 Efektivnost

Efektivnost: Koji je najbolji način da UNICEF podrži razvoj sistema za praćenje stanja dječjih prava, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, kako bi se osiguralo da dječaci i djevojčice u Crnoj Gori, uključujući one koji su posebno marginalizovani ili podložni diskriminaciji, imaju pristup odgovornom sistemu za praćenje stanja dječjih prava?

### 5.2.1 Praćenje stanja dječjih prava od strane Vlade, skupštinskih odbora i civilnog društva

- (i) U kojoj mjeri zainteresovane strane prikupljaju, razmjenjuju i analiziraju podatke kako bi se pratili trendovi stanja dječjih prava u Crnoj Gori?

Veoma mali broj aktera u oblasti praćenja stanja dječjih prava *sistematski* prikuplja i *razmjenjuje* kvantitativne i kvalitativne podatke o položaju djece u Crnoj Gori. Izuzetno uskog niza zvaničnih podataka o djeci koje na godišnjem nivou objavljuje MONSTAT,<sup>137</sup> koji takođe sarađuje s UNICEF-om na obezbjeđivanju podataka za bazu podataka TransMonEE (Transformativni monitoring za veću ravnopravnost),<sup>138</sup> prikupljanje i razmjena podataka među akterima na polju praćenja stanja dječjih prava prvenstveno je reaktivna i vezana za potrebe izvještavanja prema međunarodnim tijelima (kao što su periodični pregledi pred komitetima za prava djeteta i CEDAW ili UPR), kao odgovor na ad hoc zahtjeve za informacijama od ostalih relevantnih aktera,<sup>139</sup> ili u skladu s istraživačkim projektima koji se sprovode kada to finansije dozvoljava-

ju.<sup>140</sup> Iako ministarstva i skupštinski odbori prikupljaju podatke vezane za svoje aktivnosti u godišnjim ili periodičnim izvještajima, nalazi se u principu fokusiraju na realizovane aktivnosti i njihove rezultate, nasuprot njihovim ishodima i uticaju na djecu,<sup>141</sup> te otuda nude ograničene informacije o nedostacima i nejednakostima u uživanju prava djeteta.

Taj „reaktivni” pristup razmjeni podataka očit je i na opštinskom nivou i na nivou direktnih pružalaca usluga. Javna tijela na opštinskom nivou i generalno oni koji su u direktnom kontaktu s korisnicima doživljavaju praćenje stanja dječjih prava kao odgovornost onih na „visokom nivou” ili na „nacionalnom nivou”, a svoju ulogu vide usko kao prenosnika podataka na zahtjev ministarstava ili Zaštitnika.<sup>142</sup> Čak i kada se podaci prikupljaju i razmjenjuju putem elektronske baze podataka, kao što je MEIS ili socijalni karton, sami podaci se u načelu potražuju na osnovu izražene potrebe na centralnom nivou. Na primjer, predstavnici CSR naveli su da nemaju dovoljno vremena ni kapaciteta da sami analiziraju i koriste podatke da bi pratili uživanje prava djeteta, te taj zadatak rezervišu za MRSS na nacionalnom nivou.<sup>143</sup>

**Kada relevantni akteri u sistemu praćenja stanja dječjih prava ipak prikupljaju i razmjenjuju podatke, oni nijesu dovoljno razvrstani po osnovu roda, uzrasta, etničkog porijekla i invaliditeta ili nekog drugog statusa, kako bi se omogućilo utvrđivanje nedostajućih elemenata ili nejednakosti u uživanju prava u zemlji.** Ne radi se o novom izazovu, već su ga kao prepreku utvrdili kako Komitet za prava djeteta tako i CEDAW komitet tokom prethodnih periodičnih pregleda.<sup>144</sup> Primjera radi, godišnji izvještaji Savjeta za prava djeteta o realizaciji NPAD 2013–2017. ne dostavljaju raščlanjene podatke gdje je to potrebno, pogotovo vezano za konkretne ciljeve u pogledu zdravlja, djece sa smetnjama u razvoju i pristupa pravdi.<sup>145</sup> To što relevantni akteri na ovom planu, koji dolaze iz raznih



sektora i tematskih oblasti, i dalje upućuju na taj poseban izazov<sup>146</sup> ukazuje da i dalje postoji potreba da se osnaži sistematsko prikupljanje raščlanjenih podataka vezano za djecu.

**Nepostojanje raščlanjenih podataka o djeci dijelom je posljedica odsustva indikatora za prikupljanje raščlanjenih podataka o djeci.**<sup>147</sup> Međutim, **takođe je izazvano fragmentisanom prirodom brojnih baza podataka u koje se podaci slivaju (kao što su socijalni karton, MEIS, PRIS<sup>148</sup>) te različitim metodama prikupljanja podataka, mjerenja i analize koje različiti relevantni akteri usvajaju.**<sup>149</sup> Fragmentisane i nedosljedne prakse prikupljanja podataka dovode do kontradiktornih nalaza na tačkama preklapanja sistema (na primjer, različiti statistički podaci vezano za nasilje nad djecom kod policije i CSR), te do nedostajućih podataka na tačkama neusaglašenosti višestrukih sistema (recimo, o pitanjima koja se odnose na djecu sa smetnjama u razvoju koja nijesu upisana u školu, djevojčicama Romkinjama žrtvama nasilja i podaci koji se odnose na djecu korisnike sistema posebne podrške u sudskom postupku).<sup>150</sup>

**Ovaj izazov dodatno se usložnjava problemima tehnološke i praktične prirode s kojima se relevantni akteri sa strane Vlade suočavaju prilikom preuzimanja i tumačenja podataka iz ovih baza, što posebno važi za socijalni karton, PRIS i MEIS.**<sup>151</sup> To dovodi do toga da se ministarstva obraćaju zaposlenima u direktnom kontaktu s korisnicima da ručno unose podatke. Na primjer, jedan predstavnik/ca ministarstva je naveo/la da usljed teškoća u preuzimanju podataka iz baze MEIS za potrebe periodičnog izvještavanja Komitetu za prava djeteta mora da se obrati centrima za socijalni rad i da od njih traži podatke.<sup>152</sup> **Nadalje, čak i kada se podaci preuzimaju iz baza podataka, izazovi nastaju kada sami službenici treba da tumače statističke podatke i sami sprovode analize.** Na primjer, komentarišući prikupljanje

podataka kroz MEIS, predstavnici jednog državnog organa naveli su da ta baza nije pogodna za korišćenje, te da se oslanjaju na kolege iz odjeljenja za IKT da preuzimaju i tumače brojke iz baze podataka, te da sintetišu podatke za njihove potrebe.<sup>153</sup>

Potreba da se uvedu čvrste i transparentne procedure i standardi za prikupljanje, analizu i razmjenu podataka na nivou nacionalne vlade posebno je istaknuta s obzirom na sve veću centralizaciju procesa prikupljanja podataka. Iako MONSTAT i dalje prikuplja i objavljuje podatke koji se odnose na djecu u nizu zvaničnih statistika koje radi, umjesto prikupljanja tih podataka s lokalnog nivoa i od službi u direktnom kontaktu s korisnicima, te podatke sve više prikupljaju i objedinjavaju ministarstva prije nego što ih pošalju MONSTAT-u.<sup>154</sup>

**Skupštinski odbori ključni su akteri na planu praćenja stanja dječjih prava i oni se oslanjaju na podatke koje im dostavljaju drugi relevantni akteri, kao što su ministarstva, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda i organizacije civilnog društva. Ograničenja vezana za prikupljanje, analizu i razmjenu podataka neminovno se odražavaju i na kvalitet rada skupštinskih odbora.** Skupštinski odbori imaju ovlašćenje da idu u obilaske ustanova i tako imaju priliku za primarno prikupljanje i analizu podataka. Međutim, takvi obilasci dešavaju se samo povremeno<sup>155</sup>. I saslušanja pred skupštinskim odborima mogu da pruže priliku za dalje pribavljanje podataka o položaju djece od relevantnih pružalaca informacija. Međutim, ukazano je na to da se skupštinski odbori uglavnom fokusiraju na opšta pitanja, a ne postavljaju dubinska pitanja pružaocima informacija.<sup>156</sup>

Kako je pomenuto u odjeljku 5.1 (Relevantnost), **čini se da mnogi koji su uključeni u neki mehanizam za praćenje stanja dječjih prava ili koji za takav mehanizam rade ne razumiju u potpunosti važnost praćenja stanja dječjih prava i što ono podrazumijeva ili zašto se podaci priku-**

**pljaju.** Predstavnici svih sektora, u načelu, svode praćenje stanja dječjih prava na samu realizaciju prava ili izradu izvještaja, sa svega par predstavnika koji prepoznaju da je za praćenje stanja dječjih prava potreban kontinuiran proces prikupljanja i analize raščlanjenih podataka, izvještavanja, korišćenja podataka i naknadnog praćenja nalaza, kako to i stoji u definiciji koja se koristi u svrhu ove evaluacije.<sup>157</sup> **Mehanizmi za praćenje stanja dječjih prava prikupljaju ogromne količine podataka putem elektronskih baza podataka, ali se ti podaci uopšte ne analiziraju niti koriste.**

Dok je većina zainteresovanih strana svjesna potrebe da prikuplja, dijeli i analizira podatke koji se odnose na djecu, a potpadaju pod njihovu nadležnost,<sup>158</sup> **među nekim akterima postoji uvjerenje da isključivu odgovornost za praćenje stanja dječjih prava ima MRSS.**<sup>159</sup> Taj nalaz izaziva bojazni, budući da se Savjet za prava djeteta oslanja na dostavljanje podataka od strane drugih ministarstava, kako bi pratio realizaciju preporuka Komiteta za dječja prava.<sup>160</sup> **Slični izazovi nastaju i u kontekstu nekih skupštinskih odbora,**<sup>161</sup> što dodatno pogoršava izazove vezane za prikupljanje, razmjenu i analizu podataka za potrebe praćenja stanja dječjih prava.

- (ii) U kojoj mjeri relevantni akteri na planu praćenja stanja dječjih prava koriste podatke i analize za pripremu zakona, politika i programa, u cilju unapređenja realizacije dječjih prava u Crnoj Gori?

**Postoje određeni primjeri rezultata mehanizama za praćenje stanja dječjih prava koji se koriste prilikom izrade zakona, javnih politika i programa da bi se rješavali nedostaci i nejednakosti u realizaciji prava djeteta, mada to još uvijek nije ni preovlađujuća ni sistematska**

**praksa u okviru sistema za praćenje stanja dječjih prava.** Na primjer, u Završnim zapažanjima Komiteta za prava djeteta datim Crnoj Gori prilikom prethodnog periodičnog pregleda potcrtana je izrada NPAD 2013–2017<sup>162</sup>, dok je MLJMP koristilo Završna zapažanja CEDAW komiteta, a MVP preporuke iz UPR za izradu akcionih planova.

**Ovom evaluacijom ustanovljeno je da postoji malo dokaza ili da ih uopšte nema da se godišnji izvještaji ministarstava koriste prilikom izrade zakona, politika i programa za unapređenje sprovođenja prava djeteta.** Kako je to prethodno naznačeno, sadržaj ovih izvještaja nije najprimjereniji toj svrsi, budući da se njima prvenstveno dokumentuju ostvarenja ministarstva u smislu rezultata aktivnosti i budućih planova.<sup>163</sup> I zaista, nekoliko predstavnika NVO mišljenja je da ministarstva ne koriste svu širinu svojih podataka na sistematičan način prilikom osmišljavanja reformi,<sup>164</sup> što dijelom proističe iz nedostatka političke volje<sup>165</sup> i nedostatka analize prikupljenih statističkih podataka, mada su nedostaci tih izvještaja i sistema za prikupljanje podataka, kako je prethodno naznačeno, takođe evidentne barijere u tom smislu.

Predstavnici **skupštinskih odbora** smatraju da se preporuke koje proističu iz njihovih aktivnosti na planu praćenja stanja dječjih prava (odnosno obilasci institucija, kontrolna i konsultativna saslušanja) koriste za donošenje zakona kojima se rješavaju nedostaci i nejednakosti u oblasti prava djeteta, kao što je prekidanje prakse smještanja djece do tri godine života u Dječji dom u Bijeloj, te uvođenje ličnih asistenata za djecu sa smetnjama u razvoju u redovne škole.<sup>166</sup> Međutim, **malo je drugih dokaza da se njihove preporuke sistematski primjenjuju,** a pojedini predstavnici izrazili su stav da su ti mehanizmi ograničene efektivnosti, s malo pozivanja na njihove preporuke prilikom realizacije reformi.<sup>167</sup> Iako skupštinski odbori mogu da zahtijevaju od

relevantnih aktera na planu praćenja stanja dječjih prava da dostavljaju izvještaje o napretku u sprovođenju zakona, takvi izvještaji najčešće se traže reaktivno, odnosno kao reakcija na pritužbe koje pokrenu ostali akteri na polju praćenja stanja dječjih prava.<sup>168</sup>

Predstavnici civilnog društva u načelu navode da koriste podatke koje prikupe iz svojih ad hoc istraživačkih projekata i praćenja sopstvenih programa, kako bi davali komentare na zakone i politike.<sup>169</sup> Iako ima primjera dobrih praksi saradnje između organizacija civilnog društva i Vlade u korišćenju podataka iz praćenja stanja dječjih prava prilikom izrade zakona, politika i nacionalnih programa, stav većine predstavnika NVO jeste da je njihovo uključivanje u radne grupe uglavnom reda radi, da se njihovi stavovi ne razmatraju ozbiljno, te da ih institucije ne obavještavaju o dešavanjima vezanim za dati zakon ili politiku nakon njihovog učešća u radu radne grupe ili na javnim raspravama.<sup>170</sup> Ovaj problem detaljnije se razmatra u odjeljku 6.5 (Međusektorska koordinacija), kao i neuključivanje akademske zajednice u taj proces.

U smislu narednih aktivnosti i praćenja napretka na izradi zakona, politika ili programa, ova aktivnost na planu praćenja stanja dječjih prava ograničena je barijerama koje se odnose na prikupljanje, analizu i razmjenu podataka vezanih za prava djeteta, kako je to već prethodno izneseno.

- (iii) U kojoj mjeri se nosioci dužnosti u oblasti praćenja stanja dječjih prava pozivaju na odgovornost za nedostatke ili nejednakosti u ostvarivanju dječjih prava u Crnoj Gori, na osnovu pokazatelja koje pruža sistem za praćenje stanja dječjih prava?

**Kada mehanizmi za praćenje stanja dječjih prava utvrde nedostatke i nejedna-**

**kosti u ostvarivanju prava djeteta, malo je dokaza da relevantni akteri koriste te nalaze da pozivaju nosioce dužnosti na odgovornost.** Što se tiče periodičnih izvještaja pojedinačnih ministarstava, oni se dostavljaju na razmatranje stalnim radnim tijelima Vlade, kao što su Komisija za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku i Komisija za ekonomsku politiku i finansijski sistem, nakon čega se izvještaji razmatraju i usvajaju na sjednici Vlade.<sup>171</sup> Kako je to pomenuto u odjeljku 5.1 (Relevantnost), izvještaji ministarstava mogu se objavljivati na njihovim internet stranama, što neki predstavnici Vladinih organa smatraju dostavljanjem na uvid javnosti,<sup>172</sup> što se može smatrati načinom pozivanja Vlade na odgovornost. Međutim, autori su imali poteškoća prilikom pokušaja da te izvještaje pronađu na internet stranama, što pokreće pitanja vezano za dostupnost tih izvještaja opštoj javnosti. Nadalje, jako je malo dokaza da ministarstva preduzimaju aktivne korake da objavljuju svoje godišnje izvještaje ili da s drugim zainteresovanim stranama razmatraju njihov sadržaj.

**Slično tome, malo je dokaza da relevantni akteri u oblasti praćenja stanja dječjih prava koriste preporuke Komiteta za prava djeteta za pozivanje nosilaca dužnosti na odgovornost.** To je dijelom tako usljed neprecizne prirode NPAD 2013–2017. NPAD je dokument visokog nivoa u kojem se aktivnosti dodjeljuju uopštenim grupama zainteresovanih strana ili sektora, a ne konkretnim nosiocima dužnosti.<sup>173</sup> Periodični izvještaji o realizaciji NPAD (i preporuka Komiteta za prava djeteta) nijesu dovoljno detaljni i ne konstatuju uvijek u kojoj se mjeri realizuju konkretne aktivnosti u NPAD<sup>174</sup>, ili, ako sadrže takve konstatacije, to je obično samo u najopštijem smislu.<sup>175</sup> Ovo se dešava uprkos tome što je Komitet za prava djeteta konstatovao potrebu da se razvije jedan efektivan mehanizam za praćenje realizacije planova djelovanja u vezi s djecom.<sup>176</sup> **Namjera je da se nacionalna baza podataka, koju izrađu-**

ju MVP i drugi nacionalni akteri na polju praćenja stanja dječjih prava, zajedno s OHCHR-om, koristi kao alatka za praćenje realizacije preporuka koje daju tijela UN za praćenje stanja ljudskih prava, uključujući i Komitet za prava djeteta, i mogla bi se koristiti za rješavanje ovog konkretnog izazova.

Nedostavljanje od strane Savjeta za prava djeteta detaljnih izvještaja o realizaciji NPAD 2013–2017, te nepostojanje aktivnosti s relevantnim organima Vlade u slučaju da se neka aktivnost ne realizuje, uz činjenicu da neka ministarstva ne prepoznaju svoje odgovornosti na planu praćenja stanja dječjih prava – znači da Vladi nije dovoljno skrenuta pažnja na nedostatke ili nejednakosti u sprovođenju prava djeteta (pogledati i podatke i analizu u odjeljku 5.5 – Međusektorska koordinacija).

Predstavnici su pozitivnije izvještavali o sprovođenju preporuka UPR, jer se nosioci dužnosti jasnije identifikuju u akcionom planu za sprovođenje preporuka iz UPR.<sup>177</sup> Takođe, češći su kontakti među organima zaduženim za realizaciju i veće je njihovo prepoznavanje sopstvenih odgovornosti.<sup>178</sup> **Međutim, kao što je to slučaj i kod Savjeta za prava djeteta, malo je dokaza o preduzimanju radnji u slučaju neispunjenja preporuka iz UPR od strane svih aktera generalno.**

Veoma je malo dokaza da preporuke koje daju skupštinski odbori sistematski prate sami odbori, NVO ili Zaštitnik. Osim toga, pojedini učesnici smatraju da je usvajanje izvještaja skupštinskih odbora formalna procedura,<sup>179</sup> što ukazuje na potencijalno propuštene prilike za vršenje nadzora.

**Potrebno je da NVO preuzmu proaktivniju ulogu u pozivanju organa Vlade i javnih institucija na odgovornost za nedostatke u zaštiti prava djeteta i neispunjenje ishoda mehanizama za praćenje stanja dječjih prava.** Nekoliko NVO na-

velo je da ne prate preporuke iz periodičnih razmatranja pred Komitetom za prava djeteta, CEDAW komitetom i UPR, iz izvještaja ministarstava ili preporuke skupštinskih odbora vezane za prava djeteta.<sup>180</sup> To može biti zbog nepostojanja neke NVO koja se fokusira na punu širinu prava djeteta, ali možda je i usljed nepostojanja saradnje između dva sektora, kako se detaljnije razmatra i odjeljku 5.5 o Međusektorskoj koordinaciji.

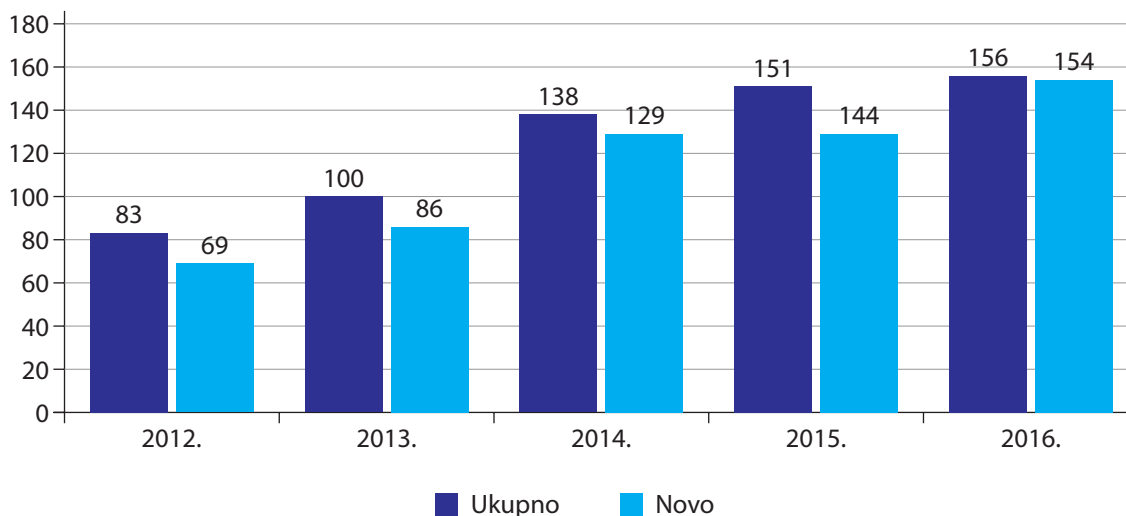
## 5.2.2 Institucija Zaštitnika

- (iv) U kojoj mjeri dječaci i djevojčice u Crnoj Gori imaju mogućnost korišćenja mehanizma pojedinačnih pritužbi Instituciji Zaštitnika?

Broj pojedinačnih pritužbi koje se odnose na navodne povrede prava djeteta podnijetih Zaštitniku tokom perioda obuhvaćenog evaluacijom daje naznaku o tome u kojem obimu dječaci i djevojčice imaju pristup postupku pojedinačne pritužbe. Ukupan broj pojedinačnih slučajeva i ukupan broj novih pojedinačnih slučajeva koje rješava zamjenik/ca Zaštitnika prikazani su u Grafikonu 1.

**Iako je došlo do povećanja kako ukupnog broja pojedinačnih slučajeva, tako i broja novih pojedinačnih slučajeva vezanih za djecu po kojima je postupao Zaštitnik u periodu od 2012. do 2016. godine (pogledati Grafikon 1), na osnovu detaljnije analize ovih podataka ne može se zaključiti da je povećanje izazvano većim brojem pritužbi na povrede prava djeteta.** Prvo, podaci za 2016. godinu ne navode broj povreda prava djece nasuprot pravima roditelja ili mladih ljudi iznad 18 godina života, koji su sada takođe u okviru nadležnosti zamjenika/ce Zaštitnika. Drugo, tokom 2015. i 2016. godine ukupno 11, odnosno 23 predmeta pokrenuo je Zaštitnik na svoju inicijativu.<sup>181</sup> **To znači da**

**Grafikon 1:** Ukupan broj pojedinačnih slučajeva i ukupan broj novih pojedinačnih slučajeva kod zamjenika/ce Zaštitnika (izvor: Godišnji izvještaji Institucije Zaštitnika)



je ukupan broj novih pojedinačnih pritužbi dostavljenih zamjeniku/ci Zaštitnika neznatno opao tokom ovog perioda, sa 133 na 131.<sup>182</sup>

Nije moguće komentarisati koliko je dječaka, a koliko djevojčica imalo pristup Zaštitniku na osnovu raspoloživih podataka o pojedinačnim pritužbama. **Zaštitnik niti prikuplja niti izvještava podatke po polu oštećenog/e, što je značajan nedostatak evidencija.** Kako se to pominje u odjeljku 5.3 (Efikasnost), nije to samo nedostatak u izvještavanju, naime, uvidom u spise predmeta utvrđeno je da se ovaj suštinski podatak uvijek ne evidentira u pojedinačnom spisu predmeta ili se čak uopšte ni ne pribavi.

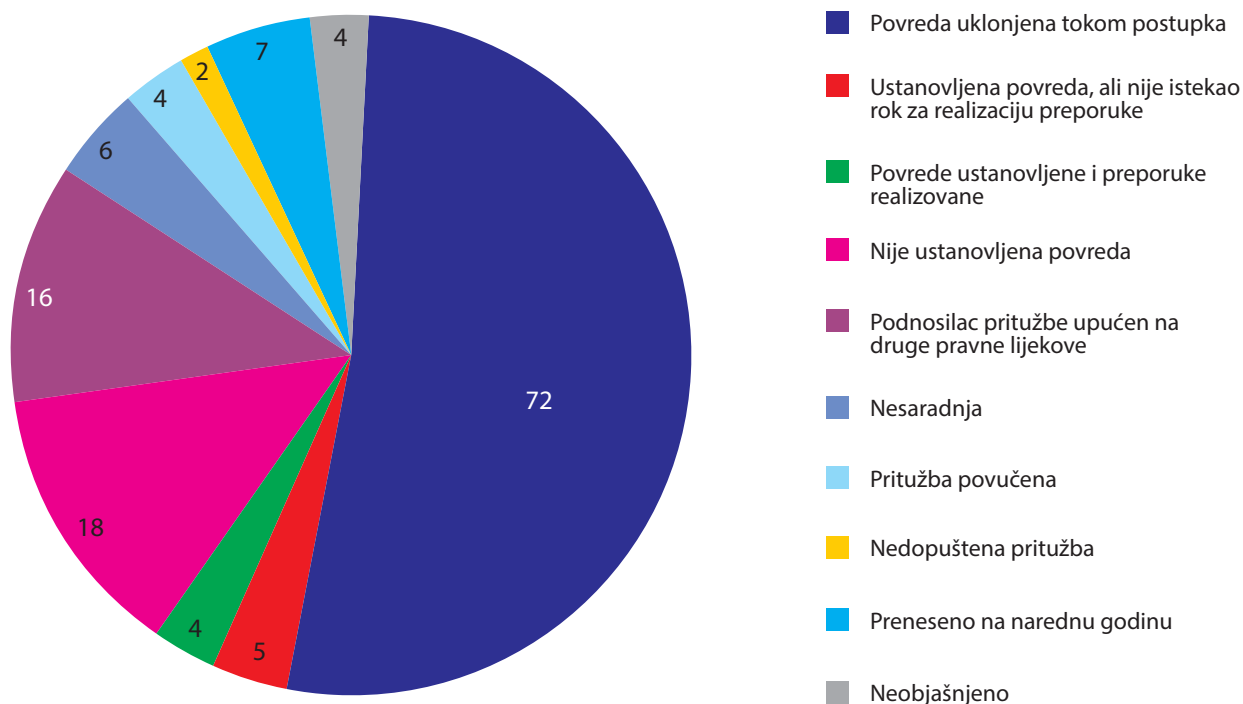
**Podaci o broju pojedinačnih pritužbi koje su dostavila sama djeca postoje samo za 2016. godinu. Ti podaci nijesu ohrabrujući, jer se čini da su sama djeca dostavila veoma malo, a možda i nijedan od 154 predmeta po kojima je postupao/la zamjenik/ca Zaštitnika tokom te godine:** žene su podnijele 66 pritužbi, muškarci 50 pritužbi, deset predmeta je „formirano nakon obraćanja djeci“, 23 predmeta su pokrenuta na sopstvenu inicijativu. Tri

pritužbe su dostavile grupe građana, a dva slučaja su anonimna.<sup>183</sup>

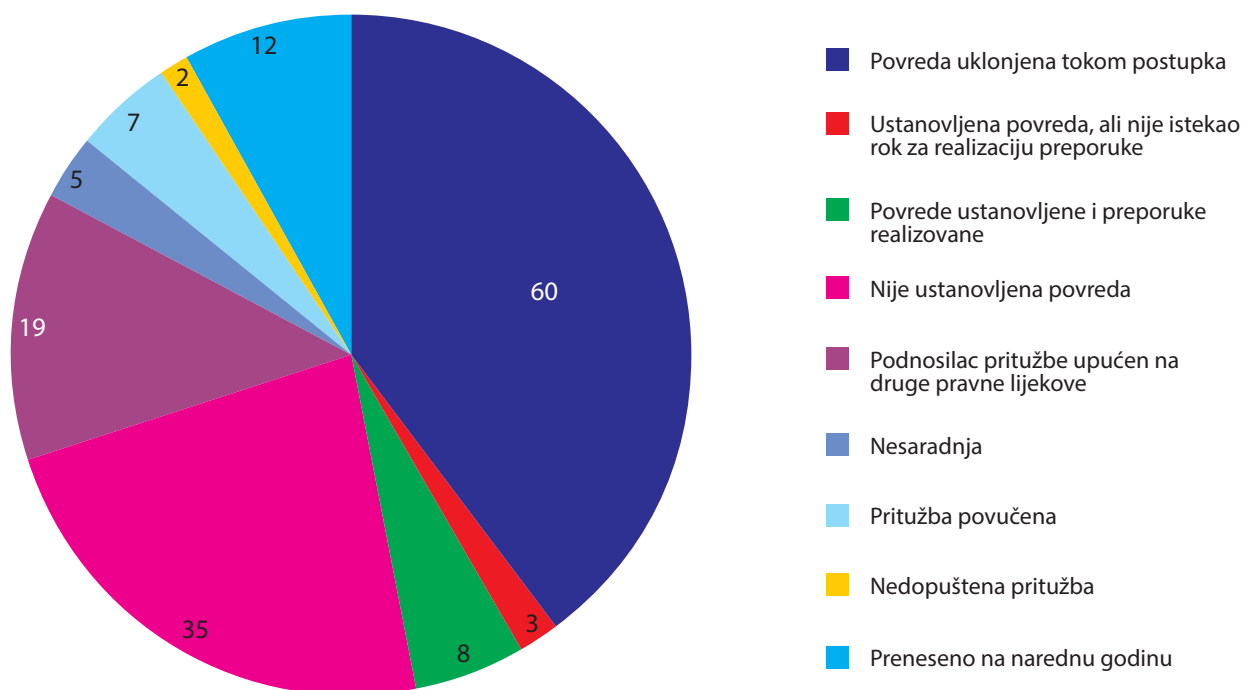
Broj dopuštenih nasuprot nedopuštenim pojedinačnim pritužbama dostavljenih Zaštitniku tokom perioda obuhvaćenog evaluacijom takođe ukazuje na mjeru u kojoj djeca vide Zaštitnika kao mehanizam za praćenje stanja dječjih prava. Na grafikonima 2, 3 i 4 u nastavku prikazani su svi predmeti po kojima je postupao/la zamjenik/ca Zaštitnika u periodu od 2012. do 2016. godine po ishodu postupka, na osnovu podataka koji stoje u godišnjim izvještajima o radu Zaštitnika.

Kako je to naznačeno u grafikonima 2, 3 i 4, samo je mali dio pojedinačnih slučajeva smatran „nedopuštenima“, mada se ne pominje da li su pritužbe koje su podnijeli podnosioci koji su upućeni na druge zakonske mehanizme dopušteni ili ne. Nadalje, uvidom u spise predmeta ustanovljeno je da su upiti ili traženje savjeta ili individualne pritužbe koje bi trebalo smatrati za nedopuštene evidentirani kao „povrede otklonjene tokom postupka“ ili „slučajevi riješeni tokom postupka“, čime se daje neprecizan podatak o stvarnom broju predmeta u radu Zaštitnika.<sup>184</sup> Iz tog razloga nije moguće ko-

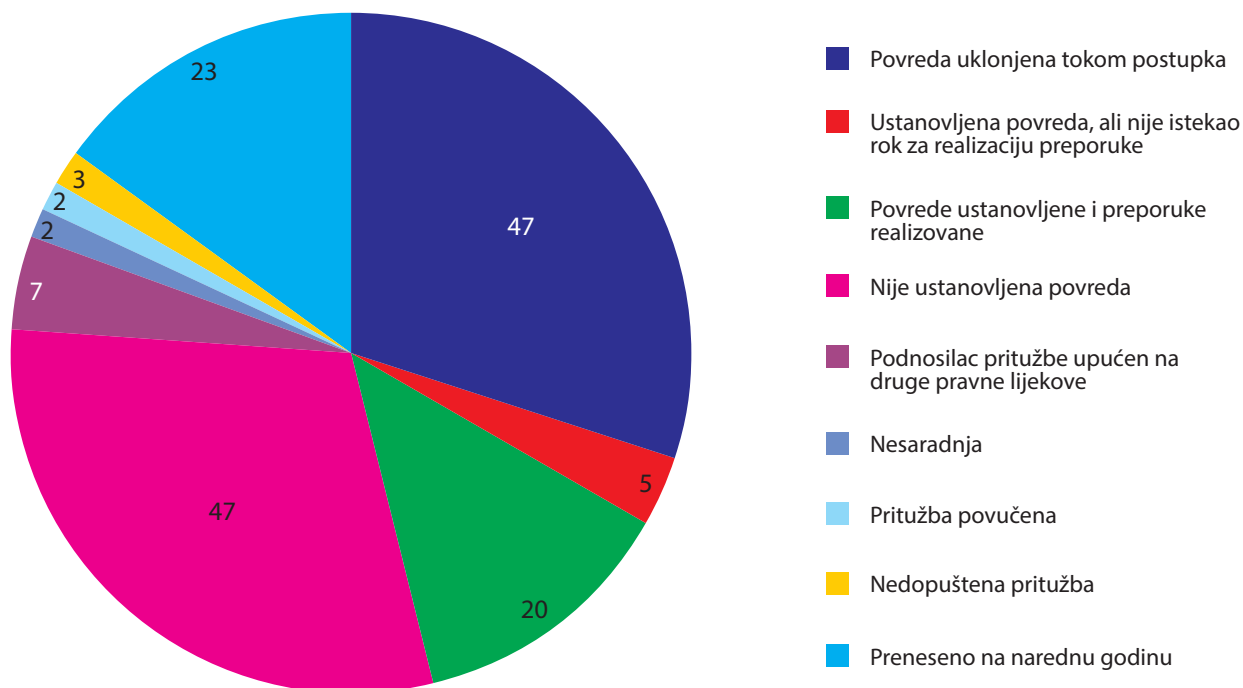
**Grafikon 2:** Presjek slučajeva kod zamjenika/ce Zaštitnika u 2014. godini (br. 138) (izvor: Godišnji izvještaj Institucije Zaštitnika za 2014. godinu)



**Grafikon 3:** Presjek slučajeva kod zamjenika/ce Zaštitnika u 2015. godini (br. 151) (izvor: Godišnji izvještaj Institucije Zaštitnika za 2015. godinu)



**Grafikon 4:** Presjek slučajeva kod zamjenika/ce Zaštitnika u 2016. godini (br. 156) (izvor: Godišnji izvještaj Institucije Zaštitnika za 2016. godinu)



mentarisati procenat dopuštenih u odnosu na nedopuštene individualne pritužbe dostavljene Zaštitniku tokom perioda obuhvaćenog evaluacijom.

Procenat dopuštenih pritužbi koje se odnose na djecu, a u kojima je ustanovljena povreda, takođe može da bude pokazatelj za utvrđivanje do koje mjere se dječaci i djevojčice obraćaju Zaštitniku kao mehanizmu za praćenje stanja djeteta. Na osnovu podataka prikazanih na grafikonima 2, 3 i 4 vidi se da je **povreda ustanovljena u 58,7% slučajeva 2014. godine; 47,0% slučajeva 2015. godine; i 46,1%<sup>185</sup> slučajeva 2016. godine. Iako se čini da to ukazuje na smanjenje broja uspješnih predmeta, s obzirom na dokaze da se nedopušteni predmeti ili upiti nekada karakterišu kao „povreda otklonjena tokom postupka“, ne može se smatrati da te brojke tačno odražavaju broj stvarnih povreda.** Ove brojke dodatno se komplikuju proširenjem nadležnosti zamjenika/ce Zaštitnika i odsustvom razdvojenog prikazivanja povreda

prava djeteta u odnosu na prava roditelja ili mladih iznad 18 godina života.<sup>186</sup>

Upoznatost djece s postojanjem Zaštitnika i njegovom ulogom i načinom dostavljanja pojedinačnih pritužbi može da pomogne da se procijeni mjera u kojoj dječaci i djevojčice imaju pristup ovom mehanizmu za praćenje stanja dječjih prava. **Upoznatost s postojanjem i funkcijom Zaštitnika varira zavisno od uzrasta, roda i lokacije.** Na primjer, ogromna većina učesnika u jednoj fokus grupi za mlade ljude (dječake i djevojčice) u Podgorici nije uopšte čula za Zaštitnika, dok su mlađe djevojčice i dječaci s iste lokacije čuli za ovo tijelo.<sup>187</sup> Slično tome, u Bijelom Polju djeca mlađih starosnih grupa znala su za postojanje Zaštitnika,<sup>188</sup> dok je taj nivo upoznatosti bio manji kod starijih dječaka i djevojčica.<sup>189</sup> Nasuprot tome, u Herceg Novom su stariji dječaci i djevojčice bili više upoznati s postojanjem Zaštitnika,<sup>190</sup> dok je u mlađoj starosnoj grupi samo jedna osoba znala za postojanje Zaštitnika.<sup>191</sup> Važno je pomenuti

da djeca smatraju da je vjerovatno manje upoznata s postojanjem i funkcijama Zaštitnika slabije obrazovana ili manje zainteresovana grupa djece koja nije već aktivna i angažovana u životu svoje lokalne zajednice.<sup>192</sup> Osim toga, **u principu, djeca su samo uopšteno ili nejasno znala što Zaštitnik radi, a neka uopšte ništa nisu znala o ulozi Zaštitnika, čak i ako su znala da postoji.**<sup>193</sup>

**Iako su neka djeca shvatala da mogu da podnesu pritužbe Zaštitniku ako niko drugi ne bi mogao da im pomogne,**<sup>194</sup> mnoga od ove djece vjeruju da Zaštitnik daje savjetodavne usluge djeci uopšte (kao neka SOS linija na kojoj rade psiholozi).<sup>195</sup> Djeca su samo nejasno bila svjesna da mogu da dostavljaju pritužbe elektronskom poštom, pismeno ili telefonom, a i ona djeca koja nijesu znala kako se kontaktira Zaštitnik smatraju da tu informaciju mogu lako da pronađu na internetu.<sup>196</sup>

**Među djecom u Bijelom Polju postojalo je jasno osjećanje da je Zaštitnik daleko i da im nije vidljiv, te su pozvala Zaštitnika da otvori kancelariju u Bijelom Polju ili da finansira predstavnike učenika iz regiona da zastupaju njihove interese pred Zaštitnikom u Podgorici.**<sup>197</sup> **Nešto slično se razmatralo u fokus grupama u Herceg Novom.** Na primjer, jedna djevojka primijetila je da kad god čuje nešto o Zaštitniku, to bude nešto o njegovim postignućima, a ne kako da se pristupi tom servisu i smatra da se Zaštitnik „ne bavi mnogo“ djecom.<sup>198</sup> S tim u vezi, važno je naglasiti smjernice Komiteta za prava djeteta da nacionalne institucije za ljudska prava treba da budu i geografski i fizički dostupne svojoj djeci i da treba proaktivno da idu u susret svim grupama djece, pogotovo one najranjivije i u najtežem položaju.<sup>199</sup>

**U ogromnoj većini fokus grupa djeca su navela da ne bi prijavila povredu prava, pogotovo ne onu koja se dešava u okviru porodice, a i kada su rekla da bi prijavila, Zaštitnik nije bio na listi osoba ili organa kojima bi se obratila.**<sup>200</sup> Iako neki

akteri u oblasti praćenja stanja dječjih prava smatraju da se djeca sada manje plaše da prijave krivična djela ili druge povrede prava unutar porodice,<sup>201</sup> djeca se i dalje plaše posljedica prijavljivanja, na primjer, nasilne odmazde, da učinilac bude poslat u zatvor ili da im nastavnik da loše ocjene, da izgube prijatelje, zatim sramote ili, u slučajevima koji uključuju porodicu, da budu sklonjena iz porodice i smještena u sirotište.<sup>202</sup> Bilo je očito da su te bojazni povezane s osjećajem da bi time djeca kršila osjećaj dužnosti prema svojim roditeljima ili da bi pokazivala nepoštovanje prema sebi bliskim osobama.<sup>203</sup> Čini se da taj osjećaj samo pogoršavaju bojazni da li se pritužbe mogu podnijeti anonimno.<sup>204</sup> **Strah od prijavljivanja nadopunjuje se nedostatkom povjerenja u Zaštitnika, koji su navela neka djeca učesnici fokus grupa.**<sup>205</sup>

**Još jedna ključna barijera za pristup djece mehanizmu pojedinačne pritužbe jeste ta što djeca smatraju da im se ne bi vjerovalo ili da ih ne bi shvatili ozbiljno, a čak i kad bi im se povjerovalo, niko ne bi bio voljan ili ne bi bio u stanju da im pomogne.**<sup>206</sup> S tim u vezi, učesnici fokus grupa naglasili su širu kulturu u kojoj odrasli ne slušaju ili ne poštuju stavove djece, kao i kulturu da čovjek sam rješava svoje probleme.

**Djeca i predstavnici nekoliko NVO takođe su istakli uvjerenje da Zaštitnik ne uživa položaj ni kredibilitet da može da utiče na promjenu, što obeshrabruje obraćanje ovoj instituciji.** Na primjer, djeca iz jedne fokus grupe smatraju da Vladu „nije briga za Zaštitnika“ i da Zaštitnik „ne može da uradi ništa ako niko ne krši zakon.“<sup>207</sup> Slične stavove izrazili su i neki predstavnici NVO, što predstavljamo u kasnijem dijelu izvještaja.

- (v) U kojoj mjeri se u praksi sprovode preporuke Zaštitnika u pogledu pojedinačnih pritužbi vezanih za kršenje dječjih prava?



Mjera u kojoj se sprovode preporuke Zaštitnika vezane za pojedinačne slučajeve povrede prava djeteta blagovremeni je pokazatelj efektivnosti ovog mehanizma za praćenje stanja dječjih prava. Zaštitnik ne postavlja jedinstvene rokove za postupanje po preporukama. To zavisi od predmeta, nivoa hitnosti i prirode preporuke.<sup>208</sup> Vremenski rokovi su „obično 15, 30, 60 dana. Ako se [preporuka] odnosi na sistemske [promjene], onda 90 dana ili čak 6 mjeseci.”<sup>209</sup> Procenat predmeta u kojima je zamjenik/ca Zaštitnika dao/la preporuke je mali, s obzirom na to da se navodi da se ogromna većina slučajeva rješava tokom postupka ispitivanja (pogledati grafikone 2, 3 i 4). Tokom 2014. godine, preporuke su realizovane u 44,4% slučajeva (u 4 od 9 slučajeva u kojima su date preporuke).<sup>210</sup> Tokom 2015. godine preporuke se date u ukupno 11 slučajeva, od kojih je „postupljeno po“ preporukama u 8 slučajeva (72,7% slučajeva), mada rok za realizaciju preostalih preporuka još nije istekao. Tokom 2016. godine, preporuke su date u 25 slučajeva, a „postupljeno je po njima“ u 20 slučajeva (80% slučajeva), dok rok za postupanje po preporukama u preostalih 5 slučajeva još nije istekao. Čini se da te brojke ukazuju na značajno unapređenje u smislu postupanja po preporukama.

Međutim, bez razdvojenih podataka na osnovu kojih bi se znalo da li su se pojedinačni slučajevi odnosili na povrede prava djeteta ili prava odraslih u oblasti socijalne zaštite ili mladih, ne može se izvući zaključak da se to povećanje konkretno odnosi na predmete povreda prava djeteta, odnosno mehanizma za praćenje stanja dječjih prava.

**Odgovori učesnika ipak pokazuju da sprovođenje preporuka koje se daju u pojedinačnim slučajevima predstavlja izazov, posebno kada se zahtijevaju sistemske promjene.**<sup>211</sup> Preporuke Zaštitnika nijesu obavezujuće.<sup>212</sup> Od Zaštitnika se zahtijeva da se oslanja na politički i reputacioni pritisak kako bi podstakao nosioce

dužnosti da sprovode njegove preporuke. Prema predstavnicima odjeljenja zamjenika/ce Zaštitnika, uprkos posvećenosti rješavanju sistemskih kršenja prava koju pokazuju nosioci dužnosti, „*nema vidljivih rezultata*” „[u] ovom okruženju, [preporuke] ne vode boljem rezultatu.”<sup>213</sup> S tim u vezi, oni smatraju da ograničeni finansijski i ljudski resursi i kapaciteti, te različiti politički prioriteta, predstavljaju šire barijere koje sprečavaju nosioce dužnosti da primijene sistemske preporuke, što predstavlja „najveći izazov“ za sprovođenje.<sup>214</sup> Percepcija da Zaštitniku nedostaje autoriteta, koju su naglasili djeca i neki predstavnici NVO (pogledati prethodno), takođe mogu da utiču na realizaciju preporuka.

Uprkos prethodno iznesenom, **postoji niz zakonskih ovlašćenja koje Zaštitnik može preduzeti da unaprijedi sprovođenje, mada je malo pokazatelja koji bi potvrdili da se ona zaista i koriste u praksi.** Prilikom davanja mišljenja o nekoj povredi prava, od Zaštitnika se zahtijeva da da preporuke o koracima koje treba preduzeti da bi se uklonila povreda u određenom roku.<sup>215</sup> „Starješina odnosno lice koje rukovodi organom“ kome je upućena preporuka tada je u obavezi da dostavi izvještaj Zaštitniku o preduzetim koracima na sprovođenju preporuke do datog roka.<sup>216</sup> Ukoliko starješina ili lice koje rukovodi odnosnim organom ne ispoštuje preporuku u datom roku, osim obavještanja javnosti, Zaštitnik može i da neposredno obavijesti viši organ i dostavi poseban izvještaj.<sup>217</sup> Zaštitnik može i da „podnese inicijativu za pokretanje disciplinskog postupka, odnosno postupka za razrješenje lica čijim je radom ili nepostupanjem učinjena povreda ljudskih prava i sloboda.”<sup>218</sup> Osim toga, Zaštitnik može koristiti i svoje ovlašćenje da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocjenu saglasnosti zakona s Ustavom ili potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima,<sup>219</sup> što je snažan instrument za sprovođenje sistemskih preporuka koje proističu iz zakonskih nedostataka.

(vi) Koliko su djelotvorni godišnji izvještaji Zaštitnika i alternativni izvještaji Komitetu za prava djeteta u zaštiti dječjih prava u Crnoj Gori?

U skladu s Pariskim principima i pripadajućim smjernicama SCA, godišnji izvještaji Zaštitnika, od kojih svaki sadrži odjeljak o pravima djeteta, u načelu daje pregled aktivnosti koje sprovodi Zaštitnik u oblasti prava djeteta, te sadrži neka od mišljenja Zaštitnika kako rješavati utvrđene probleme u vezi s pravima djeteta.<sup>220</sup> Slično tome, dostavljanjem alternativnog izvještaja Komitetu za prava djeteta 2017. godine i učestvovanjem u diskusiji pred Komitetom u Ženevi u vezi s ovim izvještajem, Zaštitnik doprinosi jednoj od ključnih funkcija nacionalnih institucija za ljudska prava po Pariskim principima, a to je interakcija s međunarodnim sistemima za zaštitu i promociju ljudskih prava.<sup>221</sup> Nadalje, svi ti izvještaji imaju cilj da promovišu i obezbjeđuju usaglašenosti i primjene zakona, propisa i postupaka u Crnoj Gori u skladu s njenim obavezama po međunarodnim instrumentima za ljudska prava, što je takođe temeljni zahtjev Pariskih principa.<sup>222</sup>

Odjeljak o pravima djeteta u godišnjem izvještaju o radu Zaštitnika prvenstveno se oslanja na preporuke koje proističu iz pojedinačnih pritužbi.<sup>223</sup> Međutim, uglavnom je teško utvrditi o kojim se preporukama radi, jer su zatrane u tekstu izvještaja, a često nijesu naslovljene na krajnjeg nosioca dužnosti, već, primjera radi, samo na „centre za socijalni rad“ ili „obrazovne ustanove“, a ne na relevantne sektore ili odjeljenja u ministarstvu koja su ovlašćena da sprovede reforme.<sup>224</sup> Nadalje, malo je unakrsnog upućivanja na relevantne nacionalne ili međunarodne obaveze ili najbolje prakse na kojima se preporuke zasnivaju. Preporuke Komiteta za prava djeteta jednostavno se ponove u izvještaju, a ne koriste se

kao podrška argumentima i preporukama Zaštitnika.

**Učesnici su navodili neke konkretne primjere preporuka Zaštitnika koje su uticale na izradu zakona koji se odnose na djecu, što je izuzetno pozitivan nalaz.** Na primjer, predstavnici skupštinskog Odbora za rodnu ravnopravnost naveli su da su izmjene i dopune krivičnog zakonika kojima se predviđa da djeca daju iskaz putem video linka iz druge prostorije zasnovane na preporukama Zaštitnika i civilnog društva.<sup>225</sup> **Međutim, kako je to pomenu to ranije, predstavnici odjeljenja zamjenice Zaštitnika ukazali su na izazove u obezbjeđivanju sprovođenja preporuka, pogotovo onih koje se tiču reformi na sistemskom nivou.**<sup>226</sup> U tom smislu, jedan predstavnik/ca rekao/la je da se osjeća bespomoćno što se tiče sprovođenja preporuka.<sup>227</sup>

**Osim toga, uprkos zakonskim ovlašćenjima u pogledu sprovođenja (pogledati prethodni odjeljak), malo je dokaza da Zaštitnik ili zamjenica Zaštitnika preduzimaju konkretne ili sistemske korake da prate ili nastave da zagovaraju realizaciju svojih preporuka datih konkretnim organima. Kancelarija Zaštitnika organizuje sastanke s relevantnim nosiocima dužnosti kako bi podstakli realizaciju svojih preporuka, što je pozitivna praksa i s njom treba nastaviti.** Međutim, s obzirom na ograničene resurse (pogledati odjeljak Efikasnost u nastavku), nije ni izvodljivo ni praktično da se Institucija Zaštitnika oslanja na ovu strategiju da bi ostvarila realizaciju svojih preporuka u oblasti dječjih prava. Taj nalaz dodatno potcrtava potrebu da Institucija Zaštitnika razvije ciljanu strategiju za svoje aktivnosti na praćenju stanja dječjih prava, kojom će predvidjeti korišćenje punog opsega svojih zakonskih ovlašćenja.

**Dobra je praksa, i u skladu s Pariskim principima, što se od Zaštitnika zahtijeva, a to stvarno i radi, da dostavlja**

**svoj godišnji izvještaj Skupštini i što se to prenosi na televiziji.**<sup>228</sup> To je posebno važno, jer javnost i reputacioni rizik predstavljaju prvenstvene instrumente za podsticanje realizacije preporuka i pozivanja nosilaca dužnosti na odgovornost. Nadalje, Skupština može zahtijevati od Vlade da da svoj odgovor na izvještaj.<sup>229</sup> Iako Skupština ima ovlaštenje da usvoji zaključke u vezi s izvještajem Zaštitnika, uključujući svoje ocjene i stavove po određenim pitanjima,<sup>230</sup> što i čini u praksi,<sup>231</sup> **Skupština nije zakonom obavezana da diskutuje ili razmatra ovaj izvještaj.**<sup>232</sup>

Uprkos zaključcima koje Skupština donese o izvještaju Zaštitnika, predstavnici jednog aktera na planu praćenja stanja dječjih prava konstatovali su da Zaštitnik opet ponavlja iste preporuke naredne godine,<sup>233</sup> što ukazuje na potrebu da se osnaže mehanizmi odgovornosti za realizaciju preporuka Zaštitnika među akterima u oblasti praćenja stanja dječjih prava.

U razgovorima s glavnim sagovornicima, ova bojazan je potvrđena, posebno što se tiče potrebe da se osnaži povjerenje javnosti u nacionalnu instituciju za ljudska prava. Na primjer, djeca u jednoj fokus grupi smatraju da je Zaštitnik „*usklađen s Vladom.*”<sup>234</sup> Slično tome, **predstavnici nekih NVO su istakli uvjerenje da Zaštitnik nema poziciju niti kredibilitet da može da utiče na promjenu:** „*Država odabire koje preporuke da sprovede, a koje ne. Zaštitnik nije uspio da se nametne kao autoritet koji se sluša.*”<sup>235</sup> Još jedan učesnik je mišljenja da je imenovanje zamjenika/ce Zaštitnika politička odluka.<sup>236</sup> Takvi komentari samo potcrtavaju preporuku SCA da se osnaži proces odabira i javno povjerenje u Instituciju Zaštitnika.

- (vii) U kojoj mjeri Institucija Zaštitnika promoviše dječja prava i pristup mehanizmu individualnih pritužbi?

Kako je prethodno pomenuto, jedan od razloga zašto Zaštitnik ima status B po klasifikaciji GANHRI proizilazi iz potrebe da se osnaži njegova nadležnost za promovisanje ljudskih prava, uključujući i „uvođenje odgovarajućih izmjena i dopuna u zakon kojim se reguliše njegov rad, kako bi se izričito navela ta nadležnost vezana za promociju”.<sup>237</sup> Ipak, postoje razni primjeri aktivnosti Zaštitnika na podizanju svijesti o pravima djeteta i mehanizmu praćenja stanja dječjih prava, što se detaljno razmatra u odjeljku 6.1 (Relevantnost). „Djeco, obratite se Zaštitniku” – bila je glavna kampanja za podizanje nivoa svijesti koju je Zaštitnik sproveo tokom perioda obuhvaćenog evaluacijom. Nije rađena evaluacija rezultata kampanje. Međutim, predstavnici Institucije Zaštitnika smatraju da je to postavilo temelje za osnivanje Mreže zlatnih savjetnika i da je to „djecu približilo Instituciji”.<sup>238</sup> Posvećenost i energija koju odjeljenje zamjenika/ce Zaštitnika generalno ulaže kako bi doprli do djece prepoznata je i u Pregledu od strane kolega kapaciteta institucije Zaštitnika u Crnoj Gori iz 2017. godine, gdje je ustanovljeno da je ovo odjeljenje povećalo vidljivost i da značajan dio svog vremena i resursa posvećuju upravo toj oblasti.<sup>239</sup> **Zaključenje sporazuma o saradnji između Zaštitnika i Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore takođe je jedna inicijativa koja obećava i koja može da ponudi prilike za Zaštitnika da podiže nivo upoznatosti s pravima djeteta i mehanizmom za praćenje stanja dječjih prava putem obrazovnih programa i obuke.**<sup>240</sup>

Informisanost djece o njihovim pravima i o mehanizmu za praćenja stanja dječjih prava možda je najbolji pokazatelj efektivnosti inicijativa Zaštitnika u oblasti podizanja svijesti. **Većina djece učesnika u fokus grupama ima osnovna znanja o svojim pravima, razumije da je država odgovorna da štiti i poštuje njihova prava i prepoznaju da i roditelji imaju u tom smislu odgovornosti prema svojoj djeci. Među-**

tim, bilo je primjera djece iz svih uzorkovanih starosnih grupa, različitog pola i s različitih lokacija koja nijesu bila dobro upoznata niti svjesna svojih prava. Na primjer, jedna mlada osoba iz Podgorice navela je da su oni to zaboravili, iako su ih edukovali o pravima djeteta kada su imali sedam godina.<sup>241</sup> Slično tome, u Herceg Novom je jedna mlađa djevojčica navela da „[n]ikad ne razgovaramo...o tome što su prava...“<sup>242</sup> Međutim, veoma mali broj djece koja su učestvovala u fokus grupama povezivao je svoju edukaciju o pravima djeteta s aktivnostima Zaštitnika. Djeca su svoja saznanja o dječjim pravima više vezivala za učenje u okviru predmeta Životne vještine u školi. Nadalje, kako je prethodno konstatovano, istraživanje ukazuje na to da su djeca u principu malo informisana s prirodom i ulogom Zaštitnika.

### 5.2.3 Teorija promjene za Program za Crnu Goru 2017–2021. godine

U kojoj mjeri se Teorija promjene za Program za Crnu Goru 2017–2021. bavi preprekama i poteškoćama kad je u pitanju korišćenje, od strane djevojčica i dječaka u Crnoj Gori, sistema za praćenje stanja dječjih prava koji je dobro vođen i odgovoran?

Imajući u vidu da je Teorija promjene još u izradi, ne iznenađuje da planirane aktivnosti samo dijelom rješavaju prepreke i poteškoće s kojima se suočavaju dječaci i djevojčice u Crnoj Gori prilikom korišćenja jednog dobro vođenog i odgovornog sistema za praćenje stanja dječjih prava, kako je to istaknuto u prethodnoj analizi. Teorija promjene je fokusirana na rješavanje tri prepreke: rješavanje kulturnih i društvenih barijera za djecu kao nosioce prava putem podizanja svijesti stručnih radnika i same djece o pravima djeteta (rezultat 1); jača-

nje elektronskog sistema za prikupljanje i analizu podataka (socijalni karton i PRIS) i usaglašavanje pristupa Vlade prikupljanju podataka u sektorima zdravstva, obrazovanja, socijalnog staranja i pravosuđa (rezultat 2);<sup>243</sup> snaženje kapaciteta Zaštitnika za sprovođenje praćenja stanja dječjih prava (rezultat 4)<sup>244</sup>; i uspostavljanje internet strana i promotivnog materijala primjerenih djeci, kao instrumenata za informisanje djece o podršci koju pruža Zaštitnik (rezultat 5).

Međutim, ishod (da djeca uživaju kontinuirano praćenje povreda prava djeteta koje sprovodi Zaštitnik i organizacije civilnog društva) ne pominje jednu od najvećih potreba efektivnog sistema za praćenje stanja dječjih prava u Crnoj Gori – razvoj jednog takvog koordinisanog sistema unutar struktura Vlade. Nadalje, indikator koji se odnosi na ovaj ishod samo se poziva na broj pri tužbi koje djeca ili njihovi predstavnici dostave, koje se zvanično istraže i po kojima se preduzmu korektivne radnje u roku od šest mjeseci, čime se ne samo izostavlja sistem za praćenje stanja dječjih prava unutar Vlade, već i uloga organizacija civilnog društva. **Dorađena „teorija“, osmišljena za evaluaciju na osnovu projektnog zadatka, programskog dokumenta za period 2017–2021. godine i Teorije promjene (predstavljene u odjeljku 3.3), popunjava nedostajuće elemente iz Teorije promjene i treba je koristiti kao osnovu za doradu i finalizaciju dokumenta Teorija promjene.**

Iako Teorija promjene uzima u obzir potrebu da se osnaži kapacitet Zaštitnika, ne rješava nedostatke vezane za radne prakse, pogotovo nedosljedno prikupljanje podataka, analizu i izvještavanje vezano za pojedinačne slučajeve, kojim se ne dobijaju detaljni podaci. Slično tome, iako su usaglašavanje sistema za elektronsko prikupljanje podataka u ključnim tematskim sektorima i integracija indikatora zasnovanih na pravima djeteta u socijalni karton i PRIS neophodni, sudeći po prethodnoj analizi, teorija promjene ne obuhvata širi opseg

baza podataka koje treba uključiti u okvir ovog rezultata, kao što su MEIS ili planirani novi informacijski sistem pravosuđa, ISP. Međutim, šire posmatrano, prepreke za prikupljanje i analizu podataka samo su jedan element praćenja stanja dječjih prava, te treba rješavati i nepostojanje provjere podataka, razmjene, izvještavanja, komunikacije među nosiocima dužnosti i proaktivnog sistematskog kontrolnog praćenja. Iako mnogo toga zavisi od efektivne međusektorske koordinacije (pogledati odjeljak 5.5), **prethodna analiza je pokazala da postoji urgentna potreba da se naglasi**

**važnost praćenja stanja ljudskih prava među akterima iz svih sektora, pogotovo unutar Vlade, uz navođenje njihovih odgovornosti u ovom procesu, kako bi se doprinijelo razvoju kulture odgovornosti za povrede prava djeteta. Da bi se to ostvarilo, potrebna je šira kampanja podizanja nivoa svijesti i treba razvijati kulturu odgovornosti, što trenutno nije obuhvaćeno Teorijom promjene niti doradjenom teorijom na kojoj se zasniva ova evaluacija, a treba da bude uključeno.**

## EFEKTIVNOST – REZIME KLJUČNIH NALAZA:

- Prikupljanje podataka o pravima djeteta od strane svih Vladinih tijela prvenstveno je kvantitativno i nije dovoljno raščlanjeno po rodu, uzrastu, etničkom porijeklu, lokaciji (urbano/ruralno), invaliditetu ili drugom svojstvu, kako bi se omogućilo utvrđivanje nedostataka ili nejednakosti u uživanju prava djeteta širom zemlje. I kada se podaci prikupljaju, ne radi se njihova sistematska analiza niti razmjena među svim akterima na planu praćenja stanja dječjih prava, što dovodi do velikog obima prikupljenih, a neanaliziranih podataka. Taj izazov je djelimično izazvan niskim nivoom razumijevanja unutar organa Vlade šta sve podrazumijeva praćenje stanja dječjih prava i zašto se podaci prikupljaju, nedovoljnim prepoznavanjem obaveza koje proističu iz praćenja stanja dječjih prava, te ograničenim kontrolnim praćenjem ishoda mehanizama za praćenje stanja dječjih prava. Otuda je malo dokaza o sistematskom korišćenju preporuka proisteklih iz tih mehanizama, kako bi se uticalo na zakone, javne politike ili programe relevantne za djecu i kako bi se nosioci dužnosti pozivali na odgovornost.
- Konkretno, što se tiče zamjenika/ce Zaštitnika, nepostojanje preciznih razvrstanih podataka o pojedinačnim pritužbama onemogućava potpunu procjenu efektivnosti kao mehanizma za praćenje stanja dječjih prava, što je samo po sebi ključni nalaz koji se odnosi na efektivnost njihovih aktivnosti na planu praćenja stanja ljudskih prava. Takođe je jasno da ni Zaštitnik ni zamjenica Zaštitnika ne koriste pun opseg svojih zakonskih ovlašćenja da podstaknu sprovođenje svojih preporuka ili zaštite prava djeteta. U smislu dostupnosti, djeci je u principu nedovoljno jasna uloga Zaštitnika. Djeca u Bijelom Polju navode da je Zaštitnik daleko i da im nije mnogo vidljiv, a slično kažu i djeca iz Herceg Novog. U ogromnoj većini fokus grupa, djeca su navela da ne bi prijavila povredu prava, pogotovo ne onu koja se dešava u porodici. Kada djeca kažu da bi prijavila povredu pravila, Zaštitnik se ne javlja na listi tijela kojima bi se djeca obratila, uglavnom iz straha od posljedica i nedovoljnog povjerenja u tu instituciju.

- Dokument o Teoriji promjene za Programski dokument za Crnu Goru ne rješava u potpunosti ključne prepreke za razvoj efektivnog sistema za praćenje stanja dječjih prava, iako se te prepreke bolje odražavaju u široj teoriji, koja je izrađena za potrebe ove evaluacije. Nedostajuće ključne prepreke uključuju nedostatke radnih praksi Zaštitnika, te izazove nastale usljed fragmentisanih baza podataka za prikupljanje i razmjenu podataka o djeci, od kojih nijesu svi obuhvaćeni tim dokumentom. Što je najvažnije, Teorija promjene još uvijek ne uključuje komponentu koja naglašava važnost praćenja stanja dječjih prava među Vladinim nosiocima dužnosti i njihove pripadajuće odgovornosti na tom planu, a što je presudno za razvoj kulture odgovornosti.

## 5.3 Efikasnost

Kako UNICEF može da podrži ključne relevantne aktere u razvoju efikasnog sistema za praćenje stanja dječjih prava?

### 5.3.1 Finansijska efikasnost

- (i) Da li ključne zainteresovane strane za praćenje stanja dječjih prava imaju dovoljne finansijske resurse za svoje aktivnosti na tom planu?

#### **Ministarstva i državni organi:**

**Ministarstva i agencije Vlade suočavaju se s nedovoljno resursa opredijeljenih za aktivnosti praćenja stanja dječjih prava usljed, generalno, nedostatka budžetskih sredstava opredijeljenih za pitanja djece i dječjih prava, te odsustva prepoznavanja opredjeljivanja budžetskih sredstava za aktere i aktivnosti praćenja, konkretno, stanja dječjih prava. NPAD 2013–2017. prepoznaje bojazni Komiteta za prava djeteta u vezi s „malim iznosom opredijeljenih sredstava“ iz državnog budžeta za potrebe djece, ali je konstatovao da iznos izdvajanja za pitanja koja**

se odnose na djecu nije u raskoraku s ostalim područjima Evrope i centralne Azije, te da je čak veći nego u nekim zemljama, zaključujući da „problem nije iznos opredijeljenih sredstava, već ostvareni nivo kvaliteta i obima usluga vezano za opredijeljeni budžet“.<sup>245</sup> Ovaj direktni pogled na efikasnost, iako je izrečen prije perioda obuhvaćenog ovom evaluacijom, daje određeni uvid u bojazni autora NPAD, čak i kada postoje sredstva, da se ne koriste tako da proizvode najveću korist. Uprkos tom stavu, nijesu opredijeljena posebna sredstva za troškove realizacije NPAD 2013–2017, već su obezbijeđena iz redovnih budžeta resornih ministarstava i lokalnih samouprava uključenih u realizaciju.<sup>246</sup> Glavni razlog je taj što se aktivnosti koje proističu iz NPAD smatraju za dio redovnih aktivnosti ministarstava ili se finansiraju putem međunarodnih razvojnih projekata i donacija, čime se ne stvara „dodatni teret po građane i privredu Crne Gore“.<sup>247</sup> Ta odluka je donesena uprkos činjenici da član 15 Poslovnika Savjeta za prava djeteta navodi da se finansiranje njegovih aktivnosti mora obezbijediti iz nacionalnog budžeta.<sup>248</sup>

**Ukupno posmatrano, nedostaje finansijskih sredstava za djecu kako u državnom, tako i u budžetima donatora u Crnoj Gori, što, iako nije pismarni fokus ove evaluacije, ima direktnog odraza na to da li ima raspoloživih sredstava za aktivnosti i rezultate na planu praćenja**

**stanja dječjih prava.** To je očito iz izvještaja MRSS o realizaciji NPAD 2013–2017; specifični cilj 1.3 NPAD zahtijeva uključivanje prava i dobrobiti djeteta u budžetske prioritete države, iako o tome nije izvještavano u izvještaju o napretku za 2015. godinu, a u izvještaju o napretku za 2016. godinu stoji da „[n]ema jasno opredijeljenih sredstava vezano za djecu u budžetima, tako da možemo da kažemo da naša djeca nijesu vidljiva u budžetu, pa otuda imamo poteškoća da pratimo opredjeljivanje budžetskih sredstava, pogotovo u odnosu na djecu iz ranjivih kategorija“.<sup>249</sup> Ovo pitanje je naglašeno u skorašnjim izvorima. Na primjer, u svom Alternativnom izvještaju za Komitet za prava djeteta, Centar za prava djeteta navodi da su „budžet po mjeri djeteta“ i vidljivost djeteta u budžetu postavljeni kao prioriteta za Crnu Goru, ali, nažalost, u praksi se to još nije desilo“.<sup>250</sup> U izvještaju se dalje konstatuju teškoće u utvrđivanju nivoa finansija opredijeljenih za prava djeteta, konkretno vezano za marginalizovane grupe:

*„Nemamo informacije da li resorna ministarstva uključena u sprovođenje Konvencije UN o pravima djeteta, Fakultativnih protokola i NPAD realizuju za 5% veći obuhvat socio-ekonomski ugrožene, marginalizovane i zanemarene djece na godišnjoj osnovi, što je bio jedan od indikatora u NPAD za praćenje ove mjere.“<sup>251</sup>*

Slično tome, neposjedovanje znanja u odnosu na finansijsko opredjeljivanje sredstava za prava djeteta konstatovano je u Alternativnom izvještaju Zaštitnika za Komitet za prava djeteta, u kojem se navodi da „nema preciznih podataka o sredstvima opredijeljenim za realizaciju prava djeteta“.<sup>252</sup> Taj stav iznio je i jedan/na predstavnik/ca nacionalne NVO, koji/a je govorio/la o „*usvajanja strategija bez budžeta*“<sup>253</sup> kao standardnom obrascu u Crnoj Gori. Na sličan način ovu bojazan izrazio je niz učesnika u ovom istraživanju iz resornih ministarstava

i pripadajućih organa. Svi ovi učesnici su objašnjavali da nemaju poseban budžet za djecu ili aktivnosti praćenja stanja dječjih prava, uprkos tome što su neki od tih organa „članovi“ Savjeta za prava djeteta ili se od njih kao agencija zahtijeva da dostavljaju podatke za potrebe nekog mehanizma za praćenje dječjih prava.<sup>254</sup> **Nedostatak informacija o sredstvima koja se troše na pitanja vezana za djecu ili aktivnosti praćenja stanja dječjih prava predstavlja prazninu u podacima, ali je ujedno i nalaz evaluacije sam po sebi, jer bez tih informacija nije moguće utvrditi nivo efikasnosti državnih mehanizama za praćenje stanja dječjih prava.**

Jedan/na predstavnik/ca resornog ministarstva obavijestio/la je autorke izvještaja da „*nema sredstava posebno opredijeljenih za praćenje stanja dječjih prava*“<sup>255</sup>, te da svaki direktorat u resornom ministarstvu dobija paušalni iznos sredstava, koji se ne razdvaja prema izvoru niti se dovoljno detaljno opredjeljuje da bi se moglo ispratiti koliki dio budžeta je opredijeljen za aktivnosti na planu praćenja stanja dječjih prava.

Još jedna bojazan na koju je ukazao jedan javni organ na lokalnom nivou odnosio se na „reprogram“: „*Imamo opredijeljeni budžet, a onda se on reprogramira i nemamo pristup svemu. [Usljed drugih potreba, dio budžeta odlazi na druge stvari.]*“<sup>256</sup> Kada se sredstva opredijele, pa izvrši reprogram, to može da ima negativan uticaj na dovoljnost finansijskih sredstava koja se opredjeljuju za aktivnosti praćenja stanja dječjih prava ako se sredstva preusmjere se na neke druge namjene.

### **Skupštinski odbori:**

Čini se da je i finansiranje skupštinskih odbora ograničeno, a proces dobijanja sredstava pun izazova. Predstavnicima skupštinskog Odbora za ljudska prava i slobode i Odbora za zdravlje, rad i socijalno staranje objasnili su: „*Sami odbori nemaju svoj budžet – budžet ide Skupštini u cjelini. Pre-*

ma programu rada odbora, konkretna sredstva opredjeljuju se na osnovu potreba.”<sup>257</sup>

**To pokreće bojazni u vezi s tim da li se opredjeljuje dovoljno finansijskih sredstava za aktivnosti odbora za praćenje stanja dječjih prava.** Predstavnici odbora takođe su objasnili, na primjer: „*Problem je ovdje to što ministarstva nemaju razdvojena budžetska sredstva predviđena samo za konkretne preporuke za praćenje stanja dječjih prava i tu doživljavamo probleme. U budžetu treba da se borite za svoj dio za realizaciju mjera. S obzirom na nedostatak sredstava, treba da utvrđuju prioritete, a ne zbog nedostatka kapaciteta ili političke volje.*”<sup>258</sup>

### **Zaštitnik ljudskih prava i sloboda:**

Imati dovoljno finansijskih i ljudskih sredstava presudno je za efektivno funkcionisanje nacionalnog mehanizma za ljudska prava u kojem se ostvaruje nezavisan monitoring. Da bi se to ostvarilo, kako to preporučuje Komitet za prava djeteta, nacionalna institucija za ljudska prava treba da ima odgovarajuću infrastrukturu, finansije (uključujući konkretno za dječja prava, u okviru institucija sa širim mandatom), zaposlene, prostorije i da ne potpada pod finansijsku kontrolu koja bi mogla da utiče na nezavisnost.<sup>259</sup> Kada finansijska sredstva nijesu dovoljna, ili kada nema dovoljno nezavisnosti, to može da predstavlja prepreku za realizaciju nezavisnih aktivnosti na praćenju stanja dječjih prava. Zakonom o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda zahtijeva se da se „sredstva neophodna za djelotvorno i efikasno ostvarivanje funkcije Zaštitnika moraju obezbijediti „u posebnom razdjelu“ nacionalnog budžeta.”<sup>260</sup> Član 53 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda izmijenjen je 2014. godine, kako bi se osigurao veći stepen finansijske nezavisnosti Zaštitnika od Skupštine i nacionalnog budžeta time što se zahtijeva da o raspolaganju svojim finansijskim sredstvima Zaštitnik odlučuje „samostalno, prema dinamici utvrđenoj u skladu sa Zakonom o budžetu.“

Uprkos ovoj važnoj izmjeni, **i dalje ostaju izazovi da se osigura finansijska nezavisnost Zaštitnika, koja se neminovno odražava na finansijsku nezavisnost njegovih aktivnosti na planu praćenja stanja dječjih prava.** U Pregledu kapaciteta institucije Zaštitnika u Crnoj Gori, iako je projektna saradnja Zaštitnika s nevladinim ili državnim organizacijama pozdravljena i preporučena kao oblast koju treba dalje razvijati, kolege iz 2017. godine konstatovala su da se sve njegove finansijske obaveze moraju „*striktno razdvajati*“ od ostalih subjekata da bi se osigurala njegova nezavisnost.<sup>261</sup> Ovaj komentar dijelom je povezan sa činjenicom da je, usljed finansijskih ograničenja, Zaštitnik bio prinuđen da saraduje sa NVO da bi finansirao „*aktivnost Zaštitnika za čije obavljanje je i uspostavljen.*”<sup>262</sup>

**Postoje realne bojazni vezane za ograničene finansijske resurse Zaštitnika, kako uopšteno, tako i konkretno vezano za zamjenika/cu.** U svom Alternativnom izvještaju za Komitet za prava djeteta iz 2017. godine, Zaštitnik preporučuje povećanje budžeta institucije da bi se obezbijedila „*neophodna tehnička i finansijska sredstva kako bi se realizovale mandatom utvrđene i planom predviđene aktivnosti, s posebnim naglaskom na aktivnosti koje podrazumijevaju proces konsultacija i participacije djece u radu Zaštitnika.*”<sup>263</sup> Ta preporuka i bojazni koje leže u njenoj osnovi odraz su preporuka iz Izvještaja Radne grupe za UPR iz 2013. godine, u kojem je nekoliko država zatražilo povećanje resursa Zaštitnika da sprovodi svoje funkcije<sup>264</sup> i Završna zapažanja Komiteta za prava djeteta iz 2010. godine.<sup>265</sup> Učesnici u istraživanju takođe su iznijeli ograničena finansijska sredstva Zaštitnika i zamjenika/ce kao razlog za zabrinutost.<sup>266</sup> Na primjer, jedan predstavnik međunarodne organizacije prokomentarisao je da „*finansijskih sredstava nikad nije dosta, ali pogotovo mislim da Institucija Zaštitnika treba da dobije veći budžet, ako ništa drugo, a ono za po-*



većanje svoje vidljivosti i da postane pristupačnija za razne ciljne grupe, posebno one ranjive.”<sup>267</sup>

Finansiranje Zaštitnika proističe iz dva osnovna izvora: iz nacionalnog budžeta i od međunarodnih organizacija. Sredstva određena iz nacionalnog budžeta pokrivaju plate i tekuće troškove, a taj iznos predlaže Zaštitnik skupštinskom Odboru za ljudska prava i slobode, koji ga analizira i odobrava ili odbacuje ili ograničava. Uprkos činjenici da je specifičan cilj NPAD 2013–2017. da se obezbijede „optimalni ljudski i finansijski resursi” za zamjenika/cu i uprkos tome što NPAD 2013-2017. predlaže povećanje budžeta zamjenika/ce za 10%, od 2012. do 2014. godine<sup>268</sup>, plate i tekući troškovi još uvijek su „ograničeni”, a sredstva koja se traže uvijek se „umanje”.<sup>269</sup>

Što se tiče finansiranja od strane međunarodnih donatora, jedan predstavnik odjeljenja zamjenika/ce konstatovao je: „Ogroman dio našeg mandata uključuje učešće na seminarima, a mreža kancelarija Ombudsmana oslanja se na sredstva međunarodnih donatora. [Na primjer] UNICEF uvijek finansira troškove našeg odlaska na godišnju konferenciju mreža Ombudsmana. Naša sredstva su ograničena. Što se tiče istraživanja, uvijek moramo da nađemo partnera, npr. UNICEF, Save the Children, OEBS, koji nam je pomogao da finansiramo veliku konferenciju o zaštiti djece od štetnih medijskih sadržaja.”<sup>270</sup>

Nedovoljnost sredstava za finansiranje aktivnosti zamjenika/ce možda najbolje ilustruju sljedeći podaci: „Svake godine pokušavamo da pregovaramo s donatorima da podrže teme kojima se bavimo. Za 2017. godinu, za sva četiri sektora u okviru institucije, imamo pravo na 2000 EUR za sva istraživanja, dakle, mi imamo 500 EUR godišnje.” Uprkos tim finansijskim ograničenjima, predstavnici odjeljenja zamjenika/ce izrazili su jasnu posvećenost realizaciji mandata praćenja stanja dječjih prava, bez obzira na sredstva, objašnjavajući, na pri-

mjer, da „nema ograničenja što se tiče pritužbi” i „ispunićemo svoje planove obilaska svih ustanova.”<sup>271</sup>

Fokusiranost čitave zemlje na planove pristupanja EU takođe igra ulogu u smislu smanjenja nezavisnosti zamjenika/ce, jer postoji percepcija da je, kako bi se dobila donatorska sredstva za aktivnosti, uključujući i one na planu praćenja stanja dječjih prava, važno da sva tijela usklade svoje budžetske planove s planovima pristupanja EU, uz implikaciju da, ukoliko to ne urade, neće dobiti sredstva,<sup>272</sup> što može podstaći tijela da se fokusiraju na šire probleme, a ne na praćenje stanja djeteta, budući da se pitanja vezana za djecu veoma malo pomiču u pristupnim dokumentima.<sup>273</sup>

**Nedovoljnost državnih sredstava posebno je zabrinjavajuća, ne samo zato što se time smanjuje nezavisnost aktivnosti Zaštitnika na planu praćenja stanja dječjih prava, već i zato što to predstavlja prepreku za ostvarenje punog obima aktivnosti na tom planu, predviđenih njegovim mandatom. Vjerovatno je da će to biti sve veća prepreka s obzirom na proširenje mandata zamjenika/ce na pitanja socijalne zaštite i mladih i sljedstveno rasipanje resursa koja su na raspolaganju za aktivnosti praćenja stanja dječjih prava. To dodatno naglašava potrebu da se zamjenik/ca fokusira samo na prava djeteta, kako je to naglasio Komitet za prava djeteta, koji smatra da je konkretno usmjeravanje na djecu vjerovatno najbolji pristup za osiguravanje najefektivnijeg korišćenja dostupnih resursa za promovisanje i zaštitu dječjih prava.**<sup>274</sup>

S tim u vezi, **postoje određene prakse u Instituciji Zaštitnika koje se odnose na postupanje po pojedinačnim pritužbama, koje ometaju efikasno korišćenje finansijskih (i ljudskih) resursa.** Pravila i postupci kojima se reguliše postupanje po pojedinačnim pritužbama proističu iz niza akata, uključujući i Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda,<sup>275</sup> Poslovnik Instituci-

je Zaštitnika<sup>276</sup> i interne smjernice, koje se odnose na postupanje u slučajevima diskriminacije, ali koje se koriste i za postupanje u slučajevima djece. Međutim, ova akta su generičke prirode i ne odnose se konkretno na postupanje u slučajevima koji uključuju djecu, a ima i nekih nedostajućih elemenata u postupku, kao što je kako definisati ili utvrditi „status oštećenog“ – *ratione loci* ili *ratione materiae* – što dovodi do situacije u kojoj nije uvijek jasno kada Zaštitnik treba da postupa po pritužbi. To se dodatno otežava činjenicom da se Zakonom o Zaštitniku i smjernicama od Zaštitnika zahtijeva samo da navede razloge za *nedopuštene slučajeve*,<sup>277</sup> što objašnjava zašto nijedan od spisa predmeta koji su pregledani za potrebe ove evaluacije nije sadržavao evidencije o *pisanim* odlukama o dopuštenosti.<sup>278</sup>

**Slabo filtriranje predmeta dodatno se pogoršava činjenicom da zamjenik/ca Zaštitnika preuzima pojedinačne slučajeve u kojima podnosioci pritužbe nijesu iscrpili domaće lijekove, mada u praksi Zaštitnik može da posavjetuje podnosioca/teljku pritužbe da potraži zaštitu nekim drugim putem.** Iako se prepoznaje činjenica da postoje situacije u kojima je pokušaj iscrpljenja domaćih lijekova možda uzaludan ili može neopravdano da produžava postupak zaštite djeteta, uvidom u spise predmeta ustanovljeni su brojni slučajevi u kojima podnosioci nijesu iscrpili domaće lijekove, a da ne potpadaju pod ovaj izuzetak. Na primjer, u jednom predmetu (odrasla) podnositeljka pritužbe obratila se Zaštitniku u vezi s navodnim krivičnim djelom učinjenim na štetu njene ćerke, a da se prvo nije obratila policiji.<sup>279</sup> Iako takvi predmeti ukazuju na nivo povjerenja javnosti da se obrate Zaštitniku za savjet, ovi slučajevi se zavode kao „povreda otklonjena tokom postupka“ ili „predmeti koji su riješeni tokom postupka“, a ne kao nedopušteni predmeti, čime se ne prikazuje na precizan način stvarni broj predmeta u radu Zaštitnika. To je vjerovatno jedan od osnovnih razloga zašto se značajan proce-

nat pojedinačnih slučajeva zavodi kao „riješeno tokom postupka ispitivanja“, tako što postane očito zamjeniku/ci u kasnijoj fazi procesa da je bilo ili da nije bilo povrede ili da je predmet nedopušten.

**U mnogim od pregledanih spisa predmeta nijesu bile sadržane neke osnovne informacije, što pokreće pitanje da li je pribavljeno dovoljno informacija da se osigura dopuštenost prije nego što je slučaj ispitan.** U nekoliko spisa predmeta nedostajali su presudni detalji o identitetu podnosioca pritužbe i navodnom oštećenom licu (ako se ne radi o istoj osobi), uključujući i datum rođenja djeteta ili čak uzrast, adresu, rod, punomoćje ili dokaz o odnosu s djetetom kada podnosilac pritužbe nije samo dijete i (kako je prethodno naznačeno), obim do koga je podnosilac pritužbe iscrpio domaće lijekove. Zamjenik/ca prihvata i anonimne pritužbe, pod uslovom da podnosilac pritužbe dostavi dovoljno detalja da se omogući ispitivanje te stvari.<sup>280</sup> Ta nesklonost da se od djeteta zahtijeva da se identifikuje potiče od zabrinutosti zamjenice da ne preoptereti dijete dokumentima.<sup>281</sup> Međutim, iako zamjenik/ca možda ne treba da otkriva ime djeteta tokom ispitivanja pritužbe, da bi se zaštitila sigurnost djeteta, **presudno je da pribavi precizne detalje pritužbe kako ne bi postupali po lažnim ili nedopuštenim navodima i kako bi povećali efikasnost.**

### ***Nevladine organizacije:***

**U nevladinom sektoru, mnogi akteri na planu praćenja stanja dječjih prava naveli su da se suočavaju s poteškoćama u pribavljanju finansijskih sredstava za vršenje tih aktivnosti. Iako se nedostatak sredstava sam po sebi navodi kao značajna barijera, predstavnici ovog sektora posebno su naglasili način na koji se sredstva dodjeljuju nevladinim organizacijama kao prepreku za dobijanje dovoljno sredstava za aktivnosti praćenja stanja dječjih prava. Dovoljno sredstava za finansiranje NVO aktivnosti**

na praćenju stanja dječjih prava presudno je ne samo da bi NVO mogle da sprovede svoje aktivnosti, nezavisno od bilo kog drugog relevantnog aktera na tom planu, već i zato što postoji očekivanje da će drugi akteri, kao što je Zaštitnik, sarađivati sa NVO u ostvarenju svojih funkcija. U Alternativnom izvještaju Zaštitnika za Komitet za prava djeteta navodi se, na primjer, vezano za preporuku Komiteta za prava djeteta iz 2010. godine, da Zaštitnik i državni organi sarađuju s civilnim sektorom: „Iako je način finansiranja projekata koje sprovode NVO zakonom uređen, praksa ukazuje na činjenicu da sadašnjim stanjem stvari nijesu zadovoljni predstavnici NVO sektora.“<sup>282</sup>

Navodi i podaci do kojih smo došli u razgovoru s glavnim relevantnim akterima ukazuju na to da su javna sredstva za finansiranje aktivnosti NVO, uopšteno posmatrano, nešto što izaziva sve veću zabrinutost. U Izvještaju o napretku Crne Gore koji izdaje Evropska komisija navodi se, na primjer: „Sadašnji sistem finansiranja iz javnih sredstava do sada se pokazao neefikasnim, kako je to prepoznato u najnovijem izvještaju Državne revizorske institucije“. U izvještaju o napretku dalje se opisuje odnos između organizacija civilnog društva i Vlade kao nategnut i „povremeno suprotstavljen“<sup>283</sup> i detaljnije se razmatra u odjeljku 6.5 (Međusektorska koordinacija). **Od NVO konsultovanih tokom faze prikupljanja podataka za ovu evaluaciju, nijedna nije navela da ima poseban budžet za aktivnosti praćenja stanja dječjih prava.** Jedan/na predstavnik/ca jasno je naveo/la: „Nikada ne možete da dobijete sredstva za takve aktivnosti. Donatori ne prepoznaju taj dio kao važan.“<sup>284</sup> Drugi/a predstavnik/ca je naveo/la: „Prava djeteta nijesu prioritet za donatore. Nema sredstva za praćenje stanja dječjih prava, već koristimo sopstvene ljudske i finansijske resurse“, a drugi/a je konstatovao/la: „Nemamo nikakav budžet za to [aktivnosti na planu praćenja stanja dječjih prava]. To i javno zastupanje su aktivnosti koje orga-

nizacije civilnog društva, uključujući i našu, često radimo pro bono.“<sup>285</sup> **Nedostatak sredstava za aktivnosti praćenja stanja dječjih prava osjeća i jedna NVO koja se konkretno bavi pravima djece iz romske zajednice:** „Nemamo obezbijeđen budžet. Izgleda da niko ne može da nađe sredstva za praćenje ostvarenja prava romske djece, pogotovo prosjačenje djece nije prioritet za donatore“.<sup>286</sup>

Predstavnik/ca jedne NVO koja je dostavila Alternativni izvještaj za Komitet za prava djeteta, objasnio/la je da se finansiraju „uglavnom preko projekata i stranih donatora“ i da, kako postoji konkurencija za sredstva od države, uobičajeno je da se dobije manji iznos državnih sredstava od onog za koji se konkuriše.<sup>287</sup> Čak i tada je ograničena dostupnost sredstava iz međunarodnih izvora za aktivnosti praćenja stanja dječjih prava. Na primjer, jedan predstavnik/ca jedne NVO objasnio/la je da su izradu njihovog prvog i drugog alternativnog izvještaja finansirale međunarodne organizacije, dok je njihov najnoviji alternativni izvještaj „predstavljao dio institucionalnog finansiranja. Ali je bilo teško, jer smo to morali da radimo pride našem ostalom poslu.“<sup>288</sup> **To ukazuje na činjenicu da, iako postoje sredstva za finansiranje određenih aktivnosti praćenja stanja prava djeteta, nema ih dovoljno, tako da se te aktivnosti obavljaju uz ostale stvari za koje su dobijena sredstva, a ne kao prioritete.**

**Sve NVO s kojima se susreo tim za evaluaciju izrazile su ove bojazni i ukazale na ograničenje finansiranja, sa zajedničkim objašnjenjem da donatori jednostavno aktivnosti na planu praćenja stanja dječjih prava ne vide kao željenu aktivnost za finansiranje:** „Sve je na projektnoj osnovi, jer niko ne daje administrativne grantove tako da bismo mogli angažovati advokata ili statističara na duži rok, kako bismo mogli prikupljati i analizirati podatke.“<sup>289</sup> Uprkos svim tim izazovima, NVO sektor je pohvaljen u Pregledu kapa-

citeta Zaštitnika od strane kolega, gdje se navodi da „takođe moramo da pohvalimo samoinicijativnost zaposlenih u oblasti prava djeteta, jer su imali najviše takvih inicijativa u odnosu na sve sektore (40 tekuće godine), što pokazuje da oni redovno prate probleme i reaguju na njih”.<sup>290</sup>

### 5.3.2 Blagovremeno ostvarivanje rezultata na planu praćenja stanja dječjih prava

- (ii) U kojoj mjeri se blagovremeno dostavljaju proizvodi rada mehanizama za praćenje stanja dječjih prava?

#### **Međunarodni mehanizmi za praćenje stanja dječjih prava:**

Ima razlika u dostavljanju rezultata mehanizama za praćenje stanja dječjih prava. Prvi Izvještaj države ugovornice Konvencije o pravima djeteta trebalo je dostaviti 23. novembra 2008. godine, a dostavljen je dva dana ranije, 21. novembra 2008. i objavljen 4. marta 2010. godine.<sup>291</sup> Međutim, drugi i treći periodični izvještaj za Komitet za prava djeteta, koji su kombinovani u skladu s ažuriranim procedurama Komiteta,<sup>292</sup> trebalo je da se dostave do 1. oktobra 2015. godine, a oba su dostavljena i objavljena 30. novembra 2016. godine. Kasnili su i izvještaji Crne Gore Komitetu za prava djeteta u vezi s protokolom OPAC i OPSC, gdje je OPAC, koji je trebalo dostaviti 2. juna 2009. godine, dostavljen 20. maja 2010. godine, a OPSC, koji je trebalo dostaviti do 23. novembra 2008, dostavljen je 22. maja 2009, a objavljen 15. juna 2010. godine. Nije bilo moguće dobiti objašnjenja u vezi s razlogom kašnjenja izvještaja.

Izvještaji za CEDAW komitet takođe su kasnili, tako da je prvi periodični izvještaj, koji je trebalo dostaviti do 22. novembra 2009, dostavljen 27. maja 2010, a objavljen je 12. avgusta 2010. godine. I drugi periodični iz-

vještaj je kasnio, jer ga je trebalo dostaviti do 1. oktobra 2015, a dostavljen je 13. juna 2016. i objavljen 15. juna 2016. godine. Crna Gora će u svom trećem UPR ciklusu učestvovati u januaru 2018. godine, s provizornim datumom dostavljanja predviđenim za oktobar 2017. godine. Treći izvještaj za treći ciklus UPR objavljen je u novembru 2017. godine.<sup>293</sup>

Tri NVO dostavile su alternativne izvještaje Komitetu za prava djeteta na vrijeme da budu razmatrani na zasijedanju 2018. godine, kada se budu razmatrali II i III izvještaj Crne Gore, a to su: Centar za prava djeteta, Child Helpline International i Djeca prije svega i Globalna inicijativa za zaustavljanje fizičkog kažnjavanja djece. Zaštitnikova Mreža zlatnih savjetnika i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore takođe su dostavili alternativne izvještaje za naredno zasijedanje.<sup>294</sup> Četiri NVO dostavile su alternativne izvještaje CEDAW komitetu za njegovu 67. sjednicu, na kojoj je razmatran drugi periodični izvještaj Crne Gore, uključujući i zajednički podnesak NVO. **Sve u svemu, a u poređenju s mnogim drugim državama, može se zaključiti da kasnije dostavljanje izvještaja nije bilo isuviše odocnjelo.**

#### **Izvještaji o napretku NPAD 2013–2017. i periodični izvještaji ministarstava i skupštinskih odbora:**

Bilo je problematičnije pronaći podatke da se utvrdi da li su akteri na planu praćenja stanja dječjih prava uspijevali da blagovremeno dostavljaju rezultate svoga rada, kao što su godišnji izvještaji, pogotovo s obzirom na poteškoće u dobijanju ovih izvještaja od relevantnih ministarstava i skupštinskih odbora. Međutim, na osnovu razgovora s glavnim subjektima, čini se da je proces izrade godišnjih izvještaja prilično ustaljena praksa kod državnih organa i Zaštitnika, kao i u vezi sa sprovođenjem NPAD, mada NVO možda nemaju dovoljno resursa da završavaju godišnje izvještaje.<sup>295</sup>

### **Zaštitnik ljudskih prava i sloboda:**

Posljednji mehanizam za praćenje stanja dječjih prava koji ćemo razmotriti u odnosu na efikasnost i rokove su individualne pritužbe na povrede prava djeteta, koje se dostavljaju zamjeniku/ci Zaštitnika. Na osnovu navoda predstavnika odjeljenja zaštitnice, prijem pritužbe i odlučivanje o dopuštenosti obično se dešava u toku istog dana,<sup>296</sup> mada, kako je naznačeno u odjeljcima 5.2 (Efektivnost) i 5.3.1, odluke o dopuštenosti ne donose se uvijek efektivno i ne evidentiraju se uvijek u spisima predme-

ta. Zamjenik/ca Zaštitnika podstiče ostale agencije da brzo odgovaraju na zahtjeve, „*obično neposredno ili u roku od 8 dana*“.<sup>297</sup> Kada se od zamjenice Zaštitnika zatraži da ispita slučaj djeteta bez roditeljskog staranja, to se smatra hitnim pitanjem i rješava se što je prije moguće.<sup>298</sup> Pregledom nasumičnog uzorka spisa predmeta obavljenog za potrebe ove evaluacije ustanovljen je sljedeći protok vremena od prijema predmeta do donošenja odluke u datom predmetu.

**Tabela 1: Institucija Zaštitnika – Pregled uzorka spisa predmeta i rokovi<sup>299</sup>**

<b>God.</b>	<b>Uzorak predmeta 1</b>	<b>Uzorak predmeta 2</b>	<b>Uzorak predmeta 3</b>
2017.	Vrijeme do odluke: manje od mjesec dana Napomene: nema navedenog datuma prijema pritužbe niti odluke o dopuštenosti	Vrijeme do odluke: mjesec i po	Vrijeme do odluke: tri i po mjeseca Napomene: nema navedenog datuma prijema pritužbe niti odluke o dopuštenosti
2016.	Vrijeme do odluke: mjesec i po Napomene: nije naveden datum odluke o dopuštenosti	Vrijeme do odluke: šest mjeseci Napomene: nije naveden datum odluke o dopuštenosti	Vrijeme do odluke: dva mjeseca Napomene: nije naveden datum odluke o dopuštenosti
2015.	Vrijeme do odluke: dvije sedmice Napomene: nije naveden datum odluke o dopuštenosti	Vrijeme do odluke: jedan mjesec Napomene: nije naveden datum odluke o dopuštenosti	Vrijeme do odluke: dva i po mjeseca Napomene: nije naveden datum odluke o dopuštenosti
2014.	Vrijeme do odluke: dva dana	Vrijeme do odluke: pet mjeseci Napomene: nije naveden datum odluke o dopuštenosti	Vrijeme do odluke: četiri i po mjeseca Napomene: nije naveden datum odluke o dopuštenosti

Nažalost, kako se vidi iz priložene tabele, **iako značajno varira ukupan rok za rješavanje predmeta i iako se većina predmeta završava u roku od dva mjeseca, datum odluke o dopuštenosti evidentiran je samo u dva od 12 predmeta, što znači da nije moguće utvrditi da li zamjenik/ca Zaštitnika poštuje rokove koji se odnose na željenu efikasnost u svim aspektima postupanja po pojedinačnim pritužbama. Međutim, treba konstatovati da je šest mjeseci jako dug period za dijete da čeka rješenje pritužbe.**

### 5.3.3 Ljudski resursi

- (iii) Da li su ljudski resursi obezbijeđeni za potrebe mehanizama za praćenje stanja dječjih prava dovoljni po svom kvantitetu i kvalitetu?

#### **Ministarstva:**

Navedeno je da **promjene zaposlenih** u ministarstvima dovode do nedovoljnog posvećivanja pažnje obezbjeđivanju realizacije NPAD 2013–2017, koja je dosta slaba.<sup>300</sup> Možda su te promjene doprinijele i izazovima s kojima se suočava Savjet za prava djeteta u svom funkcionisanju kao akter na planu praćenja stanja dječjih prava (pogledati odjeljak 5.5 o Međusektorskoj saradnji). Predstavnik/ca jednog resornog ministarstva dodatno je naglasio/la izazove vezane za ljudske resurse i kadrove s kojima se suočavaju organi Vlade pojasnivši: „Svi smo na neki način preopterećeni”, te da koriste spoljne konsultante kao tehničku pomoć.<sup>301</sup> **Angažovanje spoljnih konsultanata, iako je vrijedno, ukazuje na to da se institucionalno znanje i iskustvo ne iskorišćavaju niti nadograđuju.**

Taj nalaz potvrđuju i drugi izvori. Na primjer, u Alternativnom izvještaju Centra za prava djeteta Komitetu za prava djeteta daje se konkretna preporuka vezana za osposobljavanje kadrova koji rade na pitanjima prava djeteta i praćenja stanja dječjih prava: „*Institucije sistema uglavnom imaju planove osposobljavanja koje njihovi zaposleni treba da prođu tokom godine, kako bi se kontinuirano radilo na snaženju njihovih profesionalnih kapaciteta. [...] Takođe, praksa pokazuje da novostečeno znanje profesionalaca koji pohađaju razne edukacije, seminare i radionice, a koji rade s djecom i za djecu, ne donosi vidljive promjene u odnosu na djecu.*”<sup>302</sup> što znači da aktivnosti edukacije i osposobljavanja kadrova nijesu dovoljne da izdignu njihove kompetencije i efikasnost, te da

je potreban institucionalni kapacitet u vidu iskustva i poznavanja prakse na terenu. Nalazi iz odjeljka 5.2 (Efektivnost) potvrđuju ovaj nalaz.

#### **Nevladine organizacije:**

U načelu, akteri na planu praćenja stanja dječjih prava iz nevladinog sektora, koji su konsultovani tokom evaluacije, konstatovali su da oni ne doživljavaju velike promjene kadrova, makar ne što se tiče njihovog osnovnog kadra,<sup>303</sup> ali je jedan predstavnik prokomentarisao da **nedostatak finansijskih sredstava znači da su mnogi angažovani po kratkoročnim ugovorima, a ne kao stalno zaposleni.**<sup>304</sup> Posebnu bojazan izaziva i pitanje obuke za praćenje stanja dječjih prava, gdje jedna NVO konstatuje: „*Struktura je stabilna, ali dolaze i novi ljudi. Oni su obučeni za praćenje stanja ljudskih prava, ali im je potrebna posebna obuka kako bi se usmjerili samo na prava djeteta.*”<sup>305</sup>

#### **Zaštitnik ljudskih prava i sloboda:**

Odjeljenje zamjenice Zaštitnika ima četvoro zaposlenih, pored same zamjenice.<sup>306</sup> Međutim, Alternativnim izvještajem Zaštitnika Komitetu za prava djeteta iz 2017. godine preporučuje se da država „omogući povećanje kadra kako bi Zaštitnik adekvatno mogao odgovoriti na izazove u ostvarivanju prava djeteta”.<sup>307</sup> Sličan nalaz dat je i u Pregledu od strane kolega iz 2017. godine o kapacitetima Zaštitnika, u kojem se konstatuje da „*odjeljenje Institucije Zaštitnika koje se bavi djecom [...] nema dovoljan broj zaposlenih*”.<sup>308</sup> Predstavnici odjeljenja zamjenice Zaštitnika dali su sličan komentar, mada, kako je naznačeno u odjeljku 5.3 (Efikasnost), postoji izražena potreba da se kanališe vrsta pojedinačnih pritužbi koje razmatra zamjenik/ca Zaštitnika putem izrade i primjene čvršćih kriterijuma dopuštenosti, što bi, ukoliko se uspješno sprovede, oslobodilo kapacitete zaposlenih da rade samo na dopuštenim individualnim predmetima i da se bave drugim aktivnostima praćenja stanja dječjih prava.

Uopštenije posmatrano zapošljavanje kadrova u Instituciji Zaštitnika, u Pregledu od strane kolega iz 2017. godine o kapacitetima Zaštitnika preporučeno je da Zaštitnik „treba da izradi politiku zapošljavanja kojom se obezbjeđuje da zadaci Zaštitnika budu u saglasnosti sa kvalifikacijama zaposlenih”,<sup>309</sup> čime se ukazuje da postoje bojazni u pogledu zapošljavanja i sposobnosti pronalaženja zaposlenih odgovarajućih kvalifikacija. U Pregledu od strane kolega dalje se konstatuje: „Činjenica da Zaštitnik ne može nezavisno da imenuje svoje novozaposlene veoma je upitna, jer na osnovu zakona zapošljavanje ide kroz nadležni državni organ (Uprava za kadrove). To narušava nezavisnost Zaštitnika, jer ne može da imenuje zaposlene koji bi svojim profesionalnim kvalifikacijama i ličnim karakterom obezbijedili uspješno vršenje dužnosti Zaštitnika.”<sup>310</sup> U pregledu se još kaže da bi „s obzirom na postojeći zakonski okvir, bilo teško očekivati da Zaštitnik angažuje kvalitetne zaposlene, budući da naknade za rad nijesu ni visoke ni atraktivne”.<sup>311</sup>

Način na koji Zaštitnik postupa po individualnim pritužbama može da ukaže na potre-

bu za osposobljavanjem unutar odjeljenja zamjenice Zaštitnika. **Pregledom spisa predmeta istaknuti su primjeri Zaštitnikovog osporavanja odluka o činjeničnom stanju koje su donijeli javni organi vezano za sporove oko starateljstva ili pristupa, u kojima nije bilo nikakvih naznaka proceduralnih propusta.**<sup>312</sup> Takvim pristupom rizikuje se da se zamijene odluke koje donose stručnjaci o faktičkim okolnostima slučaja, što treba izbjegavati. Nadalje, u odlukama po predmetima često nije bilo nikakve analize zašto je došlo do povrede prava. **Analize u odjeljcima 5.2 (Efektivnost) i 5.3 (Efikasnost) naglašavaju potrebu snaženja vještina kadrova u odjeljenju zamjenice Zaštitnika za postupanje po pojedinačnim pritužbama (uključujući donošenje odluka o nedopuštenosti), za izradu, promovisanje i praćenje realizacije ciljanih preporuka, te za izradu ciljanog i dobro formulisanog odjeljka o pravima djeteta u godišnjem Izvještaju o radu Zaštitnika, kako bi se ostvarivao maksimalan uticaj.**

## EFIKASNOST – REZIME KLJUČNIH NALAZA:

- Svi akteri na planu praćenja stanja dječjih prava, uključujući i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i zamjenicu za prava djeteta, ministarstva i organe Vlade, skupštinske odbore, Savjet za prava djeteta i NVO, suočavaju se s finansijskim izazovima. Razlog leži u kombinaciji nedostatka opredjeljivanja budžetskih sredstava za pitanja djece generalno, te odsustva opredijeljenih budžetskih sredstava za aktere na planu praćenja stanja dječjih prava i odnosne aktivnosti konkretno. Nadalje, ljudski resursi u mehanizmima za praćenje stanja dječjih prava nijesu dostatni ni u smislu kvantiteta ni, u velikoj mjeri, kvaliteta, usljed kombinovanih faktora, koji uključuju nedovoljan broj zaposlenih, nepostojanje osposobljavanja i izazove u vezi s načinom na koji se kadrovi zapošljavaju.
- Što se tiče zamjenika/ce Zaštitnika za prava djeteta, ne radi se pravo filtriranje niti kategorizacija pojedinačnih pritužbi i upita koji se dostavljaju, što daje netačan prikaz broja predmeta u radu zamjenika/ce i izaziva neefikasno korišćenje ograničenog kadra i njihovog vremena. Bojazni u vezi s nepostojanjem nezavisnosti Zaštitnika prilikom novog zapošljavanja pokreće i pitanja o odgovarajućoj kvalifikaciji zaposlenih.

- Instituciji Zaštitnika bilo bi od koristi više obuke za pisanje odluka u predmetima, kako bi se osiguralo da daju dobro utemeljene nalaze i ciljane preporuke.

## 5.4 Održivost

Kako UNICEF može da podrži razvoj održivog sistema za praćenje stanja dječjih prava?

- (i) U kojoj mjeri ključne zainteresovane strane za praćenje stanja dječjih prava održavaju znanja i vještine svojih zaposlenih na nivou koji obezbjeđuje kontinuirano obavljanje njihovih funkcija?

Zadržavanje znanja i vještina u okviru bilo koje radne snage je problematično kada postoji velika promjena kadra i gdje se malo radilo na izgradnji institucionalne istorije, znanja i iskustva. Kako je to prikazano u odjeljku 5.3 (Efikasnost), većina intervjuisanih predstavnika navela je da im promjena kadrova ne predstavlja značajnu bojazan, pogotovo kod NVO, koje imaju „osnovni tim“ zaposlenih koji se u organizaciji zadržavaju određeno vrijeme. **To će vjerovatno dovesti od snažnog zadržavanja znanja i vještina, pogotovo u NVO. Međutim, način na koji se organizuje finansiranje NVO kritikuje jedna NVO, koja konstatuje da se tako zaposleni angažuju putem kratkoročnih ugovora,**<sup>313</sup> što može da osujeti zadržavanje znanja i vještina.

Osim zadržavanja kadra, kontinuirano osposobljavanje je još jedan način kako akteri na planu praćenja stanja dječjih prava mogu da zadrže znanje i vještine, prije svega zbog toga što se time zaposlenima nude mogućnosti da uče i stimulišu se da

ostanu na tom poslu, ali i zato što se tako osigurava posjedovanje najnovijih znanja i vještina. Čini se da osposobljavanje izaziva posebnu zabrinutost među svim akterima na planu praćenja stanja dječjih prava, uključujući i Instituciju Zaštitnika. **Veoma je malo primjera obuke državnih službenika ili poslanika u skupštinskim odborima po pitanjima praćenja stanja dječjih prava. Obuka realizovana tokom perioda obuhvaćenog evaluacijom na teme relevantne za predmet evaluacije,** kao što je obuka za profesionalce u pravosuđu kako da koriste elektronske baze podataka kao što je PRIS ili radionice za državne službenike o izradi pilot alatke za upravljanje podacima radi praćenja realizacije preporuka datih u okviru UPR, **u načelu se finansiraju iz eksternih izvora, pa se otuda realizuju samo do isteka granta.** U Izveštaju o realizaciji plana aktivnosti Odbora za ljudska prava i slobode za period januar-jul 2017. godine potvrđuje se taj nalaz, gdje se kaže: „*Skupština poziva instituciju Zaštitnika da nastavi s edukacijama zaposlenih, s akcentom na obuke o međunarodnom i evropskom pravu i standardima o ljudskim pravima. Takođe, Skupština ukazuje na potrebu kontinuirane edukacije zaposlenih u javnoj upravi.*”<sup>314</sup>

Jedan intervjuisani predstavnik NVO smatra da obuka „*treba da obezbijedi alatke za ozbiljniji monitoring*”.<sup>315</sup> Taj odgovor ukazuje na to da sadašnjim ljudskim resursima nedostaju vještine i praktične alatke za obavljanje aktivnosti praćenja stanja dječjih prava. I zaista, osim obezbjeđivanja kontinuiranog osposobljavanja za sticanje vještina i znanja o praćenju stanja dječjih prava, izrada praktičnih smjernica ili alatki o praćenju stanja dječjih prava za relevantne aktere, kako bi ih mogli kontinuirano koristiti ili se pozivati na njih u sva-



kodnevnom radu, značajno bi doprinijela sistematizovanju praksi praćenja stanja dječjih prava u određenom organu ili sektoru.

- (i) Kako UNICEF može da podrži domaće zainteresovane strane na nacionalnom i lokalnom nivou kako bi im omogućio da kontinuirano jačaju svoje kapacitete za praćenje stanja dječjih prava?

**Trenutni planovi UNICEF-a za razvoj kapaciteta za obavljanje aktivnosti praćenja stanja dječjih prava (kako je to naznačeno u dokumentu o teoriji promjene) ograničeni su na razvoj kapaciteta Zaštitnika, iako prethodna analiza pokazuje da potreba za izgradnjom kapaciteta u oblasti sprovođenja aktivnosti praćenja stanja dječjih prava postoji kod svih relevantnih aktera, te da takve inicijative za izgradnju kapaciteta treba integrisati u postojeće programe obuke, kako bi se osigurala njihova održivost.** Primarna intervencija koja bi pomogla u izgradnji kapaciteta aktera na planu praćenja stanja dječjih prava jeste kontinuirano usavršavanje. Jedan intervjuisani predstavnik je, recimo, primijetio: „*Kad bismo imali čarobni štapić...mislím da bi to bilo kontinuirano osposobljavanje kadrova i motivacija.*”<sup>316</sup> Dublje analizirajući taj citat, jasno je da su i osposobljavanje i motivacija važni za izgradnju kapaciteta, što je izrazio još jedan intervjuisani predstavnik rekavši da je „*njegovanje ličnog mentalnog zdravlja važno da se izbjegne takozvano ‚izgaranje‘*”.<sup>317</sup>

Analiza u odjeljku Efektivnost naglašava potrebu snaženja aktivnosti Zaštitnika/zamjenice da pružaju pomoć prilikom *formulisanja programa* edukacije o dječjim pravima i istraživanja istih, te da učestvuju u njihovoj realizaciji u školama, na univerzitetima i u profesionalnim krugovima, kako se to predviđa Pariskim principima, stav

A.1(f). U istom duhu, analiza naglašava ograničeno učestvovanje akademske zajednice u edukaciji o pravima djeteta i praćenju stanja dječjih prava, što je krupan nedostatak iz vizure prenosa znanja i vještina u ovoj oblasti na duge staze.<sup>318</sup> **UNICEF, otuda, treba da razmotri da jedan segment svog programa posvećenog praćenju stanja dječjih prava fokusira upravo na jačanje veza između Zaštitnika i akademske zajednice, pogotovo u vezi s izradom obrazovnih programa o pravima djeteta i praćenju stanja dječjih prava radi održivog prenosa znanja na studente i buduću radnu snagu.**

S prethodnim je povezana i potreba da se osigura da zainteresovane strane na planu praćenja stanja dječjih prava i Zaštitnik imaju prilike da sprovedu sopstvene istraživačke projekte, kako bi se relevantnim akterima omogućilo da razumiju probleme u vezi s dječjim pravima koji postoje u zemlji, da doprinose saznanju i razvoju u ovoj oblasti. Nekoliko predstavnika intervjuisanih tokom istraživanja to je i naglasilo, uključujući i predstavnika odjeljenja zamjenice Zaštitnika, koji/a je primijetio/la: „*Održivost je uvijek upitna. Treba da imamo kontinuirane prilike da radimo istraživanja, jer svako istraživanje vodi dubljoj spoznaji problema i njegovom rješenju. Činjenica je da, što se tiče održivosti, mogućnosti za edukaciju su bolje.*”<sup>319</sup> **Budžetiranje prava djeteta i opredjeljivanje sredstava za praćenje stanja dječjih prava u okviru postupanja Vlade preduslov je za rješavanje te potrebe, kako je to naglašeno nalazima u odjeljku Efikasnost.**

Sljedeće pitanje koje konstatujemo, ali ne komentarišemo, jer izlazi iz predmeta ovog izvještaja, jeste potreba da zarade u Vladinih mehanizmima za praćenje stanja dječjih prava budu usaglašene s onima u NVO sektoru i da odgovaraju nivou znanja i iskustava pojedinaca, kako bi se podstaklo zadržavanje osposobljenog kadra.

- (iii) Koliko su održive inicijative ključnih zainteresovanih strana za podizanje nivoa svijesti o dječjim pravima, praćenju stanja dječjih prava i ulozi Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda?

**Iako se akteri na planu praćenja stanja dječjih prava angažuju na aktivnostima podizanja svijesti, one se obično finansiraju iz eksternih sredstava na projektnoj osnovi, što posebno važi za NVO i Zaštitnika.** Nekoliko ključnih sagovornika iz Institucije Zaštitnika, sa strane ministarstava, državnih organa i NVO konstatovalo je da oni sprovode aktivnosti podizanja svijesti uz pomoć finansijskih sredstava koje dobijaju od UNICEF-a ili drugih međunarodnih agencija.<sup>320</sup> Jednog/u predstavnika/cu jednog resornog ministarstva ne zabrinjava održivost tih aktivnosti, budući da je u toj oblasti „saradnja s međunarodnim organizacijama kontinuirana“,<sup>321</sup> što ukazuje na nešto što bi se moglo smatrati za isuviše optimistično oslanjanje na intervencije i tekuću finansijsku podršku međunarodnih organizacija u ovoj oblasti.

Čini se da su aktivnosti Zaštitnika na planu podizanja nivoa svijesti najuspješnije, gdje se u Pregledu od strane kolega iz 2017. godine o kapacitetima Zaštitnika kaže da je „odjeljenje u okviru Institucije Zaštitnika koje se bavi djecom nastavilo s aktivnostima podizanja svijesti i poboljšanja svoje vidljivosti, što je dovelo do povećanja broja predmeta u radu“ (mada skrećemo pažnju na nalaz u odjeljku o Efektivnosti u vezi s ovom izjavom).<sup>322</sup> **Ipak, sve je to realizovano uz podršku međunarodnih organizacija** (na primjer, kampanja „Djeco, obratite se Zaštitniku“ sprovedena je uz podršku UNICEF-a i Švajcarske ambasade u Beogradu). Međutim, mehanizam kao što je Mreža zlatnih savjetnika jeste primjer potencijalno održive inicijative na podizanju nivoa svijesti, budući da je, iako im podizanje nivoa svijesti nije primarni cilj, ova grupa angažovana na nizu aktivnosti koje predvode djeca, a koje obuhvataju Facebook blog, upoznavanje vršnjaka i njihovih lokalnih zajednica s radom Zaštitnika.<sup>323</sup> **Ovo je, možda, najbolji primjer potencijalno održivih intervencija na podizanju nivoa svijesti u čitavom sistemu praćenja stanja dječjih prava, koji bi se mogao povezati sa činjenicom da su te aktivnosti predviđene u sklopu drugih aktivnosti.**

### ODRŽIVOST – REZIME KLJUČNIH NALAZA:

- Čini se da je ugrožena mogućnost zadržavanja znanja i vještina u sistemu za praćenje stanja dječjih prava, ne toliko zbog promjene zaposlenih, već više usljed ograničenog finansiranja i resursa, što vodi ka nesigurnosti i „izgaranju“ postojećeg kadra, zatim zbog odsustva alatki ili smjernica koje bi bile podrška relevantnim akterima da kontinuirano sprovode aktivnosti praćenja stanja dječjih prava i usljed ograničenih mogućnosti za kontinuirano usavršavanje na planu praćenja stanja dječjih prava i za istraživanja vezana za prava djeteta.
- Aktivnosti koje su usredsređene na podizanje nivoa svijesti o pravima djeteta, a koje sprovode Zaštitnik ili mehanizmi za praćenje stanja dječjih prava uglavnom finansiraju međunarodni donatori, čime se ograničava njihova održivost. Međutim, Mreža zlatnih savjetnika Zaštitnika primjer je potencijalno održive inicijative za podizanje nivoa svijesti, kojoj pogoduje to što je integrisana u aktivnosti Zaštitnika.

## 5.5 Međusektorska koordinacija

Koji je najbolji način da UNICEF podrži uspostavljanje efektivne i održive međusektorske koordinacije zainteresovanih strana prilikom obavljanja njihovih funkcija na praćenju stanja dječjih prava?

- (i) Koje su promjene potrebne u ukupnoj institucionalnoj strukturi sistema za praćenje stanja dječjih prava kako bi se poboljšala međusektorska koordinacija zainteresovanih strana na nacionalnom i lokalnom nivou?

Postoji nekoliko međusektorskih radnih grupa koje vrše monitoring aktivnosti koje se odnose na mehanizme praćenja stanja dječjih prava. Tu spadaju međusektorske radne grupe zadužene za izradu državnog izvještaja prema Opštem periodičnom pregledu,<sup>324</sup> Komitetu UN za prava djeteta<sup>325</sup> i CEDAW komitetu. Međutim, Savjet za prava djeteta najrelevantnije je međusektorsko tijelo kada je u pitanju praćenje stanja dječjih prava. On ima širok mandat, uključujući zaštitu i promovisanje dječjih prava, iniciranje usvajanja propisa za promovisanje i zaštitu dječjih prava i informisanje javnosti o dječjim pravima i stanju djece u zemlji.<sup>326</sup> Ipak, ključni dio njegovog mandata jeste nadgledanje implementacije NPAD 2013–2017. (koji se, između ostalog, zasniva na preporukama Komiteta UN za prava djeteta), kao i sprovođenje Konvencije o pravima djeteta u Crnoj Gori i propisima koji štite dječja prava,<sup>327</sup> što nalaže djelotvornu koordinaciju između zainteresovanih strana u sistemu praćenja stanja dječjih prava s obzirom na holističku prirodu istih. **Predstavnici ključnih aktera u domenu**

praćenja stanja dječjih prava iz Vlade, u načelu, smatraju da postoji dobra međusektorska koordinacija u Savjetu za prava djeteta. Zaista, u izvještaju države ugovornice prema Komitetu UN za prava djeteta iz 2015. godine stoji: „Poboljšana je saradnja između resora, iako se i dalje radi na poboljšanju koordinacije u pogledu monitoringa i sprovođenja usvojenih politika.” Takođe se navodi da su „koordinacija između ministarstava i konsultacije sa civilnim društvom obavezne i podržane Odlukom Vlade.”<sup>328</sup>

**Uprkos jasnom mandatu Savjeta u pogledu praćenja stanja dječjih prava, velika većina predstavnika iz redova civilnog društva, međunarodnih organizacija, Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, skupštinskih odbora, ali i određeni predstavnici iz redova resornih ministarstava, navela je da postoje izazovi u postizanju efikasne međusektorske koordinacije u sprovođenju aktivnosti praćenja stanja dječjih prava putem Savjeta za prava djeteta.**<sup>329</sup> Prvo, ograničenja u pogledu kapaciteta i resursa ključnih aktera u praćenju stanja dječjih prava (detaljno razmotrena u odjeljku 5.3 – Efikasnost i odjeljku 5.4 – Održivost) imaju poseban uticaj na međusektorsku koordinaciju, koja po svojoj prirodi može biti vremenski i logistički veoma složena, i koje se posmatra kao aktivnost podređena osnovnim aktivnostima koje se nalaze isključivo u okviru mandata date agencije, naročito kada se očekuje da resorna ministarstva finansiraju svoje aktivnosti u pogledu praćenja stanja dječjih prava iz svojih postojećih budžeta. Ovo je istakao i predstavnik skupštinskog Odbora za ljudska prava i slobode, kao odgovor na pitanje koje se ticalo djelotvornosti Savjeta za prava djeteta:

*„Problem je u tome što ministarstva nemaju raspoređena budžetska sredstva namijenjena isključivo za konkretne preporuke u vezi s praćenjem stanja dječjih prava i upravo u tom dijelu imamo probleme.”*<sup>330</sup>

Uz to, u praksi, samo je jedna osoba koja obavlja ulogu administrativnog sekretara Savjeta za prava djeteta i istovremeno radi na oblasti prava djeteta u samom MRSS, što ukazuje na postojanje veoma ograničenog kapaciteta da odvoji vrijeme za Savjet. Česte promjene kadrova u ministarstvima takođe su, prema riječima sagovornika, razlog što se nedovoljna pažnja posvećuje osiguranju implementacije NPAD-a.<sup>331</sup> Ovo je ponovio jedan od učesnika, koji je konstatovao da su se tokom perioda od jedne godine promijenila tri ministra rada i socijalnog staranja. S obzirom na to da ministar predsjedava Savjetom, ovakva praksa bila je prepreka njegovom efikasnom funkcionisanju.<sup>332</sup>

Osim Nacionalnog plana akcije za djecu za period 2013–2017. i godišnjih izvještaja o napretku od strane MRSS, koji se oslanjaju na ad hoc izvještavanje od strane radne grupe sastavljene od članova Savjeta za prava djeteta, Savjet ne funkcionise u skladu s bilo kakvim planom akcije ili drugim strateškim dokumentom koji sadrži planirane ciljeve po godinama. Izvještaji o napretku, koje obezbjeđuje Ministarstvo rada i socijalnog staranja, ne daju uvijek preporuke ili dalje korake za zainteresovane strane iz domena praćenja stanja dječjih prava, kako bi se osigurala pravovremena implementacija NPAD-a.<sup>333</sup> **Ovakvo odsustvo strukturiranog okvira SPD-u dodatno otežava mogućnost da efikasno ispuni svoj široki mandat u pogledu praćenja stanja dječjih prava.**

**Ipak, najveći izazov za djelotvornost Savjeta za prava djeteta leži u niskom stepenu razumijevanja ili prihvatanja od strane nekoliko resornih ministarstava, obaveza u pogledu praćenja stanja dječjih prava, ali i nepostojanje volje nekih aktera da preuzmu dio ove odgovornosti.** Ovi akteri u načelu smatraju da je MRSS odgovorno za praćenje stanja dječjih prava i da je njihova jedina uloga da dostave relevantne informacije tom Ministarstvu, kao vid pomoći u zadacima koji

su ispred njega (vidjeti odjeljak 5.2 – Efektivnost – u vezi s podacima i analizom).<sup>334</sup> Jedan predstavnik državnog organa, koji je istovremeno član Savjeta za prava djeteta, bio je zbunjen činjenicom da je bio pozvan na razgovor u vezi s ovom evaluacijom, uvjeren da praćenje stanja dječjih prava ne potpada pod mandat tog državnog organa, što je dovelo do toga da u jednom trenutku kaže: „*Ne znam ni zašto smo u nje-mu.*”<sup>335</sup> Pored toga, predstavnici jednog od resornih ministarstava nijesu bili upoznati s radom Savjeta za prava djeteta, iako je njihovo ministarstvo dio istog.<sup>336</sup> **Ovaj izazov je dodatno pogoršan nedostatkom „ključnih aktera iz domena praćenja dječjih prava“ u Savjetu za prava djeteta, a naročito iz najviših redova Vlade i Ministarstva vanjskih poslova, koje je odgovorno za koordinaciju pripreme državnog izvještaja za UPR<sup>337</sup> i skupštinskih odbora.**<sup>338</sup>

**Odluka o pozicioniranju Savjeta za prava djeteta na nivo ministarstva i odluka da njime rukovodi MRSS, nesumnjivo doprinosi pogrešnom uvjerenju da je za praćenje stanja dječjih prava uglavnom odgovorno to Ministarstvo. Ovo dodatno ide u prilog potrebi da se ponovo promisli o strukturi Savjeta i da se osnaži njegov autoritet da podstiče aktivno učešće svih ministarstava.** Kabinet predsjednika Vlade vrši savjetodavne, analitičke, stručne i druge poslove za potrebe predsjednika Vlade i direktno ne učestvuje u sprovođenju praćenja stanja dječjih prava, budući da su „*resorna ministarstva ta koja su uključena u implementaciju*“ [aktivnosti u pogledu praćenja stanja dječjih prava].<sup>339</sup> Dalja razmatranja strukture Savjeta morala bi se baviti time da li i koju ulogu bi Kabinet potpredsjednika Vlade mogao igrati u osnaživanju autoriteta Savjeta za prava djeteta i podsticanju svih relevantnih resornih ministarstava na učešće.

Osnovni razlog za pozicioniranje Savjeta na nivo ministarstva bilo je mišljenje da

ministarstva imaju više kapaciteta i „specijalizaciju“ za obavljanje aktivnosti u vezi s praćenjem stanja dječjih prava od Kabineta potpredsjednika Vlade.<sup>340</sup> **Gore navedena analiza ukazuje da pozicioniranjem Savjeta na nivo ministarstva nijesu unaprijeđeni njegovi kapaciteti**, te treba razmotriti druge vidove strukturiranja Savjeta. Zapravo, prema Alternativnom izveštaju Zaštitnika ljudskih prava i sloboda prema Komitetu za prava djeteta, ovaj potez je imao suprotan efekat:

*„Značaj i uloga Savjeta za prava djece su umanjeni. Da pojasnim, odluka da Savjet kao tijelo uspostavlja ministar rada i socijalnog staranja, a ne Vlada, u suštini mijenja položaj koji bi ovo tijelo trebalo da ima. Takođe je uočljiva neusklađenost u radu Savjeta. [...] Zaštitnik ljudskih prava i sloboda preporučuje [...] povratak Savjeta za prava djeteta na njegovu prethodnu poziciju, kako bi predstavljao stručno savjetodavno tijelo Vlade Crne Gore, čiji će stavovi biti uzeti u obzir i koje će aktivno učestvovati u kreiranju politika vezanih za djecu, kao i u praćenju primjene strateških dokumenata u oblasti dječjih prava.“<sup>341</sup>*

**Istraživanje je ukazalo na uzdržanost nekih nevladinih organizacija od uključivanja u rad Savjeta za prava djeteta iz straha da bi njihovo učešće moglo dati legitimitet ili kredibilitet tijelu koje smatraju neadekvatnim i nedovoljnim:** „Mi izbjegavamo da budemo dio ovih tijela, želimo da slobodno kritikujemo, a članstvo može uticati na naš rad. Ono može da dovede do kompromitovanja našeg položaja da posmatramo stvari nezavisno.“<sup>342</sup> Još jedan učesnik dodaje:

*„Država je koordinacijsko tijelo za praćenje stanja dječjih prava, Savjet za prava djeteta... ispunjava uslove u smislu broja sastanaka i uključivanja tri NVO i jednog djeteta, ali mi nemamo informacije da li Savjet obavlja druge stvari.*

*Što se tiče države i saradnje s civilnim društvom, postoji Vladina kancelariju za saradnju s nevladinim organizacijama. Nevladine organizacije nijesu zadovoljne uključivanjem NVO u kreiranje politika, jer je u suštini njihovo učešće formalno, mi smo dio radnih grupa u kojima su naši stavovi nedovoljno iskorišćeni, tako da ih možemo napustiti ili se uopšte ne prijavljivati za članstvo, čak i ako je data problematika iz domena naših interesovanja i važna.“<sup>343</sup>*

Ove komentare, međutim, treba posmatrati u svjetlu komentara jednog predstavnika Vladinog tijela koji ukazuje na to da su nevladine organizacije previše kritički nastrojene i manje voljne za kolaborativni pristup radu.<sup>344</sup>

Šire gledano, postoji vidan nedostatak koordinacije između Vladinog i nevladinog sektora. Iako se čini da je nekoliko organizacija civilnog društva dobro povezano, jedan broj učesnika u istraživanju izjavio je da je njihovo učešće u konsultacijama i radnim grupama svedeno na „formalnost“ ili da je koordinacija rada između Vlade i organizacija civilnog društva slaba.<sup>345</sup> Od 2016. godine, Savjet za saradnju Vlade Crne Gore i nevladinih organizacija navodno je bojkotovao od strane NVO-a koji tvrde da ih ne slušaju.<sup>346</sup> Ovaj problem pominje i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda u Alternativnom izvještaju Komitetu UN za prava djeteta iz 2017: „Praksa je pokazala da predstavnici NVO-a nijesu zadovoljni trenutnim stanjem stvari [...]. Zaštitnik preporučuje: [...] dalje poboljšanje saradnje između državnih organa i NVO sektora zasnovane na principima partnerstva.“<sup>347</sup> Ovaj širi problem utiče na djelotvornost Savjeta za prava djeteta; jedan učesnik istraživanja ističe da Savjet za prava djeteta „ne funkcioniše zbog bojkota nevladinog sektora, jer se njihovo mišljenje ne uzima u obzir i da obično NVO imaju samo dekorativnu ulogu u Savjetima.“<sup>348</sup>

Čak i kada postoji međusektorska koordinacija i kada se zanemare gore navedena ograničenja, naši sagovornici tvrde je da su veze slabe. Izazovi u koordinaciji aktivnosti praćenja stanja dječjih prava između ministarstava posebno su očigledni pri prikupljanju i razmjeni podataka, kao što je navedeno u odjeljku Efektivnost. **Pored slabe koordinacije između ministarstava, postoji i preklapanje u radu različitih radnih grupa** (kao što su grupe koje rade na nacionalnim izvještajima za UPR, Komitet UN za prava djeteta, CEDAW komitet), koje djeluju u domenu praćenja dječjih prava, ali ne koordinišu takav rad između sebe. Ova dva izazova najbolje je opisao predstavnik jedne NVO rekavši: *„Postoji loša koordinacija, koja se očituje posebno u samim ministarstvima – između njihovih direktorata. Takođe je bilo jasno tokom izrade ovih međusektorskih analiza da se niko dublje ne bavi određenim područjima, pri čemu dolazi i do određenih preklapanja.”*<sup>349</sup>

**Međusektorska koordinacija o pitanjima CRM takođe ne uspijeva da zaživi na lokalnom nivou.**<sup>350</sup> Iako predstavnici zainteresovanih strana za praćenje stanja prava djece na lokalnom nivou izvještavaju o pružanju podataka ministarstvima na njihov zahtjev, malo je koordiniranog planiranja ili aktivnosti s nacionalnog na lokalni nivo u pogledu dječjih prava ili, još važnije, povratnih informacija i odgovora s nacionalnog ka lokalnom nivou: *„Svi nam šalju upitnike, a mi popunjavamo naš dio – obično ne možemo vidjeti konačnu verziju i imati potpunu sliku o izvještaju.”*<sup>351</sup>

**Postoje izvjesni izolovani primjeri međusektorske koordinacije na lokalnom nivou u pogledu određenih pitanja koja su relevantna za djecu.** Nacionalnim savjetom za rodnu ravnopravnost predsjedava MLJMP, koje je zaduženo za praćenje sprovođenja politika rodne ravnopravnosti na lokalnom i nacionalnom nivou. Savjeti za rodnu ravnopravnost, čiji rad regulišu lokalne samouprave, uspostavljeni su u 12 opština. Osim njih, postoji i lokalna mreža

od 23 koordinatora za rodnu ravnopravnost koje angažuju opštine, čime se olakšava praćenje poštovanja rodne ravnopravnosti monitoringom implementacije lokalnih planova akcije za rodnu ravnopravnost i dostavljanjem podataka nacionalnom Savjetu za rodnu ravnopravnost.<sup>352</sup> Kako je Nacionalni savjet za rodnu ravnopravnost novo tijelo (osnovano 2016. godine), rezultati ovog monitoringa i mehanizma koordinacije još nijesu vidljivi.<sup>353</sup> Uz to, predstavnik jednog državnog organa smatra da MMLJP ne smatra „djevojčice“ posebnom kategorijom lica koja spadaju u njegov mandat, već u mandat Ministarstva rada i socijalnog staranja,<sup>354</sup> pa je upitna mjera u kojoj će Savjet za rodnu ravnopravnost uticati na praćenje stanja prava djevojčica. **Ovaj model je, ipak, potencijalno dobar primjer multi-sektorskog mehanizma za praćenje koji povezuje zainteresovane strane na nacionalnom i lokalnom nivou.**

Lokalni planovi akcije za djecu urađeni su na sve tri lokacije uključene u istraživanje (Podgorica, Bijelo Polje<sup>355</sup> i Herceg Novi). Po navodima autora, zasnivaju se na zaključnim zapažanjima Komiteta UN za prava djeteta i usklađeni su s Nacionalnim planom akcije za djecu za period 2013–2017.<sup>356</sup> Lokalni planovi akcije, prema navodima sagovornika, kreirali su i nadgledaju multidisciplinarnе radne grupe, čiji su članovi predstavnici policije, škola, sudova, centara za socijalni rad i nevladinih organizacija.<sup>357</sup> Članovi ovakvih radnih grupa zaduženi su da prate implementaciju planova između sebe i podnose konačan izvještaj o implementaciji plana lokalnoj skupštini opštine.<sup>358</sup> **Iako ovo jeste primjer međusektorske koordinacije na lokalnom nivou, nema dokaza o tome da su ove radne grupe povezane sa Savjetom za prava djeteta ili radnim grupama na nacionalnom nivou, izuzev kada odgovaraju na zahtjeve s nacionalnog nivoa u pogledu dostavljanja podataka o djeci.**

- (ii) Koje bi korake ili strategije UNICEF trebalo da preduzme kako bi podržao zainteresovane strane u postizanju efektivne i održive međusektorske koordinacije pri obavljanju njihovih funkcija?

Postoji niz načina na koje bi UNICEF mogao podržati ključne aktere za praćenje stanja dječjih prava u postizanju efikasne i održive međusektorske koordinacije u obavljanju njihovih uloga unutar datog sistema. Prije svega, UNICEF treba da se založi za izmještanje Savjeta za prava djeteta, kako bi se u rad istog uključio i predstavnik Kabineta potpredsjednika Vlade, kao i za uče-

šće resornih ministarstava koja trenutno nijesu dio Savjeta, kao što je Ministarstvo vanjskih poslova. Ovaj proces bi trebalo da se odvija u paru sa zagovaranjem radi promovisanja važnosti praćenja stanja dječjih prava i obaveza zainteresovanih strana za praćenje stanja dječjih prava u ovoj oblasti. UNICEF je u dobrom položaju da se angažuje, zajedno s Vladom, u cilju revitalizacije odnosa, veza i koordinacije među zainteresovanim stranama Vlade i civilnog društva. Trebalo bi razmotriti i mogućnosti zagovaranja i pružanje tehničke ekspertize zainteresovanim stranama, kako bi se iste podržale u uspostavljanju jačih linija odgovornosti i nadzora Savjeta za prava djeteta. Preporuke u vezi s pomenutim predlogom date su na kraju ovog izvještaja.

### **MEĐUSEKTORSKA KOORDINACIJA – PREGLED KLJUČNIH NALAZA:**

Uprkos jasnom mandatu Nacionalnog savjeta za prava djece koji se odnosi na sprovođenje aktivnosti praćenja stanja dječjih prava, trenutno se ne ostvaruje efektivna međusektorska koordinacija među različitim mehanizmima praćenja stanja dječjih prava. Ovo je naročito primjetno u odnosu na civilno društvo i zainteresovane strane za praćenje stanja dječjih prava na lokalnom nivou. Izazovi proističu iz: slabih linija odgovornosti i nadzora Savjeta za prava djeteta; odsustva strukturiranog operativnog okvira s jasno definisanim ciljevima i nosiocima dužnosti; ograničenih ljudskih i finansijskih izvora i kapaciteta; nedostatka nivoa svijesti ili razumijevanja od strane nacionalnih zainteresovanih strana za praćenje stanja dječjih prava o njihovim obavezama u tom pogledu; nepostojanja uspostavljenih veza sa zainteresovanim stranama za praćenje stanja dječjih prava na lokalnom nivou; i napetih odnosa između Vlade i određenih segmenata civilnog društva. Odluka da se Savjet za prava djeteta prebaci u MRSS poslužila je kao vid osnaživanja pogrešnog stava da je praćenje stanja dječjih prava uglavnom u nadležnosti ovog Ministarstva, a ne države, a odluka, kao takva, nije doprinijela povećanju kapaciteta samog Savjeta.

## 5.6 Horizontalna pitanja rodne ravnopravnosti i pravičnosti

Kako UNICEF može da podrži ključne zainteresovane strane u naporima da osiguraju integrisanje rodni i drugih pitanja vezanih za pravičnost u sistem za praćenje stanja dječjih prava i aktivnosti mehanizama za praćenje tog stanja?

- (i) U kojoj mjeri se u sistem za praćenje stanja dječjih prava uključuju rodna i druga pitanja vezana za pravičnost koja se odnose na dječake i djevojčice u Crnoj Gori?

U svojim zaključnim zapažanjima za Crnu Goru iz 2010. godine, Komitet UN za prava djeteta izrazio je duboku zabrinutost zbog nedostatka sistematskog mehanizma za prikupljanje i analizu podataka razvrstanih na primjer po starosti, polu, etničkom ili socijalnom porijeklu i urbanim/ruralnim područjima.<sup>359</sup> Komitet UN za prava djeteta naglasio je potrebu da se obezbijede sistematični i sveobuhvatni kvantitativni i kvalitativni podaci, kako bi se pratio i procijenio postignuti napredak i procijenio uticaj politika koje se tiču djece.<sup>360</sup>

Iako je od 2010. naovamo postignut napredak u određenim specifičnim oblastima, na primjer, integraciji rodno zasnovanih i rodno razvrstanih pokazatelja u ISP,<sup>361</sup> ostaje zabrinutost zbog nedostatka razvrstanih podataka, što je evidentno iz analize u odjeljku Efektivnost. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda naglašava da su informacije o broju djece u Crnoj Gori koje je objavio MONSTAT razvrstane samo po starosnoj grupi i polu.<sup>362</sup> Zainteresovane strane takođe su pomenule da podaci nije-

su dovoljno razvrstani po manjinskim grupama, posebno kada je u pitanju romska i egipćanska manjina,<sup>363</sup> ili kada je u pitanju statistika po polu, na žene i djevojčice.<sup>364</sup> Ovo je djelimično posljedica toga što zainteresovane strane za praćenje stanja dječjih prava nemaju običaj da dijele razvrstane podatke, već to čine isključivo kao odgovor na konkretan zahtjev, kada i ako postoji potreba, kao i posljedica nedostatka razvrstanih pokazatelja (vidi odjeljak Efektivnost).

Podaci su takođe nedostupni za neke grupe djece. Na primjer, nema informacija o ukupnom broju djece sa smetnjama u razvoju u Crnoj Gori<sup>365</sup>. Iako različite institucije i pružaoci usluga prikupljaju podatke, oni nijesu uporedivi za potrebe sveukupne analize situacije djece s posebnim potrebama, jer se koriste različiti kriterijumi i indikatori.<sup>366</sup> Nedostaci i nedosljednosti u podacima sprečavaju stvaranje jasne sveobuhvatne slike stanja djece u Crnoj Gori, posebno u pogledu pitanja jednakosti i stanja specifičnih, često marginalizovanih grupa djece.

Druge prepreke za isticanje nedostataka date su u odjeljku Efektivnost. Ove prepreke uključuju nedostatak analiziranja podataka nakon prikupljanja, što je dijelom posljedica niskog nivoa razumijevanja praćenja stanja dječjih prava, razumijevanja zašto se podaci prikupljaju i svijesti o obavezama koje proističu u vezi s praćenjem stanja dječjih prava. Zajedno, ovi izazovi predstavljaju prepreke za razvoj utemeljenih i ciljanih zakona, politika i praksi i za podizanje odgovornosti u vezi s pitanjima koja se tiču pravičnosti.<sup>367</sup>



## HORIZONTALNA PITANJA PRAVIČNOSTI – PREGLED KLJUČNIH NALAZA:

Različiti ključni akteri u sistemu praćenja stanja dječjih prava, posebno Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, resorna ministarstva i direktorati, javni organi i organizacije civilnog društva, primarno prikupljaju kvantitativne podatke o djeci. Međutim, takvi podaci generalno se ne razvrstavaju prema starosti, polu, invalidnosti, etničkom ili socijalnom porijeklu ili urbanim/ruralnim područjima. Ovo predstavlja prepreku kako za razumijevanje tako i za obezbjeđivanje integracije horizontalnih pitanja rodne ravnopravnosti i pravičnosti u sistem praćenja stanja dječjih prava. Kada se podaci prikupljaju, postoji nedostatak razumijevanja svrhe takvog prikupljanja, što vodi nedostatku analize istih. Podaci se ne koriste za informisanje politike, pružanje usluga ili prakse za marginalizovane grupe, što zauzvrat ograničava odgovornost u pogledu nejednakosti u ostvarivanju dječjih prava. Najčešće se podaci dijele po zahtjevu, a ne kao rezultat sistematizovanog izvještavanja, što samo po sebi vodi do nedostataka.

### 5.7 Očekivani efekat

Kako UNICEF može da podrži ključne zainteresovane strane u razvoju sistema za praćenje stanja dječjih prava koji doprinosi postepenom ostvarivanju prava djevojčica i dječaka u Crnoj Gori, uključujući djecu koja su naročito marginalizovana ili podložna diskriminaciji?

- (i) Koliko je vjerovatno da mehanizmi za praćenje stanja dječjih prava dovedu do poboljšanja položaja dječaka i djevojčica u Crnoj Gori, uključujući one koji su naročito marginalizovani ili podložni diskriminaciji?

Pregled izvještaja generisanih od strane mehanizama praćenja stanja dječjih prava, uključujući, naročito, izvještaje države ugovornice prema Komitetu UN za prava djeteta, CEDAW komitetu i UPR-u, i alternativne izvještaje koje su dostavili Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Centar za prava

djeteta i druge organizacije civilnog društva, ukazuju na nivo angažovanja koji bi mogao uticati na položaj sve djece u Crnoj Gori. Međutim, **u svjetlu izazova za sveobuhvatno prikupljanje, analizu i korišćenje podataka (vidjeti odjeljak 5.2 Efektivnost) i uzimajući u obzir ograničenu relevantnost godišnjih izvještaja resornih ministarstava i skupštinskih odbora (vidi odjeljak 5.1 - Relevantnost), u ovim izvještajima postoje nedostaci, što bi moglo ograničiti potencijalna poboljšanja položaja dječaka i djevojčica u Crnoj Gori, naročito kada su u pitanju marginalizovane grupe.**

**Iako nije moguće procijeniti uticaj u smislu implementacije preporuka izdatih tokom perioda evaluacije, jasno je da je u ovom području došlo do određenog napretka.** Ovaj napredak je evidentiran upotrebom preporuka koje proističu iz aktivnosti praćenja stanja dječjih prava, uključujući ukidanje prakse smještanja djece mlađe od tri godine u velike rezidencijalne ustanove, te uvođenje asistenata za pomoć djeci sa smetnjama u razvoju u redovnim školama<sup>368</sup> (vidi odjeljak 5.2 - Efektivnost). Nadalje, radna grupa, kojom je predsjedavalo Ministarstvo vanjskih poslova u 2015. godini, izradila je srednjoročni

izvještaj o implementaciji preporuka dobijenih u toku drugog ciklusa UPR-a, opisujući korake preduzete za ispunjavanje 14 UPR preporuka koje se direktno odnose na prava djeteta.<sup>369</sup>

Međutim, kao što je navedeno u odjeljku 5.2 (Efektivnost), **spровоđenje rezultata mehanizama praćenja stanja dječjih prava, u načelu, slabo se prati, posebno od strane ključnih aktera u sistemu praćenja stanja dječjih prava koji pripadaju Vladi – Savjeta za prava djeteta – a posebno u domenu finansija. Analiza takođe pokazuje da je upotreba rezultata mehanizama praćenja stanja dječjih prava ograničena da bi se nosioci posebnih obaveza pozivali na odgovornost, što je dodatno pogoršano niskim stepenom svijesti o obavezi praćenja stanja dječjih prava od strane nosilaca dužnosti, posebno u Vladi, o njihovim obavezama u pogledu praćenja stanja dječjih prava i šta praćenje stanja dječjih prava zapravo podrazumijeva. Neefikasnost sistema praćenja stanja dječjih prava dodatno umanjuje potencijal ovog sistema da doprinese ukupnom željenom efektu. Neefikasnost u sistemu, posebno u pogledu nedovoljnih finansijskih resursa (vidi odjeljak Efikasnost), i izazovi u vezi sa zadržavanjem znanja i vještina, dodatno ograničavaju potencijal sistema praćenja stanja dječjih prava da doprinese gore pomenutom efektu.**

Drugi način da se utvrdi uticaj sistema praćenja stanja dječjih prava jeste analiza podataka o pojedinačnim slučajevima pritužbi Ombudsmanu. Kao što je navedeno u odjeljku 5.2 (Efektivnost), iako godišnji izvještaji o radu Ombudsmana ukazuju na povećanje ukupnog broja pojedinačnih predmeta i broj novih pojedinačnih slučajeva koji se odnose na djecu, kojima se Ombudsman bavio u periodu od 2012. do 2016. godine (vidi Grafikon 1 gore), detaljnija analiza ovih podataka ukazuje na to da su brojne slučajeve pokrenuli upravo Zaštitnik/zamjenik/ca Zaštitnika, što znači da

nije moguće zaključiti da se povećanje slučajeva desilo zbog povećanog pristupa djece i odraslih i zbog povećanog uticaja aktivnosti Ombudsmana na podizanju javne svijesti o ovom mehanizmu praćenja stanja dječjih prava. Zapravo, kao što je detaljno navedeno u odjeljku 5.2 (Efektivnost), **ukupan broj novih pojedinačnih pritužbi koje je javnost uputila Ombudsmanu zapravo se smanjio sa 133 na 131 između 2015. i 2016. (razvrstani podaci za period prije 2015. godine nijesu dostupni).**

Uvid u procenat preporuka Ombudsmana u pogledu kršenja dječjih prava, postupajući po pojedinačnim pritužbama koje se sprovede ili su bile sprovedene, predstavlja još jedan način na koji se može procijeniti efekat. Međutim, **podaci dostavljeni u godišnjim izvještajima Ombudsmana ne omogućavaju takvo poređenje ili procjenu (vidi odjeljak 5.2 – Efektivnost).** Ovo je bitan nedostatak, koji se može riješiti kroz prikupljanje podataka i upravljanje slučajevima.

## OČEKIVANI EFEKAT – PREGLED KLJUČNIH NALAZA:

Sistem praćenja stanja dječjih prava ne funkcioniše u punom kapacitetu, u smislu relevantnosti, djelotvornosti, efikasnosti, održivosti i koordinacije. Izazovi su uglavnom povezani s: prikupljanjem, analizom i korišćenjem tačnih i raščlanjenih podataka; zadržavanjem znanja i vještina unutar organa ključnih zainteresovanih strana za praćenje stanja dječjih prava; raspodjelom finansijskih sredstava za praćenje stanja dječjih prava i pitanjima koja se tiču prava djeteta, kao i razvojem kulture odgovornosti. Uz to, nedostaju precizni podaci o sprovođenju preporuka Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u pogledu kršenja dječjih prava, zbog čega se u ovoj fazi ne može izvršiti potpuna ocjena efekta njegovih aktivnosti. Zajedno, ovi izazovi vode inhibiranju potencijala sistema praćenja stanja dječjih prava u pogledu postizanja željenog efekta. Jedan od glavnih zaključaka, međutim, bio je u vezi s dobrim nivoom angažovanja ministarstava, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i organizacija civilnog društva uključenih u izvještavanje o primjeni dječjih prava prema raznim međunarodnim mehanizmima praćenja stanja dječjih prava.



# 6. ZAKLJUČCI I NAUČENE LEKCIJE

## 6.1 Uloga Vlade u praćenju stanja dječjih prava

Ohrabrujuće je to što postoji saglasnost Vlade Crne Gore da je prema međunarodnim standardima država ta koja je na prvom mjestu odgovorna za praćenje dječjih prava, kao i da je njena obaveza da u okviru Vlade uspostavi koordinirani mehanizam, koji je odvojen od Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, kako bi se pomenuti cilj ostvario. Ipak, još uvijek nema snažnog odgovora na nedostatke ili nejednakosti u ostvarivanju dječjih prava, dijelom zbog nedovoljnog razumijevanja da obaveza praćenja stanja dječjih prava prirodno pripada svim resornim ministarstvima i službama uključenim u pitanja koje se tiču djece, a ne isključivo Ministarstvu rada i socijalnog staranja, te da je, između ostalog, neophodno povećati učešće Ministarstva za ljudska i manjinska prava, Ministarstva zdravlja, Ministarstva prosvjete, Ministarstva finansija, Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva pravde, Direktorata za mlade Ministarstva sporta, kao i organa lokalne samouprave. Evidentna je potreba za jačanjem znanja i razumijevanja u nadležnim institucijama Vlade u pogledu „monitoringa“ (praćenja) dječjih prava, u cilju razumijevanja da praćenje stanja dječjih prava prevazilazi proces prikupljanja podataka i periodičnog izvještavanja i da podrazumijeva proaktivni proces prikupljanja, verifikacije, analiziranja i korišćenja podataka. Čini se da još uvijek ne postoji puno razumijevanje činjenice da je ova obaveza sastavni dio IPA 2014–2020. Ukupno gledano, veoma je ograničeno ulaganje finansijske prirode u aktivnosti pra-

ćenja stanja dječjih prava, što u kombinaciji s ograničenim ljudskim resursima koji vladaju zadovoljavajućim nivoom vještina potrebnih za praćenje prava djece, smanjuje efektivnost, održivost i efikasnost Vladinih mehanizama praćenja stanja dječjih prava.

## 6.2 Uloga Skupštine u praćenju stanja dječjih prava

Skupština, a naročito skupštinski odbori, ne koriste u potpunosti svoj ključni strateški položaj zainteresovane strane u sistemu praćenja stanja dječjih prava koji im omogućava da od Vlade zatraže konkretne odgovore o postignućima u vezi s dječjim pravima. Ovo ograničenje je, djelimično, plod nedostatka razumijevanja određenih skupštinskih aktera o njihovim dužnostima u pogledu praćenja stanja dječjih prava, nedostatka konzistentnih i pouzdanih podataka za identifikaciju nejednakosti u ostvarivanju dječjih prava, a na prvom mjestu i slabog odgovora na probleme praćenja stanja dječjih prava, koji je uopšteno prisutan u svim državnim organima.

## 6.3 Uloga Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u praćenju stanja dječjih prava

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman) još uvijek se ne može smatrati potpuno efikasnim mehanizmom praćenja stanja dječjih prava, jer još uvijek nije ostvario status A prema Globalnoj mreži institucija

za zaštitu i promociju ljudskih prava (GAN-HRI), u skladu s Pariskim principima, iako je učinjen važan napredak ka tom cilju kroz objavljivanje godišnjih izvještaja o radu, kao i snažan angažman s Komitetom Ujedinjenih nacija za prava djeteta. Ipak, Ombudsmanu nedostaje strateški i politički okvir, koji bi mu pružio usmjerenje na putu ka postizanju statusa A i ostvarivanju ciljeva njegovog mandata u dijelu koji se odnosi na praćenja stanja dječjih prava, posebno u pogledu efektivnog i efikasnog postupanja po pritužbama. Ombudsman takođe ne koristi u potpunosti svoja zakonska ovlaštenja da podstakne sprovođenje svojih preporuka o pitanjima koja se tiču djece. Pomenuti nedostaci umanjuju efektivnost, efikasnost, relevantnost i održivost Ombudsmana kao mehanizma praćenja stanja dječjih prava i njegovog mogućeg efekta u okviru Programskog dokumenta za Crnu Goru za period 2017–2021. Uprkos očiglednoj posvećenosti podizanju svijesti o pravima djeteta i jačanju pristupa djece mehanizmu pojedinačnih žalbi, Ombudsman i dalje ne uspijeva da dosegne sve grupe djece, uključujući i djecu koja žive van većih gradova. Međutim, treba naglasiti da utemeljivanje Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, kao nacionalnog mehanizma koji je dostupan djeci, zahtijeva vrijeme i kontinuirane aktivnosti na podizanju svijesti koje su pristupačne i koncipirane po mjeri djeteta.

## **6.4 Uloga civilnog društva i akademske zajednice u praćenju stanja dječjih prava**

Organizacije civilnog društva aktivno učestvuju u međunarodnim mehanizmima praćenja stanja dječjih prava. Međutim, čini se da postoji tenzija u odnosu između nekih segmenata civilnog društva i Vlade, što dovodi do stagniranja angažmana civilnog društva u mehanizmima praćenja stanja dječjih prava na nacionalnom nivou. Posto-

jeće veze između civilnog društva i Vlade u pogledu pitanja vezanih za praćenje stanja dječjih prava su, prema viđenju NVO sektora, formalne ili u velikoj mjeri deklarativne prirode i postoji potreba za oživljavanjem istih, kako bi se podstakao dinamičan javni diskurs o pitanjima koja se tiču djece. Izgleda da je nedostatak saradnje između Vlade i civilnog društva povezan s nedostatkom povjerenja, pogrešnog shvatanja i izazovima koji se tiču stavova. Što se tiče ljudskih i finansijskih resursa, neke NVO imaju dovoljno resursa i posjeduju finansijske i kadrovske kapacitete za sprovođenje aktivnosti na praćenju stanja dječjih prava. Međutim, čak i ove NVO nailaze na ograničenja, među kojima su nemogućnost obezbjeđivanja dugoročnih ugovora koji pružaju sigurnost za aktivnosti koje sprovode pri praćenju stanja dječjih prava i zadržavanju kadra. Učešće akademske zajednice u sistemu za praćenje stanja dječjih prava gotovo i da ne postoji, iako navedeni Sporazum o saradnji između Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore i Zaštitnika ljudskih prava i sloboda pruža mogućnost za jačanje njenog učešća u ovoj oblasti.

## **6.5 Nacionalni savjet za prava djeteta**

Savjet za prava djeteta trenutno ne postiže efektivnu i održivu međusektorsku koordinaciju unutar Vlade o pitanjima praćenja stanja dječjih prava, koja je bila planirana, održavajući nikakve ili slabe direktne veze sa zainteresovanim stranama za praćenje stanja dječjih prava na lokalnom nivou. Pozicioniranje Savjeta za prava djeteta u MRSS, nažalost, nije unaprijedilo kapacitet Vlade za sprovođenje prvobitno planiranog praćenja stanja dječjih prava, već je naizgled ojačalo pogrešno uvjerenje nekih Vladinih tijela da u praćenju stanja dječjih prava primarnu ulogu ima MRSS, a ne Vlada u cjelini. Postizanje efikasne i održive međusektorske koordinacije izazovnije je zbog nedostatka ljudskih i finansijskih

resursa opredijeljenih za praćenje stanja dječjih prava u okviru Vlade, kao i zbog ka-drovskih promjena članstva ili nedovoljnog prisustva na Savjetu za prava djeteta. Trenutni Savjet za prava djeteta suočava se s velikim brojem barijera kada je u pitanju kapacitet, autoritet i uticaj da se pozabavi tim izazovima.

## 6.6 Prikupljanje, razmjena, analiza, korišćenje podataka i dalje aktivnosti

Prikupljanje, razmjena i analiza podataka predstavlja značajan izazov za uspješno funkcionisanje sistema za praćenje stanja dječjih prava kao cjeline i zaslužuje posebnu pažnju. Prikupljanje i razmjena podataka zainteresovanih strana za praćenje stanja dječjih prava uglavnom je reaktivne prirode i za potrebe međunarodnog izvještavanja, kao odgovor na određene zahtjeve ili kroz *ad hoc* istraživačke projekte, a ne kao sistematična praksa. Važno je istaći da su podaci o stanju djece, ukoliko ih prikupljaju i dijele zainteresovane strane za praćenje stanja dječjih prava, nedovoljno razvrstani po polu, starosti, nacionalnosti, invaliditetu, geografskoj lokaciji ili drugom statusu, koji bi omogućio efikasno praćenje stanja dječjih prava marginalizovanih i ranjivih grupa djece. Iako zainteresovane strane za praćenje stanja dječjih prava razumiju potrebu prikupljanja podataka, postoji jaz u razumijevanju zašto se prikupljaju i kako se mogu koristiti da bi se ključni nosioci zaduženja iz oblasti praćenja stanja prava djeteta pozvali na odgovornost. Ishodi mehanizama za praćenje stanja dječjih prava ne koriste se sistematski s ciljem dostavljanja informacija pri izradi zakona, politika i programa, kako bi se popunile praznine ili nejednakosti u uživanju dječjih prava. Takođe, ishodi tih mehanizama za praćenje stanja dječjih prava ne prenose se sistematski ili dovoljno usmjereno relevantnim Vladinim ili javnim organima, kako bi bili podstaknuti na otklanjanje nedostataka. Ovi izazovi,

pored nedostatka svijesti o obavezi praćenja stanja dječjih prava nekih zainteresovanih strana, inhibiraju razvoj kulture odgovornosti za kršenje dječjih prava na državnom nivou.

## 6.7 Praćenje stanja dječjih prava u okviru Programskog dokumenta za Crnu Goru za period 2017–2021. godine

Teorija promjene, koja predstavlja temelj ove evaluacije, u potpunosti je primjerena, jer se bavi potrebom da se nastavi jačanje zahtjeva za praćenjem stanja dječjih prava (fokusrirajući se na podizanje svijesti), kao i jačanje praćenja stanja dječjih prava (fokusrirajući se na stvaranje funkcionalnog i odgovornog sistema za praćenje stanja dječjih prava). Međutim, dokument koji se tiče Teorije promjene i okvir aktivnosti, rezultati i ishodi ne bave se u potpunosti prioritarnim oblastima koje nalažu reforme, kao što je naglašeno u ovoj evaluaciji. Ono što je najvažnije, dokument o Teoriji promjene ne dotiče se sve veće potrebe da se Savjet za prava djeteta reformiše, kako bi se ostvario dobro koordinisan, efektivan, održiv i efikasan mehanizam za praćenje stanja dječjih prava unutar Vlade, koji bi uspostavio saradnju s lokalnim vlastima, civilnim društvom, akademskom zajednicom i Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda. Ostali značajni nedostaci odnose se na potrebu izmjene pravnog i regulatornog okvira Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i njegovog/e zamjenika/ce, i uključivanje potreba naročito osjetljivih i manje vidljivih grupa djece kroz ishode i indikatore.

## 6.8 Naučene lekcije

U skladu s nalazima i zaključcima ove evaluacije, naučene su tri ključne lekcije:

- Analize pokazuju da je uspostavljanje mehanizama izvještavanja za praćenje

stanja dječjih prava nedovoljno za uspostavljanje potpuno funkcionalnog i odgovornog sistema za praćenje stanja dječjih prava. Potpuno funkcionalan sistem za praćenje stanja dječjih prava zahtijeva jasno razumijevanje svrhe i logičke osnove mehanizama za praćenje stanja dječjih prava, dovoljno sredstava za aktivnosti za praćenje stanja dječjih prava i snažne linije odgovornosti ili „kontrole i ravnoteže”, kako bi se osiguralo da Vladini mehanizmi za praćenje stanja dječjih prava imaju kredibilitet i mjerodavnost koji su neophodni za podsticanje saradnje i za promjenu.

- Kako bi se postigla promjena svijesti na nacionalnom nivou u pogledu dječjih prava i uloge mehanizama praćenja stanja dječjih prava, kakav je Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, intervencije na podizanju svijesti moraju podrazumijevati nastavak postojećih aktivnosti i uvođenje inovativnih ideja.
- Međusektorska koordinacija presudna je za postizanje efikasnog sistema praćenja stanja dječjih prava i može se postići samo autoritativnim, adekvatno finansiranim Savjetom za prava djeteta, koji će imati adekvatno osoblje, koji se fokusira na razvijanje veza između zainteresovanih strana sistema za praćenje prava djeteta na nacionalnom i lokalnom nivou i koji podstiče saradnju između Vlade i civilnog društva, kao i između samih Vladinih aktera.



# 7. KLJUČNE PREPORUKE

Sljedeće preporuke, koje treba da posluže kreiranju programa, nastale su na osnovu nalaza, zaključaka i lekcija naučenih iz evaluacije. Kako su ove preporuke prvenstveno usmjerene na informisanje Programskog dokumenta za Crnu Goru za period 2017–2021, u ovom slučaju nije potrebno određivati kratkoročne, srednjoročne i dugoročne prioritete.

## 7.1 Reforma Nacionalnog savjeta za prava djeteta

Preporučuje se da **Vlada** u obzir uzme sljedeće preporuke:

- Davanje prioritetne važnosti pitanjima u vezi s praćenjem stanja dječjih prava i dječjih pitanja uopšte, integrisanjem istih u aktivnosti i strategije za pristupanje EU.
- Razmotriti mogućnost reforme institucionalne strukture Savjeta za prava djeteta tako da multisektorskim komitetom predsjedava potpredsjednik Vlade i da se u njegovom sastavu nalaze predstavnici svih resornih ministarstava koja se bave dječjim pitanjima, kao i predstavnik MVP, koje trenutno nema predstavnika u Savjetu za prava djeteta.
- Osnivanje Sekretarijata unutar SPD s timom od četiri državna službenika s punim radnim vremenom, kako bi se osigurao kontinuitet svakodnevnog funkcionisanja Savjeta.
- **U saradnji s građanskim društvom**, angažovati i petog člana osoblja Sekretarijata, privremeno raspoređenog iz NVO koja se bavi dječjim pitanjima, koji bi za takav angažman primao platu. Ovo privremeno raspoređivanje trebalo bi da traje do tri godine i da se mjesto rotira među relevantnim NVO na dvogodišnjoj osnovi.
- Zadržati široku moć djelovanja Savjeta.
- **U saradnji sa Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, civilnim društvom i akademskom zajednicom**, Vlada treba da uspostavi „stručni savjet“ pri Savjetu za prava djeteta, koji bi činili stručnjaci, predstavnici akademske zajednice i praktičari specijalizovani za dječja prava. Njegova uloga bila bi stručno savjetovanje i informisanje Savjeta za prava djeteta o određenim aspektima dječjih prava, obezbjeđivanjem dodatnog nivoa kontrole Savjeta za prava djeteta, kao i daljim jačanjem međusektorske saradnje.
- **Uz tehničku podršku UNICEF-a**, Vlada treba da razvije novi Nacionalni plan akcije za djecu, koji će sadržati i procjenu troškova, preko Savjeta za prava djeteta, za period koji pokriva programski dokument, temeljeći svoje aktivnosti i ciljeve u skladu s Konvencijom UN o pravima djeteta, Opcionim protokolima i preporukama Komiteta UN za prava djeteta, posebno za najugroženije i marginalizovane grupe djece.
- Opredijeliti namjenska finansijska sredstva za Savjet za prava djeteta za sprovođenje aktivnosti navedenih u akcionom planu za programski period.



- **Uz tehničku podršku UNICEF-a**, Vlada treba da razmotri mogućnost osnivanja „lokalnih savjeta za prava djeteta” u svakoj opštini, koji bi preslikavali ulogu Savjeta za prava djeteta. Nalik pristupu u pogledu savjeta za rodnu ravnopravnost i Nacionalnog savjeta za rodnu ravnopravnost, lokalni savjeti za prava djeteta treba da prate implementaciju Nacionalnog plana akcije za djecu na lokalnom nivou, kroz izradu, sprovođenje i praćenje lokalnih planova akcije za djecu, na osnovu Nacionalnog plana akcije za djecu. Lokalni savjeti bili bi dužni da podnose izvještaje o svom radu Nacionalnom savjetu za prava djeteta, koji bi vršio monitoring s nacionalnog nivoa i direktno se bavio eventualnim problemima implementacije s relevantnim lokalnim savjetom.

## 7.2 Praćenje stanja dječjih prava od strane Skupštine

Preporučuje se da **Skupština**, uključujući i **sve skupštinske odbore koji se bave pitanjima djece**, u razmatranje uzme sljedeće preporuke:

- Koristiti sva ovlaštenja u pogledu traženja odgovora od Vlade u vezi s postignućima koja se odnose na praćenje stanja dječjih prava, koristeći, između ostalog, nalaze iz izvještaja Ombudsmana, sa ciljem da se članovi odbora informišu radi sopstvenih razmatranja.
- Podsticanje razvoja kulture odgovornosti i potpuno iskorišćavanje svojih zakonskih ovlaštenja da od Vlade zatraže konkretne odgovore na izvještaje Ombudsmana o pitanjima koja se tiču djece.

## 7.3 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda i zamjenik/ca Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za prava djeteta, socijalnu zaštitu i omladinu

Preporučuje se da **Zaštitnik ljudskih prava i njegova zamjenica** razviju strategiju i plan rada, s procjenom troškova, putem kojih će definisati svoju viziju u pogledu praćenja stanja dječjih prava za narednih pet godina, uključujući i konkretne ciljeve i aktivnosti, a u okviru šireg cilja – dobijanja statusa A od strane Globalnog saveza nacionalnih institucija za ljudska prava (GAN-HRI). Takva strategija i akcioni plan morali bi biti sastavni dio sljedećih preporuka, za čije će ispunjavanje vjerovatno biti potrebna **tehnička podrška UNICEF-a**.

- Zalaganje za izmjenu Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda ili regulatornog okvira, kako bi se dobilo na širini i transparentnosti procesa izbora i imenovanja Zaštitnika i zamjenika/ce Zaštitnika, u skladu sa smjernicama koje daje Podkomitet za akreditaciju.
- Zalaganje za izmjenu Zakona o Ombudsmanu u pogledu odbredbi za imenovanje zamjenika/ce Zaštitnika, čiji bi se rad isključivo fokusirao na prava djeteta i utemeljivanje ove pozicije u zakonski ili regulatorni okvir.
- Analiza i usklađivanje radnih protokola za poboljšanje procesa istraživanja pojedinačnih pritužbi, prikupljanja podataka i sprovođenja preporuka iz oblasti dječjih prava tako što će Institucija Zaštitnika u potpunosti iskoristiti svoja zakonska ovlaštenja. Protokoli, takođe, treba da sadrže precizne vremenske rokove u kojima Zaštitnik treba da donese odluku o dopuštenosti pritužbe i konačnu odluku u pojedinačnim slučajevima.

- **U saradnji s akademskom zajednicom i institucijama za stručno osposobljavanje**, pružanjem pomoći u izradi nastavnih i istraživačkih programa iz oblasti dječjih prava, koristiti novouspostavljene veze s Pravnim fakultetom Univerziteta Crne Gore.
- Nastaviti s radom na podizanju svijesti o pravima djeteta i uloziti Ombudsmana u pogledu praćenja stanja dječjih prava, uz poboljšanje korišćenja društvenih mreža, takmičenja za djecu, ciljanih inicijativa za marginalizovane grupe, posebno u ruralnim i udaljenim područjima, i uz kontinuirano učešće djece u osmišljavanju i sprovođenju takvih projekata. Ovi projekti, takođe, treba da budu osmišljeni i evaluirani u skladu sa čvrsto utemeljenim okvirima za monitoring, kojima se procjenjuju ishodi i efekti inicijativa, kao i samo sprovođenje aktivnosti.

## 7.4 Izgradnja kapaciteta

Preporučuje se da **UNICEF razmotri mogućnost pružanja tehničke pomoći Vladi i relevantnim stručnim tijelima za obuku, kao što je Zavod za socijalnu i dječju zaštitu**, u cilju razvijanja programa za obuku trenera, koji bi se zasnivao na izgradnji kapaciteta utemeljenih na znanjima i vještinama.

Program obuke bi se fokusirao na: šire obrazovanje o dječjim pravima; kratkoročne i dugoročne ciljeve i samu svrhu praćenja stanja dječjih prava i mehanizme praćenja stanja dječjih prava; budžetiranje u domenu dječjih prava; i efikasno korišćenje podataka za praćenje dječjih prava u cilju saradnje s institucijama za pružanje stručnih obuka, kako bi se pomenuti kurs integrisao u postojeće programe obuke za državne službenike uključene u praćenje stanja dječjih prava.

## 7.5 Mehanizam prikupljanja i dijeljenja podataka

**UNICEF i Vlada** treba da razmotre mogućnost proširenja planiranih aktivnosti praćenja stanja dječjih prava u okviru Programskog dokumenta za Crnu Goru za period 2017–2021, kako bi se ojačali nacionalni sistemi za prikupljanje podataka i izvan Informativnog sistema socijalnog staranja (SWIS – socijalni karton) i Jedininstvenog informativnog sistema pravosuđa (PRIS), uključujući Informativni sistem obrazovanja Crne Gore (MEIS), i planirani novi informativni sistem pravosuđa ISP, kao i sistem prikupljanja podataka od Ministarstva zdravlja, kako bi se uspostavio harmonizovan sistem za prikupljanje podataka za potrebe tijela koja vrše praćenje stanja dječjih prava, uz upotrebu pokazatelja razvrstanih prema polu, starosnoj dobi, etničkoj pripadnosti, geografskoj lokaciji i stepenu invaliditeta.

# 8. DODACI

## Reference:

- 1 Projektni zadatak i inicijalni izvještaj sadržali su 10. mehanizam praćenja stanja dječjih prava i izvještaje Nacionalnog savjeta za prava djeteta. Međutim, ispostavilo se da takvi izvještaji ne postoje i zbog toga su uklonjeni iz predmeta evaluacije.
- 2 Druga redovna sjednica Izvršnog odbora UNICEF-a, 14–16. septembra 2016, E/ICEF/2016/P/L. 14, 5. avgust 2016, str. 14.
- 3 Intervju s kontakt osobama iz UNICEF-a, održan u Podgorici 5. oktobra 2017.
- 4 Sastoji se od 653.000 USD iz „redovnih izvora” i 1.269.000 USD iz „drugih izvora”; Druga redovna sjednica Izvršnog odbora UNICEF-a, 14–16. septembra 2016, E/ICEF/2016/P/L.14, 5. avgust 2016, str. 14.
- 5 Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava, *Manual on Human Rights Monitoring (Priručnik za praćenje stanja ljudskih prava)*, revidirano izdanje iz 2011. godine, str. iii. Iako ovu definiciju OHCHR koristi u kontekstu izvještavanja o ljudskim pravima, isti navodi da njeno uputstvo može poslužiti kao osnova za davanje smjernica za praćenje stanja u lokalnom kontekstu, pošto su principi na kojima se zasniva generički i namijenjeni za upotrebu u brojnim situacijama.
- 6 Komitet za prava djeteta, Opšti komentar br. 5 (2003) o Opštim mjerama implementacije Konvencije o pravima djeteta, CRC/GC/2003/5, 27. novembar 2003. godine, stav 9.
- 7 Komitet za prava djeteta, Opšti komentar br. 5 (2003) o Opštim mjerama implementacije Konvencije o pravima djeteta, CRC/GC/2003/5, 27. novembar 2003. godine, stav 27.
- 8 Bečka deklaracija, Svjetska konferencija o ljudskim pravima, Beč, 14–25. juna 1993. godine, U.N. Doc. A/CONF.157/24 (Dio I) at 20 (1993).
- 9 Rezolucija Generalne skupštine UN 48/134, 48 U.N. GAOR Supp. (Br. 49) at 252, U.N. Doc. A/48/49 (1993) (Pariski principi)
- 10 The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child (Uloga nezavisnih nacionalnih institucija za ljudska prava u promociji i zaštiti prava djeteta) (34. sesija, 2003), U.N. Doc. CRC/GC/2002/2 (2002), ponovo štampano u: *Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies* (Zbirka opštih komentara i preporuka usvojenih od strane ugovornih tijela iz oblasti ljudskih prava), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.6 at 289 (2003).
- 11 General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (Opšte mjere za implementaciju Konvencije o pravima djeteta) (34. sesija, 2003), U.N. Doc. CRC/GC/2003/5 (2003).
- 12 Evropska komisija, Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA II), *Indikativni strategijski dokument za Crnu Goru (2014–2020)*, usvojen 18. avgusta 2014. godine, str. 9.
- 13 Evropska komisija, Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA II), *Indikativni strategijski dokument za Crnu Goru (2014–2020)*, usvojen 18. avgusta 2014. godine, str. 9.
- 14 Zbirka UN ugovora, Poglavlje IV *Ljudska prava*, preuzeto sa: [https://treaties.un.org/pages/Index.aspx?clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/Index.aspx?clang=_en) 28. juna 2017.
- 15 UNICEF, Research on Good Practices of Permanent Government Bodies for Child Rights (Istraživanje o dobrim praksama stalnih vladinih tijela za prava djeteta), bez datuma, str. 1
- 16 NICEF, Research on Good Practices of Permanent Government Bodies for Child Rights (Istraživanje o dobrim praksama stalnih vladinih tijela za prava djeteta), bez datuma, str. 1; 2 i 3. Periodični izvještaj države Komitetu za prava djeteta 2015, str. 6-7.
- 17 Odluke Vlade, br. 39 / 2007, 64/2009, 67/2009, 11/2011 i najskorija 16-102/15-1 od 13. februara 2015.
- 18 Odluka Vlade, br. 16-102/15-1 od 13. februara 2015. godine, stav 3.
- 19 Odluka Vlade, br. 16-102/15-1 od 13. februara 2015. godine, stav 3.
- 20 Konkretno: MRC 2 se odnosi na opšte osnovno obrazovanje, MRC 4 na smanjenje mortaliteta kod djece, MRC 5 na poboljšanje zdravlja majki, MRC 6 na borbu protiv HIV-a/AIDs-a, malarije i drugih bolesti, MRC 7 na obezbjeđivanje održivosti životne sredine i MRC 8 na globalno partnerstvo za razvoj.
- 21 Equinet, Crna Gora: Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman), preuzeto sa <http://www.equineteurope.org/Protector-of-Human-Rights-and> 28. juna 2017.
- 22 Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, 2011, dopunjena verzija iz 2014. godine, član 9.

- 23 GANHRI, Chart of the Status of National Institutions: Accreditation Status as of 5 August 2016 (Pregled statusa nacionalnih institucija: status u pogledu akreditacije na dan 5. avgusta 2016), preuzeto sa <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/ChartStatusNHRIs.pdf> 14. jula 2017.
- 24 MONSTAT, Stanovništvo prema polu, Crna Gora, 2011, 8. mart 2012. preuzeto sa <https://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/MONTENEGRO%20-%20ENGLISH.pdf> 12. januar 2018.
- 25 Projektni zadatak; Vlada Crne Gore i UNICEF, 2014, Srednjoročni pregled Programskog dokumenta za saradnju za period 2012–2016; UNICEF, *Studija o siromaštvu djece u Crnoj Gori*, 2012, str. 43.
- 26 Projektni zadatak; Vlada Crne Gore i UNICEF, 2014, Srednjoročni pregled Programskog dokumenta za saradnju za period 2012–2016; UNICEF, *Studija o siromaštvu djece u Crnoj Gori*, 2012, str. 72. i 180.
- 27 Projektni zadatak; Vlada Crne Gore i UNICEF, 2014, Srednjoročni pregled Programskog dokumenta za saradnju za period 2012–2016.
- 28 UNICEF, *Studija o siromaštvu djece u Crnoj Gori*, 2012, str. 180. i 194.
- 29 UNICEF, *Studija o siromaštvu djece u Crnoj Gori*, 2012, strane 63. i 180.
- 30 UNICEF, *Studija o siromaštvu djece u Crnoj Gori*, 2012 str. 218.
- 31 MONSTAT, UNICEF, *Istraživanje višestrukih pokazatelja u Crnoj Gori*, 2013, str. 14.
- 32 Projektni zadatak.
- 33 MONSTAT, UNICEF, *Istraživanje višestrukih pokazatelja u romskim naseljima u Crnoj Gori*, 2013, strana 12; MONSTAT, UNICEF, *Istraživanje višestrukih pokazatelja u Crnoj Gori*, 2013, str. 12.
- 34 MONSTAT, UNICEF, *Istraživanje višestrukih pokazatelja u romskim naseljima u Crnoj Gori*, 2013, str. 14; MONSTAT, UNICEF, *Istraživanje višestrukih pokazatelja u Crnoj Gori*, 2013, str. 14.
- 35 MONSTAT, UNICEF, *Istraživanje višestrukih pokazatelja u romskim naseljima u Crnoj Gor*, 2013, str. 14.
- 36 UNICEF, *Studija o preprekama u obrazovanju u Crnoj Gori – Romski i egipćanska djeca*, jun 2013, str. 23, 77, i 84.
- 37 Projektni zadatak; UNICEF, *Studija o preprekama u obrazovanju u Crnoj Gori – Romski i egipćanska djeca*, jun 2013, str. 12, 33-34. i 41.
- 38 Projektni zadatak; UNICEF, *Studija o preprekama u obrazovanju u Crnoj Gori – Romski i egipćanska djeca*, jun 2013, str 33, 34. i 96.
- 39 MONSTAT, Statistički godišnjak, 2015, str. 65 i MONSTAT, Statistički godišnjak, 2016, str. 67. i 68.
- 40 Projektni zadatak.
- 41 Projektni zadatak str. 2 (podaci MONSTAT-a za 2015. godinu).
- 42 Projektni zadatak str. 2 (podaci MONSTAT-a za 2016. godinu).
- 43 Projektni zadatak.
- 44 Druga redovna sjednica Izvršnog odbora UNICEF-a, 14–16. septembra 2016, E/ICEF/2016/P/L.14, 5. avgust 2016, str. 14.
- 45 Zavod za statistiku Crne Gore, Podaci sa Popisa iz 2011. Preuzeto sa <https://www.monstat.org/eng/page.php?id=394&pageid=57>.
- 46 Ovo je uslijedilo nakon konsultacija s UNICEF-om i Nadzornim odborom za evaluaciju.
- 47 Članovi Nadzornog odbora: gđica Merima Baković, savjetnica predsjednika Vlade za pravna pitanja, Kabinet predsjednika Vlade Crne Gore; Marijana Laković-Drašković, generalna direktorka Direktorata za pravosuđe, Ministarstvo pravde; Goran Kušević, generalni direktor Direktorata za socijalnu i dječju zaštitu, Ministarstvo rada i socijalnog staranja; Halil Duković, predsjednik Skupštinskog odbora za ljudska prava i slobode, Skupština Crne Gore; Snežana Mijušković, zamjenica Zaštitnika ljudskih prava i sloboda za prava djeteta, Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda; Aleksandra Pavićević, Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore.
- 48 UNICEF et al., *International Charter on Ethical Research Involving Children (Međunarodna povelja o etičkim istraživanjima koja uključuju djecu)*, <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/eric-compendium-approved-digital-web.pdf>, pristup ostvaren 16. 5. 2017.
- 49 UNEG, UNEG Ethical Guidelines for Evaluation (UNEG-ove *Etičke smjernice za evaluaciju*), mart 2008, preuzeto sa <http://www.unevaluation.org/document/download/548>, 15. novembra 2017.
- 50 Standardi i procedure Etičkog odbora izložene su u dokumentu *UNICEF-ove procedure o etičkim standardima u istraživanju, evaluaciji, prikupljanju i analizi podataka*; datirano 1. aprila 2015, preuzet sa [https://www.unicef.org/supply/files/ATTACHMENT\\_IV-UNICEF\\_Procedure\\_for\\_Ethical\\_Standards.PDF](https://www.unicef.org/supply/files/ATTACHMENT_IV-UNICEF_Procedure_for_Ethical_Standards.PDF), 5. septembra 2017.
- 51 Razmjenom nacrtu izvještaja s UNICEF-om u cilju pregleda i komentara od strane Nadzornog odbora; inicijalni sastanak koji je sproveo vođa tima od 8. do 12. maja 2017. godine, kako bi se s evaluacijom upoznali ključni akteri i kako bi se obezbijedilo zajedničko razumijevanje ciljeva i obima projekta; upotrebom diskusija s fokus grupama čiji su članovi djeca, kako bi se osiguralo da se i njihovi glasovi čuju u ovom projektu, koji na kraju imaju cilj da poboljšaju kvalitet njihovog života; i putem radionice za validaciju ključnih nalaza i preporuka s ključnim akterima sistema praćenja stanja dječjih prava.

- 52 Kancelarija Visokog komesara za ljudska prava, *Manual on Human Rights Monitoring (Priručnik za praćenje stanja ljudskih prava)*, revidirano izdanje iz 2011. godine, str. lii.
- 53 Vlada Crne Gore, Drugi i treći državni periodični izvještaj za Komitet za prava djeteta, 2015.
- 54 Vlada Crne Gore, Drugi i treći državni periodični izvještaj za Komitet za prava djeteta, str. 4; Intervju s predstavnikom MUP-a, Podgorica, 10. maj 2017. godine; Grupni intervju s predstavnicima MZ, Podgorica, 10. maj 2017.
- 55 Intervju s predstavnikom MVP, Podgorica, maj 2017.
- 56 Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava, *Status izvještavanja Crne Gore*.
- 57 Vlada Crne Gore, Drugi periodični izvještaj države Crne Gore, 15. jul 2016., CEDAW/C/MNE/2, stav 12.
- 58 Vlada Crne Gore, Drugi periodični izvještaj države Crne Gore, 15. jul 2016., CEDAW/C/MNE/2, stav 13.
- 59 Vlada Crne Gore, Srednjoročni izvještaj o realizaciji preporuka dobijenih tokom drugog ciklusa UPR, 18. jun 2015.
- 60 Dobrovoljni srednjoročni izvještaj koji je dostavila Crna Gora odgovara na komentare i obuhvata 19 tematskih oblasti: ratifikacija međunarodnih instrumenata; nacionalni mehanizam za praćenje i koordinaciju realizacije međunarodnih obaveza u oblasti ljudskih prava; pravosudne reforme i borba protiv korupcije; zaštita prava žrtava zločina kažnjivih po međunarodnom pravu; nacionalne institucije za ljudska prava; edukacija i osposobljavanje u oblasti ljudskih prava; strategije ljudskih prava; borba protiv diskriminacije; borba protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama i djecom; borba protiv trgovine ljudima; sloboda mišljenja i izražavanja, sloboda savjesti; imovinska prava; upis rođenja; žene; djeca; osobe s invaliditetom; manjine i Romi; izbjeglice, raseljena i interno raseljena lica; pripadnici LGBT zajednice.
- 61 Intervju s predstavnikom MVP, Podgorica, 11. oktobar 2017; UPR informacije vezano za Crnu Goru preuzete sa <https://www.upr-info.org/en/review/Montenegro>, 10. decembra 2017.
- 62 Komitet za prava djeteta, Opšti komentar br. 5 (2003) o *Opštim mjerama za sprovođenje Konvencije o pravima djeteta*, CRC/GC/2003/5, 27. novembar 2003, stav 27.
- 63 Centar za prava djeteta Crne Gore, Alternativni izvještaj o sprovođenju preporuka Komiteta UN za prava djeteta (2010–2017), 2017; Child Helpline International i NVO Djeca prije svega, Preporuke za komitet Ujedinjenih nacija za prava djeteta, 2017; Globalna inicijativa za zaustavljanje fizičkog kažnjavanja djece, Informacija o Crnoj Gori za Komitet za prava djeteta, 78. sjednica, radna grupa pred zasijedanje, oktobar 2017; Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Izvještaj Zlatnih savjetnika Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore u pogledu sprovođenja preporuka Komiteta UN o pravima djeteta, 2017; Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Alternativni izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore vezano za drugi i treći periodični izvještaj Crne Gore o sprovođenju Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, 2017.
- 64 Child Helpline International i NVO Djeca prije svega, Preporuke Komitetu Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, 2017; Globalna inicijativa za zaustavljanje svakog fizičkog kažnjavanja djece, Informacija o Crnoj Gori za Komitet za prava djeteta, 78. sjednica, radna grupa pred zasijedanje, oktobar 2017.
- 65 Centar za prava djeteta Crne Gore, Alternativni izvještaj o sprovođenju preporuka Komiteta UN za prava djeteta (2010–2017), 2017, str. 4.
- 66 Intervju s predstavnikom [NVO 10, ime izostavljeno], Podgorica, 10. oktobar 2017.
- 67 Globalna inicijativa za zaustavljanje svakog fizičkog kažnjavanja djece, Zaustavimo porodično nasilje u Crnoj Gori – osporavanje fizičkog kažnjavanja dječaka i djevojčica, Informacija za 67. sjednicu Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena, 2017; Evropski centar za prava Roma, Lista kritičnih pitanja na koja Evropski centar za prava Roma skreće pažnju vezano za Crnu Goru, za razmatranje od strane Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena na 67. radnoj grupi ,prije zasijedanja (21–25. novembra 2016); Žegura, T. et al., Alternativni izvještaj za Crnu Goru, NVO Juventas, 2017.
- 68 Evropski centar za prava Roma, Lista kritičnih pitanja na koja Evropski centar za prava Roma skreće pažnju vezano za Crnu Goru, za razmatranje od strane Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena na 67. radnoj grupi, prije zasijedanja (21–25. novembra 2016), 2017.
- 69 Žegura, T. et al., Alternativni izvještaj za Crnu Goru, NVO Juventas, 2017.
- 70 Odluka Vlade br. 16-102/15-1 od 13. februara 2015, stav 3.
- 71 Vlada Crne Gore, Nacionalni plan akcije za djecu 2013–2017., 2013, str. 15.
- 72 Vlada Crne Gore, Nacionalni plan akcije za djecu 2013–2017., 2013, str. 15; Vlada Crne Gore, Drugi i treći državni periodični izvještaj za Komitet za prava djeteta, 2015, stav 9.
- 73 Vlada Crne Gore, Nacionalni plan akcije za djecu 2013–2017, 2013, str. 106.
- 74 Vlada Crne Gore, Nacionalni plan akcije za djecu 2013–2017, 2013, str. 106.
- 75 Odluka Vlade br. 16-102/15-1 od 13. februara 2015., stav 3.
- 76 Odluka Vlade br. 16-102/15-1 od 13. februara 2015., stav 3.

- 77 Intervju s predstavnikom Direktorata za unapređenje i zaštitu ljudskih prava u MLjMP, Podgorica, 10. oktobar 2017; Godišnji izvještaji Ministarstva za ljudska i manjinska prava za 2014, 2015. i 2016. godinu i izvještaj o planiranim aktivnostima za 2017. godinu; Izvještaj Ministarstva za ljudska i manjinska prava o zaštiti manjinskih prava, 2016; Godišnji izvještaji Odbora za obrazovanje, nauku, kulturu i sport za 2015. i 2016. godinu; Godišnji izvještaji Odbora za ljudska prava i slobode za 2014, 2015, 2016. i 2017. godinu; Plan rada Odbora za ljudska prava i slobode za 2017. godinu; Godišnji izvještaj Odbora za zdravlje, rad i socijalno staranje za 2014. godinu.
- 78 Intervju s predstavnikom MLjMP, Podgorica, 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom MRSS, Podgorica, 10. oktobar 2017.
- 79 Grupni intervju skupštinskog Odbora za ljudska prava i slobode i skupštinskog Odbora za zdravlje, rad i socijalno staranje, Podgorica, 9. oktobar 2017.
- 80 Intervju s predstavnicima skupštinskog Odbora za obrazovanje, nauku, kulturu i sport, Podgorica, 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom MLjMP, Podgorica, 13. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom MZ, Podgorica, 11. oktobar 2017.
- 81 Intervju s predstavnikom MLjMP, Podgorica, 13. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom MRSS, Podgorica, 10. oktobar 2017.
- 82 Poslovnik Skupštine Crne Gore iz 2006. godine (s izmjenama i dopunama), čl. 162, nezvanični prevod preuzet sa <http://www.skupstina.me/images/documents/rules-of-procedure.pdf> 7. marta 2018.
- 83 Poslovnik Skupštine Crne Gore iz 2006. godine (s izmjenama i dopunama), čl. 73.
- 84 Poslovnik Skupštine Crne Gore iz 2006. godine (s izmjenama i dopunama), čl. 75.
- 85 Poslovnik Skupštine Crne Gore iz 2006. godine (s izmjenama i dopunama), čl. 68.
- 86 Grupni intervju skupštinskog Odbora za ljudska prava i slobode i skupštinskog Odbora za zdravlje, rad i socijalno staranje, Podgorica, 9. oktobar 2017.
- 87 Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kako je izmijenjen i dopunjen 2014. godine, član 2.
- 88 Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kako je izmijenjen i dopunjen 2014. godine, član 41; Vezano za mehanizam 9 za praćenje stanja dječjih prava, zamjenik/ca Zaštitnika može da ispituje navode o kršenjima prava bilo po pritužbi oštećenog, a ako je oštećeni dijete, po pritužbi roditelja, staratelja ili pravnog zastupnika/ce djeteta ili po sopstvenoj inicijativi, uz saglasnost oštećenog. Ukoliko je pravo djeteta povrijeđeno od strane roditelja, staratelja ili pravnog zastupnika/ce djeteta, pritužbu može podnijeti organizacija ili organ koji se bavi zaštitom prava djeteta; Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kako je izmijenjen i dopunjen 2014. godine, članovi 28 i 30.
- 89 Pariski principi, stav D.1(d).
- 90 Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kako je izmijenjen i dopunjen 2014. godine, član 18.
- 91 Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kako je izmijenjen i dopunjen 2014. godine, član 19.
- 92 Pariski principi, stav A.3(a), Opšta zapažanja SCA, 6. mart 2017. godine, Opšte zapažanje 1.11.
- 93 Pariski principi, stav A.3(e): „Nacionalna institucija, između ostalog, ima sljedeće odgovornosti: ...da sarađuje s Ujedinjenim nacijama i bilo kojom drugom organizacijom u sistemu Ujedinjenih nacija, s regionalnim institucijama i nacionalnim institucijama drugih zemalja koje imaju nadležnosti u oblasti zaštite i promocije ljudskih prava.”
- 94 Zaštitnik je 2014. godine uspostavio i Mrežu zlatnih savjetnika, kako bi osnažio učešće djece; Mreža zlatnih savjetnika, Izvještaj Zlatnih savjetnika Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o preporukama Komiteta UN za prava djeteta, jun 2017. godine, str. 2.
- 95 Putem ovog mehanizma, Zaštitnik doprinosi jednoj od ključnih funkcija nacionalne institucije za ljudska prava po Pariskim principima, odnosno, da sarađuje s međunarodnim tijelima za ljudska prava na zaštiti i promovisanju ljudskih prava. Pariski principi, stav A.3(e); Opšta zapažanja SCA, 6. mart 2017. godine, Opšte zapažanje 1.4.
- 96 GANHRI, Tabela statusa nacionalnih institucija: Status akreditacije na dan 14. oktobra 2016, preuzeto sa <https://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart.pdf> 27. novembra 2017.
- 97 Pariski principi, stav A.1: „Nacionalna institucija ima nadležnost da promoviše i štiti ljudska prava.”
- 98 Ni u Ustavu ni u Zakonu o Zaštitniku ne pominje se „promocija“ ljudskih prava kao dio opšte nadležnosti Zaštitnika ljudskih prava i sloboda; Ustav Crne Gore iz 2007, član 81; Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, članovi 1 i 2.
- 99 GANHRI Izvještaj Podkomiteta za akreditaciju iz maja 2016. godine, preuzeto sa <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20FINAL%20REPORT%20-%20MAY%202016-English.pdf> 27. novembra 2017, str. 17-20.
- 100 GANHRI Izvještaj Podkomiteta za akreditaciju iz maja 2016. godine, preuzeto sa <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20FINAL%20REPORT%20-%20MAY%202016-English.pdf> 27. novembra 2017, str. 17-20.
- 101 Grupni Intervju s Institucijom Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 102 Institucija Zaštitnika, Godišnji izvještaj o radu za 2014. godinu, mart 2015, str. 99; Intervju, odjeljenje, Grupni intervju s Institucijom Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 103 Akcija za ljudska prava, Saopštenje za štampu o planiranim aktivnostima u projektu Djeca pišu Zaštitniku, 1. oktobar 2013. godine, <http://www.hracion.org/?str=4150>, preuzeto 5. decembra 2017.



- 104 UNICEF, Godišnji izvještaj za 2014. godinu, preuzeto sa [https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Montenegro\\_Annual\\_Report\\_2014.pdf](https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Montenegro_Annual_Report_2014.pdf) 5. decembra 2017.
- 105 UNICEF, Godišnji izvještaj za 2014. godinu, preuzeto sa [https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Montenegro\\_Annual\\_Report\\_2014.pdf](https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Montenegro_Annual_Report_2014.pdf), 5. decembra 2017.
- 106 Mreža zlatnih savjetnika, Izvještaj Zlatnih savjetnika Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore o preporukama Komiteta UN za prava djeteta, jun 2017. godine, str. 2.
- 107 Kao što su „povremene kreativne i edukativne radionice“ i konferencije, pogotovo na Međunarodni dan djeteta (Neka se čuje i naš glas 2015. godine i Reci Ne nasilju 2016. godine); Institucija Zaštitnika, Godišnji izvještaj o radu za 2015, mart 2016, str. 129; Institucija Zaštitnika, Godišnji izvještaj o radu za 2016, mart 2017, str. 143-145.
- 108 Institucija Zaštitnika, Godišnji izvještaj o radu za 2015, mart 2016, str. 128-130; Institucija Zaštitnika, Godišnji izvještaj o radu za 2016, mart 2017, str. 144.
- 109 Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 110 UNICEF, Godišnji izvještaj za 2014. godinu, preuzeto sa [https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Montenegro\\_Annual\\_Report\\_2014.pdf](https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Montenegro_Annual_Report_2014.pdf), 5. decembra 2017; Institucija Zaštitnika, Godišnji izvještaj o radu za 2014. godinu, mart 2015, str. 134.
- 111 UNICEF, Godišnji izvještaj za 2014. godinu, preuzeto sa [https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Montenegro\\_Annual\\_Report\\_2014.pdf](https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Montenegro_Annual_Report_2014.pdf), 5. decembra 2017; Institucija Zaštitnika, Godišnji izvještaj o radu za 2014. godinu, mart 2015, str. 134.
- 112 Intervju s predstavnikom Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore (f), Podgorica, 23. oktobar 2017.
- 113 Ovo drugo uključuje sve osobe mlađe od 30 godina života; Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 114 Članovi 91 i 95.
- 115 Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kako je izmijenjen i dopunjen 2014. godine, član 7.
- 116 GANHRI Izvještaj Podkomiteta za akreditaciju iz maja 2016. godine, preuzeto sa <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20FINAL%20REPORT%20-%20MAY%202016-English.pdf> 27. novembra 2017, str. 17-20.
- 117 GANHRI Izvještaj Podkomiteta za akreditaciju iz maja 2016. godine, preuzeto sa <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20FINAL%20REPORT%20-%20MAY%202016-English.pdf> 27. novembra 2017, str. 17-20.
- 118 Grupni intervju s predstavnicima UNICEF-a, Podgorica, 4. oktobar 2017.
- 119 Predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori, Teorija promjene za pristup pravdi i praćenje stanja dječjih prava, 2016.
- 120 Predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori, Teorija promjene za pristup pravdi i praćenje stanja dječjih prava, 2016.
- 121 Postoji mala nedosljednost između indikatora datih u Teoriji promjene i u okviru za njeno praćenje. Iako se indikatori odnose na ista pitanja, nekoliko su drugačije formulisani u svakom odjeljku, a broj indikatora nije dosljedan. Za potrebe ovog izvještaja evaluacije, indikatori Teorije promjene ocjenjuju se u odnosu na njihov zbirni sadržaj.
- 122 Predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori, Teorija promjene za pristup pravdi i praćenje stanja dječjih prava, 2016.
- 123 Vlada Crne Gore, Nacionalni plan akcije za djecu 2013–2017, 2013; Centar za prava djeteta Crne Gore, Alternativni izvještaj o sprovođenju preporuka Komiteta UN za prava djeteta (2010–2017), 2017, str. 1; Intervju s predstavnikom [NVO 10, imeizostavljeno ], Podgorica, 10. oktobar 2017.
- 124 Na primjer, kampanje „Djeca pišu Zaštitniku“ i „Hrabro sanduče“, projektni zadatak; Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017; Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Alternativni izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore vezano za drugi i treći periodični izvještaj Crne Gore o sprovođenju Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, 2017, str. 4 i 9.
- 125 Intervju s predstavnikom MRSS, Podgorica, 10. oktobar 2017.
- 126 OHCHR 2018. godina, Očekivani datum razmatranja za Crnu Goru, preuzeto sa [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx?Type=Session&Lang=En](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/MasterCalendar.aspx?Type=Session&Lang=En) 13. decembra 2017.
- 127 Intervju s predstavnicima OHCHR iz Ženeve, razgovor putem skajpa, 13. novembar 2017; Intervju, MVP, 11. oktobar 2017.
- 128 Intervju s predstavnicima OHCHR iz Ženeve, razgovor putem skajpa, 13. novembar 2017; Intervju, MVP, 11. oktobar 2017.
- 129 Intervju s predstavnicima OHCHR iz Ženeve, razgovor putem skajpa, 13. novembar 2017; Intervju, MVP, 11. oktobar 2017.
- 130 Grupni intervju s predstavnicima Sekretarijata za lokalnu samoupravu, Bijelo Polje, 16. oktobar 2017.
- 131 Grupni intervju s predstavnicima Sekretarijata za lokalnu samoupravu, Bijelo Polje, 17. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom opštinskog sekretarijata, Herceg Novi, 25. oktobar 2017; Grupni intervju s predstavnicima Sekretarijata za lokalnu samoupravu, Bijelo Polje, 17. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom opštinskog sekretarijata, Herceg Novi, 25. oktobar 2017.

- 132 Grupni intervju s predstavnicima Sekretarijata za lokalnu samoupravu, Bijelo Polje, 17. oktobar 2017, Grupni intervju s predstavnicima Sekretarijata za lokalnu samoupravu, Bijelo Polje, 17. oktobar 2017; Intervju s predstavnicima Sekretarijata za kulturu i društvene djelatnosti, Herceg Novi, 24. oktobar 2017.
- 133 Intervju s predstavnikom Kabineta gradonačelnika Podgorice, Podgorica, 9. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom Sekretarijata za lokalnu samoupravu, Bijelo Polje, 18. oktobar 2017; Intervju s predstavnicima Glavnog grada Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 134 Vlada Crne Gore, Drugi i treći državni periodični izvještaj za Komitet za prava djeteta 2015, str. 11.
- 135 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Izvještaj Zlatnih savjetnika Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore u pogledu sprovođenja preporuka Komiteta UN o pravima djeteta, 2017; Intervju s predstavnikom Dječjeg doma Bijela, Herceg Novi, 26. oktobar 2017.
- 136 Intervju s predstavnicima skupštinskog Odbora za obrazovanje, nauku, kulturu i sport, Podgorica, 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom MLjMP, Podgorica, 13. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom MZ, Podgorica, 11. oktobar 2017.
- 137 Statistički godišnjak koji uključuje podatke o stanovništvu razvrstane po uzrasnim grupama i polu, podatke o socijalnom staranju za djecu i mlade, podatke o maloljetnicima u pravosudnom sistemu i godišnja publikacija *Muškarci i žene u Crnoj Gori*, koja uključuje podatke o stanovništvu, djeci bez roditeljskog staranja, djeci sa smetnjama u razvoju u ustanovama i djeci u vrtićima.
- 138 MONSTAT, preuzeto sa <http://www.monstat.org/eng/page.php?id=1028&pageid=1028>, 12. januara 2018.
- 139 Intervju s predstavnicima MPros, Podgorica, 9. oktobar 2017.; Intervju s predstavnicima MP, Podgorica, 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnicima MUP-a, Podgorica, 11. oktobar 2017.
- 140 Intervju s predstavnikom MRSS, Podgorica, 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom Direktorata za unapređenje i zaštitu ljudskih prava u MLjMP, Podgorica, 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom Direktorata za unapređenje i zaštitu prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica MLjMP, Podgorica, 12. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [NVO 1, imeizostavljeno ], Podgorica, 11. oktobar 2017; Izvještaj monitoringa položaja, problema i potreba pripadnika populacije Roma i Egipćana u Crnoj Gori, septembar 2014. godine, finansirala Evropska unija i Fondacija za otvoreno društvo; Intervju s predstavnikom [međunarodne organizacije 1, ime izostavljeno], Podgorica, oktobar 2017.
- 141 Pogledati, na primjer: Godišnje izvještaje MLjMP za 2014, 2015. i 2016. godinu; skupštinski Odbor za obrazovanje, nauku, kulturu i sport, Izvještaj za 2005. godinu; skupštinski Odbor za zdravlje, rad i socijalno staranje, Izvještaj za 2014. godinu, MRSS, Informacija o praćenju primjene NPAD 2013–2017, septembar 2015.
- 142 Pogledati, na primjer: Centar za socijalni rad, Danilovgrad, 13. oktobar 2017; Centar za socijalni rad, Podgorica, 12. oktobar 2017; Zavod za školstvo, Podgorica, 12. oktobar 2017; Intervju s predstavnicima Sekretarijata Skupštine Glavnog grada Podgorica, 9. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom policije iz Podgorice, 9. oktobar 2017.
- 143 Centar za socijalni rad, 12. oktobar 2017.
- 144 Komitet UN za prava djeteta, Završna zapažanja, 21. oktobar 2010, CRC/C/MNE/CO/1, stav 15; Komitet CEDAW, Završna zapažanja, 4. novembar 2011, CEDAW/C/MNE/CO/1, stav 2.
- 145 MRSS, Informacija o praćenju primjene NPAD 2013–2017, septembar 2015; MRSS, Informacija o praćenju primjene NPAD 2013–2017, septembar 2016.
- 146 Intervju s predstavnikom MRSS, Podgorica, 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom Kabineta predsjednika Vlade, Podgorica, 9. oktobar 2017; Intervju s predstavnicima skupštinskog Odbora za ljudska prava i skupštinskog Odbora za zdravlje, rad i socijalno staranje, Podgorica, 9. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom Direktorata za unapređenje i zaštitu ljudskih prava u MLjMP, Podgorica, 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnicima MP, Podgorica, 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [međunarodna organizacija 1, ime izostavljeno], Podgorica, oktobar 2017.
- 147 Na primjer, predstavnici MPros naveli su da podaci koji se dobijaju kroz MEIS ne omogućavaju razdvajanje podataka na osnovu etničkog porijekla ili invaliditeta; Intervju s predstavnicima MPros, Podgorica, 9. oktobar 2017. Da ilustrujemo još jednim primjerom, predstavnik MRSS je naveo da se jedini podaci razvrstani po rodu i uzrastu prikupljaju u vezi s djecom smještenom u ustanove pod njihovom nadležnošću; Intervju s predstavnikom MRSS, Podgorica, 10. oktobar 2017. Za opšte komentare: Intervju s predstavnikom Kabineta predsjednika Vlade, Podgorica, 9. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom MVP, Podgorica, 11. oktobar 2017.
- 148 Trenutno u izradi za tužioce; Intervju s predstavnicima Vrhovnog državnog tužilaštva i Osnovnog tužilaštva, Podgorica, 13. oktobar 2017.
- 149 Intervju s predstavnikom [NVO 6, ime izostavljeno], Podgorica, 5. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [međunarodna organizacija 1, ime izostavljeno], Podgorica, oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [međunarodna organizacija 2, ime izostavljeno], Podgorica, oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [NVO 10, ime izostavljeno], Podgorica, 10. oktobar 2017.

- 150 Intervju s fokalnom tačkom za rod u UNDP-u, Podgorica, 26. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [NVO 3, ime izostavljeno], Podgorica, 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom MVA, Podgorica, 11. oktobar 2017; MRSS, Informacija o praćenju primjene NPAD 2013–2017, septembar 2015; MRSS, Informacija o praćenju primjene NPAD 2013–2017, septembar 2016; Intervju s predstavnikom [NVO 8, ime izostavljeno], Podgorica, 13. oktobar; Intervju s predstavnicima Vrhovnog državnog tužilaštva i Osnovnog tužilaštva, Podgorica, 13. oktobar 2017.
- 151 Intervju s predstavnikom MRSS, Podgorica, 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnicima MPros, Podgorica, 9. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom Vrhovnog suda, Podgorica, 13. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom Osnovnog suda, Bijelo Polje, 20. oktobar 2017.
- 152 Intervju s predstavnikom jednog resornog ministarstva, Podgorica, 10. oktobar 2017.
- 153 Intervju s predstavnicima jednog resornog ministarstva, Podgorica, 9. oktobar 2017.
- 154 Na primjer, predstavnik MONSTAT-a naveo je da, iako su ranije prikupljali podatke vezano za obrazovanje direktno od škola, sada prikupljaju konsolidovane podatke od resornog ministarstva; Intervju s predstavnikom MONSTAT-a, Podgorica, 13. oktobar 2017.
- 155 Na primjer, Komitet za ljudska prava i slobode obavlja tri do četiri obilaska tokom godine, mada se taj broj značajno smanjuje tokom izbornih godina; Intervju s predstavnicima skupštinskog Odbora za ljudska prava i skupštinskog Odbora za zdravlje, rad i socijalno staranje, 9. oktobar 2017.
- 156 Intervju s predstavnikom [naziv NVO izostavljen], 10. maj 2017.
- 157 Intervju s predstavnikom Centra za obuku u sudstvu i tužilaštvu, Podgorica, 9. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom MRSS, Podgorica, 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom skupštinskog Odbora za obrazovanje, nauku, kulturu i sport, Podgorica, 10. oktobar 2017.
- 158 Intervju s predstavnicima Vrhovnog državnog tužilaštva i Osnovnog tužilaštva, Podgorica, 13. oktobar 2017.
- 159 Intervju s predstavnicima MUP-a, Podgorica, 11. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom resornog ministarstva, 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom resornog ministarstva, 13. oktobar 2017; Intervju s predstavnicima resornog ministarstva, Podgorica, 11. oktobar 2017.
- 160 Intervju s predstavnikom MRSS, Podgorica, 10. oktobar 2017.
- 161 Pogledati intervju s predstavnikom skupštinskog odbora, koji smatra da prava djeteta potpadaju isključivo pod nadležnost drugog skupštinskog odbora.
- 162 Intervju s predstavnikom MRSS, Podgorica, 10. oktobar 2017; NPAC 2013–2017, str. 15.
- 163 Intervju s predstavnikom resornog ministarstva, Podgorica, 10. oktobar 2017.
- 164 Intervju s predstavnikom [NVO 5, ime izostavljeno], 9. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [NVO 4, ime izostavljeno], 10. oktobar 2017.
- 165 Intervju s predstavnikom [NVO 5, ime izostavljeno], 9. oktobar 2017.
- 166 Intervju s predstavnicima skupštinskog Odbora za ljudska prava i skupštinskog Odbora za zdravlje, rad i socijalno staranje, 9. oktobar 2017.
- 167 Intervju s predstavnikom [međunarodna organizacija 2, ime izostavljeno], Podgorica, oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [NVO 9, ime izostavljeno], Podgorica, 11. oktobar 2017.
- 168 Intervju s predstavnicima skupštinskih odbora, 9. oktobar 2017.
- 169 Intervju s predstavnikom [NVO 4, ime izostavljeno], 10. oktobar 2017.
- 170 Intervju s predstavnikom [NVO 3, ime izostavljeno], Podgorica, 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [NVO 4, ime izostavljeno], 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [NVO 7, ime izostavljeno], Podgorica, 11. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [NVO 10, ime izostavljeno], Podgorica, 10. oktobar 2017.
- 171 Predstavnik/ca Vlade je predao/la komentare u pisanoj formi organizaciji Coram International 7. marta 2018.
- 172 Intervju s predstavnikom Direktorata za unapređenje i zaštitu ljudskih prava u MLjMP, Podgorica, 10. oktobar 2017.
- 173 Na primjer, „relevantna ministarstva uključena u realizaciju NPAD“ ili „civilni sektor“.
- 174 Kao što je 1.3: „Prava i dobrobit djece da su među budžetskim prioritetima države“.
- 175 MRSS, Informacija o praćenju primjene NPAD 2013–2017, septembar 2015; MRSS, Informacija o praćenju primjene NPAD 2013–2017, septembar 2016.
- 176 Komitet UN nacija za prava djeteta, Završna zapažanja, 21. oktobar 2010, CRC/C/MNE/CO/1, stav 11.
- 177 Usvojila Vlada Crne Gore u martu 2014; Vlada Crne Gore, Srednjoročni izvještaj o realizaciji preporuka dobijenih tokom drugog ciklusa UPR, 18. jun 2015.
- 178 Intervju s predstavnikom MLjMP, Podgorica, 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [NVO 10, ime izostavljeno], Podgorica, 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom MVP, Podgorica, 1. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom Uprave policije, Podgorica, 11. oktobar 2017.
- 179 Intervju s predstavnikom [međunarodna organizacija 1, ime izostavljeno], Podgorica, oktobar 2017.
- 180 Intervju s predstavnikom [NVO 2, ime izostavljeno], Podgorica, 9. oktobar 2017.

- 181 Institucija Zaštitnika, Godišnji izvještaj o radu za 2015, mart 2016, str. 107; Institucija Zaštitnika, Godišnji izvještaj o radu za 2016, mart 2017, str. 121.
- 182 Konstatujemo da u Godišnjem izvještaju o radu za 2015. godinu Zaštitnik nije razdvojio broj pritužbi koje su podnijele eksterne stranke u odnosu na broj predmeta pokrenutih na sopstvenu inicijativu zamjenice Zaštitnika, tako da nije moguće dati komentar vezano za trendove prije 2015. godine.
- 183 Institucija Zaštitnika, Godišnji izvještaj o radu za 2016, mart 2017, str. 121.
- 184 Na primjer, jedan predmet se odnosio na (odraslu) podnositeljku predstavke koja se obratila Zaštitniku u vezi s navodnim djelom protiv njene kćerke, a da to prvo nije prijavila policiji. U odgovor na Zaštitnikov upit, podnositeljka je potvrdila da je naknadno obavijestila policiju, čime se to pitanje razriješilo. Umjesto da se to zavede kao upit, evidentirano je kao pojedinačna pritužba i „povreda otklonjena u toku postupka; uvid u spis predmeta, predmet 1 iz 2014. godine, Institucija Zaštitnika, Podgorica, oktobar 2017. Pogledati i: uvid u spis predmeta, predmet 3 iz 2014, Institucija Zaštitnika, Podgorica, oktobar 2017; i uvid u spis predmeta, predmet 2 iz 2017, Institucija Zaštitnika, Podgorica, oktobar 2017.
- 185 Ovo su izračunali autori tako što su sabrali broj predmeta u kojima je povreda otklonjena tokom postupka i predmete u kojima je ustanovljena povreda i date preporuke.
- 186 Izvještaji o godišnjem planu rada za 2014. i 2015. godinu ne obezbjeđuju podatke o broju prihvatljivih pritužbi u kojima je ustanovljena povreda, tako da se ne može raditi poređenje ovih podataka tokom cijelog perioda za koji se vrši evaluacija.
- 187 Fokus grupa, 8 djevojčica i 2 dječaka uzrasta od 16 do 18 godina, Podgorica, 6. oktobar 2017; Fokus grupa, 3 djevojčice i 3 dječaka uzrasta od 12 do 13 godina, Podgorica, 6. oktobar 2017.
- 188 Fokus grupa, 5 dječaka uzrasta od 12 do 14 godina, Bijelo Polje, 20. oktobar 2017; Fokus grupa, 7 djevojčica uzrasta od 12 do 14 godina, Bijelo Polje, 20. oktobar 2017.
- 189 Fokus grupa, 8 dječaka uzrasta od 15 do 17 godina, Bijelo Polje, 19. oktobar 2017; Fokus grupa, 7 djevojčica uzrasta od 15 do 17 godina, Bijelo Polje, 19. oktobar 2017.
- 190 Fokus grupa, 6 dječaka uzrasta od 16 do 18 godina, Herceg Novi, 24. oktobar 2017; Fokus grupa, 6 djevojčica uzrasta od 17 do 18 godina, Herceg Novi, 24. oktobar 2017.
- 191 Fokus grupa, 5 dječaka uzrasta od 12 do 14 godina, Herceg Novi, 25. oktobar 2017; Fokus grupa, 6 djevojčica uzrasta od 12 do 14 godina, Herceg Novi, 25. oktobar 2017.
- 192 Fokus grupa, 4 dječaka i 4 djevojčice uzrasta od 14 do 17, Podgorica, 6. oktobar 2017.
- 193 Pogledati, na primjer: Fokus grupa, 6 dječaka uzrasta od 16 do 18 godina, Herceg Novi, 24. oktobar 2017; Fokus grupa, 7 djevojčica uzrasta od 15 do 17 godina, Bijelo Polje, 19. oktobar 2017; Fokus grupa, 6 djevojčica uzrasta od 17 do 18 godina, Herceg Novi, 24. oktobar 2017; i Fokus grupa, 8 djevojčica i 2 dječaka uzrasta od 16 do 18, Podgorica, 6. oktobar 2017.
- 194 Pogledati, na primjer: Fokus grupa, 8 djevojčica i 2 dječaka uzrasta od 16 do 18 godina, Podgorica, 6. oktobar 2017; Fokus grupa, 4 dječaka i 4 djevojčice uzrasta od 14 do 17 godina, Podgorica, 6. oktobar 2017; Fokus grupa, 3 djevojčice i 3 dječaka uzrasta od 12 do 13 godina, Podgorica, 6. oktobar 2017; Fokus grupa, 5 dječaka uzrasta od 12 do 14 godina, Bijelo Polje, 20. oktobar 2017; Fokus grupa, 8 dječaka uzrasta od 15 do 17 godina, Bijelo Polje, 19. oktobar 2017.
- 195 Fokus grupa, 3 djevojčice i 3 dječaka uzrasta od 12 do 13 godina, Podgorica, 6. oktobar 2017; Fokus grupa, 4 dječaka i 4 djevojčice uzrasta od 14 do 17 godina, Podgorica, 6. oktobar 2017.
- 196 Fokus grupa, 4 dječaka i 4 djevojčice uzrasta od 14 do 17 godina, Podgorica, 6. oktobar 2017; Fokus grupa, 8 dječaka uzrasta od 15 do 17 godina, Bijelo Polje, 19. oktobar 2017; Fokus grupa, 7 djevojčica uzrasta od 12 do 14 godina, Bijelo Polje, 20. oktobar 2017.
- 197 Fokus grupa, 8 dječaka uzrasta od 15 do 17 godina, Bijelo Polje, 19. oktobar 2017.
- 198 Fokus grupa, 6 djevojčica uzrasta od 12 do 14 godina, Herceg Novi, 25. oktobar 2017.
- 199 Komitet za prava djeteta, Opšti komentar br. 2, 2002, stav 15.
- 200 Pogledati, na primjer: Fokus grupa, 6 dječaka uzrasta od 16 do 18 godina, Herceg Novi, 24. oktobar 2017; Fokus grupa, 7 djevojčica uzrasta od 15 do 17 godina, Bijelo Polje, 19. oktobar 2017; Fokus grupa, 5 dječaka uzrasta od 12 do 14 godina, Bijelo Polje, 25. oktobar 2017.
- 201 Intervju s predstavnikom resornog ministarstva, 11. oktobar 2017.
- 202 Fokus grupa, 3 djevojčice i 3 dječaka uzrasta od 12 do 13 godina, Podgorica, 6. oktobar 2017; Fokus grupa, 4 dječaka i 4 djevojčice uzrasta od 14 do 17 godina, Podgorica, 6. oktobar 2017; Fokus grupa, 8 djevojčica i 2 dječaka uzrasta od 16 do 18 godina, Podgorica, 6. oktobar 2017; Fokus grupa, 5 dječaka uzrasta od 12 do 14 godina, Bijelo Polje, 20. oktobar 2017; Fokus grupa, 8 dječaka uzrasta od 15 do 17 godina, Bijelo Polje, 19. oktobar 2017; Fokus grupa, 5 dječaka uzrasta od 12 do 14 godina, Herceg Novi, 25. oktobar 2017; Fokus grupa, 6 dječaka uzrasta od 16 do 18 godina, Herceg Novi, 24. oktobar 2017; Fokus grupa, 6 djevojčica uzrasta od 17 do 18 godina, Herceg Novi, 24. oktobar 2017.
- 203 Fokus grupa, 3 djevojčice i 3 dječaka uzrasta od 12 do 13 godina, Podgorica, 6. oktobar 2017.

- 204 Fokus grupa, 3 djevojčice i 3 dječaka uzrasta od 12 do 13, godina Podgorica, 6. oktobar 2017.
- 205 Fokus grupa, 4 dječaka i 4 djevojčice uzrasta od 14 do 17 godina, Podgorica, 6. oktobar 2017.
- 206 Fokus grupa, 3 djevojčice i 3 dječaka uzrasta od 12 do 13 godina, Podgorica, 6. oktobar 2017; Fokus grupa, 8 dječaka i 2 djevojčice uzrasta od 16 do 18 godina, Podgorica, 6. oktobar 2017; Fokus grupa, 8 dječaka uzrasta od 15 do 17 godina, Bijelo Polje, 19. oktobar 2017.
- 207 Fokus grupa, 4 dječaka i 4 djevojčice uzrasta od 14 do 17 godina, Podgorica, 6. oktobar 2017.
- 208 Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 209 Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 210 To jest, 4 od 9 slučajeva.
- 211 Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 212 Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kako je izmijenjen i dopunjen 2015. godine, članovi 41 i 43.
- 213 Grupni intervju s predstavnicima Kancelarije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 214 Grupni intervju s predstavnicima Kancelarije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 215 Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kako je izmijenjen i dopunjen 2014. godine, član 41.
- 216 Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kako je izmijenjen i dopunjen 2014. godine, član 42.
- 217 Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kako je izmijenjen i dopunjen 2014. godine, član 42.
- 218 Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kako je izmijenjen i dopunjen 2014. godine, član 44.
- 219 Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kako je izmijenjen i dopunjen 2014. godine, član 19.
- 220 Pariski principi A.3(a), Opšta zapažanja SCA, 6. mart 2017. godine, Opšte zapažanje 1.11.
- 221 Pariski principi A.3(e); Opšta zapažanja SCA, 6. mart 2017. godine, Opšte zapažanje 1.4.
- 222 Pariski principi A.3(b)-(c); Opšta zapažanja SCA, 6. mart 2017. godine, Opšte zapažanje 1.3.
- 223 Godišnji izvještaji o radu Zaštitnika objavljeni 2014, 2015, 2016. i 2017, odjeljci o Pravima djeteta.
- 224 Godišnji izvještaji o radu Zaštitnika objavljeni 2014, 2015, 2016. i 2017, odjeljci o Pravima djeteta.
- 225 Intervju s predstavnikom skupštinskog Odbora za rodnu ravnopravnost, Podgorica, 11. oktobar 2017.
- 226 Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 227 Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.+
- 228 Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kako je izmijenjen i dopunjen 2014. godine, član 47; Intervju, predstavnici Institucije Zaštitnika, Podgorica, 8. maj 2017.
- 229 Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kako je izmijenjen i dopunjen 2014. godine, član 47.
- 230 Poslovnik Skupštine Crne Gore 2006 (amandman), Član 162.
- 231 Skupština je usvojila zaključke o izvještajima Zaštitnika ljudskih prava i sloboda u 15, 9 i 7 tačaka redom za 2014., 2015. i 2016. godinu; član skupštinskog odbora dostavio je organizaciji Coram International komentare u pisanoj formi 15. februara 2018.
- 232 Pariski principi A.3(a); Opšta zapažanja SCA, 6. mart 2017. godine, Opšte zapažanje 1.11.
- 233 KII, [ime i lokacija javnog organa su izostavljeni], 12. oktobar 2017.
- 234 Fokus grupa, 4 dječaka i 4 djevojčice uzrasta od 14 do 17 godina, Podgorica, 6. oktobar 2017.
- 235 Intervju s predstavnikom [NVO 9, ime izostavljeno], 11. oktobar 2017.
- 236 Intervju s predstavnikom [NVO 13, ime izostavljeno], 10. oktobar 2017.
- 237 GANHRI Izvještaj Podkomiteta za akreditaciju iz maja 2016. godine, preuzeto sa <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20FINAL%20REPORT%20-%20MAY%202016-English.pdf> 27. novembra 2017, str. 17.
- 238 Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 239 Šelih, I., Dolčić, T., *Kolegijalni pregled kapaciteta institucije Zaštitnika u Crnoj Gori*, 2017.
- 240 Intervju s predstavnikom Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore, Podgorica, 23. oktobar 2017.
- 241 Fokus grupa, 8 djevojčica i 2 dječaka uzrasta od 16 do 18 godina, Podgorica, 6. oktobar 2017.
- 242 Fokus grupa, 6 djevojčica uzrasta od 12 do 14 godina, Herceg Novi, 25. oktobar 2017.
- 243 Predstavništvo UNICEF-a u Crnoj Gori, Teorija promjene za pristup pravdi i praćenje stanja dječjih prava, 2016, str. 5.
- 244 Rezultat 4 odnosi se na procenat stručnih lica unutar Institucije Zaštitnika koji posjeduju specijalizovana znanja da sprovedu praćenje stanja dječjih prava.
- 245 Vlada Crne Gore, Nacionalni plan akcije za djecu 2013–2017, 2013, str. 26.
- 246 Vlada Crne Gore, Izvještaj o napretku, Nacionalni plan akcije za djecu, avgust 2016, str. 2.
- 247 Vlada Crne Gore, Izvještaj o napretku, Nacionalni plan akcije za djecu, avgust 2016, str. 2.

- 248 Poslovnik Savjeta za prava djeteta 2015, usvojen na sjednici Savjeta za prava djeteta održanoj 27. jula 2015.
- 249 Vlada Crne Gore, Izvještaj o napretku, Nacionalni plan akcije za djecu, avgust 2016, str. 3.
- 250 Centar za prava djeteta Crne Gore, Alternativni izvještaj o sprovođenju preporuka Komiteta UN za prava djeteta (2010–2017), 2017, str. 9.
- 251 Centar za prava djeteta Crne Gore, Alternativni izvještaj o sprovođenju preporuka Komiteta UN za prava djeteta (2010–2017), 2017, str. 10.
- 252 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Alternativni izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore vezano za drugi i treći periodični izvještaj Crne Gore o sprovođenju Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, 2017, odjeljak 1.5.
- 253 Intervju s predstavnikom [NVO, ime izostavljeno]
- 254 Intervju s predstavnikom Zavoda za školstvo, Podgorica, 13. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom Centra za socijalni rad Podgorica, 12. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom MUP-a, 11. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom MLjMP, 10. oktobar 2017.
- 255 Intervju s predstavnikom MRSS, 10. oktobar 2017.
- 256 Intervju s predstavnikom Savjeta za rodnu ravnopravnost za Bijelo Polje, 19. oktobar 2017.
- 257 Grupni intervju s predstavnicima skupštinskog Odbora za ljudska prava i slobode i skupštinskog Odbora za zdravlje, rad i socijalno staranje, 9. oktobar 2017.
- 258 Grupni intervju s predstavnicima skupštinskog Odbora za ljudska prava i slobode i skupštinskog Odbora za zdravlje, rad i socijalno staranje, 9. oktobar 2017.
- 259 Komitet za prava djeteta, Opšti komentar br. 2, stav 10.
- 260 Članovi 6 i 53.
- 261 Šelih, I., Dolčić, T., *Kolegijalni pregled kapaciteta institucije Zaštitnika u Crnoj Gori*, 2017, str. 25.
- 262 Šelih, I., Dolčić, T., *Kolegijalni pregled kapaciteta institucije Zaštitnika u Crnoj Gori*, 2017, str. 25.
- 263 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Alternativni izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore vezano za drugi i treći periodični izvještaj Crne Gore o sprovođenju Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, 2017, odjeljak 1.4.
- 264 Pogledati, na primjer: Preporuku 117.3 (Francuska), 117.4 (Poljska), 117.6 (Meksiko) i 117.12 (Bugarska). Izvještaj Radne grupe za Univerzalni periodični pregled, 2013, A/HRC/23/12.
- 265 Komitet UN za prava djeteta, Završna zapažanja, 21. oktobar 2010, CRC/C/MNE/CO/1, stav 12(c)
- 266 Pogledati, na primjer: Intervju s predstavnikom [međunarodna organizacija 2, ime izostavljeno] 26. oktobar 2017.
- 267 Intervju s predstavnikom [međunarodna organizacija 2, ime izostavljeno], Podgorica, 26. oktobar 2017.
- 268 Vlada Crne Gore, Nacionalni plan akcije za djecu 2013–2017, 2013, str. 28.
- 269 Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 270 Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 271 Grupni Intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 272 Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 273 Intervju s UNICEF-ovim fokalnim tačkama, 5. oktobar 2017.
- 274 Komitet za prava djeteta, Opšti komentar br. 2. 2 (2002), stav 8; Opšte zapažanje Podkomiteta za akreditaciju, GANHRI, usvojeno 6. marta 2017, Opšte zapažanje 1.1.
- 275 Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kako je izmijenjen i dopunjen 2014. godine, član 30-35.
- 276 Službeni list Crne Gore, 053/14, 19, decembar 2014.
- 277 Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, kako je izmijenjen i dopunjen 2014. godine, član 34.
- 278 Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 279 Pregled spisa predmeta, predmet 1 iz 2014, Institucija Zaštitnika, Podgorica, oktobar 2017; Pogledati i: Pregled spisa predmeta, predmet 3 iz 2014, Institucija Zaštitnika, Podgorica, oktobar 2017; i Pregled spisa predmeta, predmet 2 iz 2017, Institucija Zaštitnika, Podgorica, oktobar 2017.
- 280 Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 281 Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 282 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Alternativni izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore vezano za drugi i treći periodični izvještaj Crne Gore o sprovođenju Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, 2017, odjeljak 1.9.
- 283 Evropska komisija, Izvještaj o napretku Crne Gore, 2014.
- 284 Intervju s predstavnikom [NVO 14, ime izostavljeno], 5. oktobar 2017.
- 285 Intervju s predstavnikom [NVO 2, ime izostavljeno], 9. oktobar 2017.
- 286 Intervju s predstavnikom [NVO, ime izostavljeno], 10. oktobar 2017.
- 287 Intervju s predstavnikom [NVO 10, ime izostavljeno], 10. oktobar 2017.
- 288 Intervju s predstavnikom [NVO 10, ime izostavljeno], 10. oktobar 2017.

- 289 Intervju s predstavnikom [NVO, ime izostavljeno], 9. oktobar 2017.
- 290 Šelih, I., Dolčić, T., *Kolegijalni pregled kapaciteta institucije Zaštitnika u Crnoj Gori*, 2017, str. 24.
- 291 Nije poznato zašto je bilo kašnjenja od momenta predaje do momenta objavljivanja.
- 292 Komitet UN za prava djeteta, Odluka o načinima rada: izuzetno dostavljanje kombinovanih izvještaja, CRC/C/114, 29. sjednica, januar 2002.
- 293 Intervju s predstavnikom resornog ministarstva, 11. oktobar 2017.
- 294 Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava, CRC – Konvencija o pravima djeteta, 78. sjednica (14. maj 2018– 1. jun 2018) preuzeto sa [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1163&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/SessionDetails1.aspx?SessionID=1163&Lang=en), 13 decembar 2017.
- 295 Intervju s predstavnikom [NVO 10, ime izostavljeno] 10. oktobar 2017.
- 296 Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 297 Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 298 Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 299 To isključuje pregled pilot predmeta urađen za potrebe ove studije.
- 300 UNICEF, Istraživanje o dobrim praksama stalnih Vladinih tijela za prava djeteta, bez datuma, str. 1.
- 301 Intervju s predstavnikom resornog ministarstva, 10. oktobar 2017.
- 302 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Alternativni izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore vezano za drugi i treći periodični izvještaj Crne Gore o sprovođenju Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, 2017, odjeljak 1.8.
- 303 Intervju s predstavnicima raznih NVO, oktobar 2017.
- 304 Intervju s predstavnikom NVO, 5. oktobar 2017.
- 305 Intervju s predstavnikom NVO, 10. oktobar 2017.
- 306 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Alternativni izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore vezano za drugi i treći periodični izvještaj Crne Gore o sprovođenju Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, 2017, odjeljak 1.4; Kolegijalni pregled kapaciteta institucije Zaštitnika u Crnoj Gori, 2017, str. 5;
- 307 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Alternativni izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore vezano za drugi i treći periodični izvještaj Crne Gore o sprovođenju Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, 2017, odjeljak 1.4.
- 308 Šelih, I., Dolčić, T., *Kolegijalni pregled kapaciteta institucije Zaštitnika u Crnoj Gori*, 2017, str. 5.
- 309 Šelih, I., Dolčić, T., *Kolegijalni pregled kapaciteta institucije Zaštitnika u Crnoj Gori*, 2017, str. 6.
- 310 Šelih, I., Dolčić, T., *Kolegijalni pregled kapaciteta institucije Zaštitnika u Crnoj Gori*, 2017, str. 28.
- 311 Šelih, I., Dolčić, T., *Kolegijalni pregled kapaciteta institucije Zaštitnika u Crnoj Gori*, 2017, str. 32.
- 312 Usljed toga, između ostalog, što je stric u sukobu sa zaposlenima, dolazi u veoma kratke posjete, koje ne pogoduju dobrobiti ni razvoju djeteta, novac za putne troškove za posjete koristi u druge svrhe; pregled spisa predmeta, predmet br. 2 iz 2014, Institucija Zaštitnika, Podgorica, oktobar 2017.
- 313 Intervju s predstavnicima [NVO 11, ime izostavljeno], 5. oktobar 2017.
- 314 Izvještaj Odbora za ljudska prava i slobode, januar–jul 2017.
- 315 Intervju s predstavnikom [NVO 5, ime izostavljeno], Podgorica, 9. oktobar 2017.
- 316 Grupni intervju s predstavnicima skupštinskog Odbora za rodnu ravnopravnost, Podgorica, 11. oktobar 2017.
- 317 Intervju s predstavnicima Centra za socijalni rad, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 318 Intervju s predstavnikom Pravnog fakulteta Univerziteta Crne Gore, Podgorica, 23. oktobar 2017.
- 319 Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 320 Pogledati, na primjer: Grupni intervju s predstavnicima UNICEF-a, Podgorica, 5. oktobar 2017; Šelih, I., Dolčić, T., *Kolegijalni pregled kapaciteta institucije Zaštitnika u Crnoj Gori*, 21–25. novembra 2016, 2017, str. 5.; Intervju s predstavnikom Centra za socijalni rad, Danilovgrad, 13. oktobar 2017.
- 321 Intervju s predstavnikom resornog ministarstva, 10. oktobar 2017.
- 322 Šelih, I., Dolčić, T., *Kolegijalni pregled kapaciteta institucije Zaštitnika u Crnoj Gori*, 21–25. novembra 2016, 2017, str. 5.
- 323 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Alternativni izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore vezano za drugi i treći periodični izvještaj Crne Gore o sprovođenju Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, 2017, Uvod i odjeljak 1.4.
- 324 Ovu radnu grupu čine predstavnici Vlade, nevladinih organizacija i Institucije Zaštitnika ljudskih prava, a njome predsjedava ministar vanjskih poslova. Njen zadatak je izrada državnog izvještaja o napretku u pogledu implementacije preporuka Opšteg periodičnog izvještaja (UPR), za predstojeći treći UPR u Crnoj Gori. Nakon dobijanja preporuka 2013. godine, Ministarstvo vanjskih poslova i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava izradili su plan akcije, kojim se utvrđuju mjere kako bi se osigurala njihova primjena. Prema datom planu akcije, izvršena

- je kategorizacija UPR preporuka u 19 tematskih cjelina, koje uključuju i cjeline o „dječjim pravima” i „ženama i djevojčicama”. Za potrebe izrade svakog od izvještaja imenovan je po jedan koordinator iz nadležnog Vladinog tijela. Svaki koordinator odgovoran je za uspostavljanje svoje radne grupe u cilju sprovođenja pomenutog procesa, uz mogućnost da uključi predstavnike Vlade/ ministarstava, civilnog društva i Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. Članovi takve radne grupe prikupljaju neophodne informacije u vezi sa sprovođenjem preporuka i prosljeđuju ih svom koordinatoru. MVP odgovorno je za upravljanje i koordinaciju ovog procesa; Intervju s predstavnikom MVP, Podgorica, 11. oktobar 2017.
- 325 Predstavnik MLJMP izvijestio je da je za potrebe izrade periodičnog izvještaja Crne Gore o primjeni Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta za 2017–2018. ustanovljena radna grupa od predstavnika svih ministarstava, koji su zajedno radili na izradi nacionalnog izvještaja; Intervju s predstavnikom MLJMP, Podgorica, 10. oktobar 2017.
- 326 Odluka Vlade, br. 16-102/15-1 od 13. februara 2015. godine, stav 3.
- 327 Odluka Vlade, br. 16-102/15-1 od 13. februara 2015. godine, stav 3.; Vlada Crne Gore, Nacionalni plan akcije za djecu 2013–2017, 2013.
- 328 Vlada Crne Gore, Drugi i treći periodični izvještaj Crne Gore o primjeni Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, 2015.
- 329 Grupni intervju s predstavnicima resornog ministarstva, Podgorica, 9. oktobar 2017; Grupni intervju s predstavnicima Institucije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Podgorica, 12. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [naziv nevladine organizacije 10 izostavljen], 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [naziv nevladine organizacije 9 izostavljen], 11. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [naziv međunarodne organizacije 1 izostavljen], Podgorica, oktobar 2017; Intervju s predstavnikom resornog ministarstva, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 330 Intervju s predstavnicima skupštinskog Odbora za ljudska prava i slobode i skupštinskog Odbora za zdravstvo, rad i socijalno staranje, Podgorica, 9. oktobar 2017.
- 331 UNICEF, Istraživanje dobrih praksi stalnih organa vlasti za prava djeteta, bez datuma, str. 1
- 332 Intervju s predstavnikom [ime i lokacija ključnog aktera izostavljeni], Podgorica, oktobar 2017.
- 333 Vidjeti, na primjer: MRSS, Izvještaj o napretku NPAD za period 2013–2017, za godinu 2015.
- 334 Grupni intervju s predstavnicima MUP-a, Podgorica, 11. oktobar 2017. godine; Grupni intervju s predstavnicima MZ Podgorica, 11. oktobar 2017. godine; Intervju s predstavnikom MLJMP, Podgorica, 10. oktobar 2017.
- 335 Intervju s predstavnicima [državnog organa], Podgorica, 13. oktobar 2017.
- 336 Intervju s predstavnikom Ministarstva finansija, Podgorica, 10. maja 2017.
- 337 Intervju s predstavnikom MVP, Podgorica, maj 2015.
- 338 Intervju s predstavnikom skupštinskih odbora, Podgorica, 8. maja 2017.
- 339 Intervju s predstavnicom [Vladinog tijela], Podgorica, 9. oktobar 2017.
- 340 Intervju s predstavnicom [Vladinog tijela], Podgorica, 9. oktobar 2017.
- 341 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Alternativni izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore o drugom i trećem periodičnom izvještaju Crne Gore o primjeni Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, 2017, član 1.2.
- 342 Intervju s predstavnikom [naziv nevladine organizacije 9 izostavljen], Podgorica, 11. oktobar 2017.
- 343 Intervju s predstavnikom [naziv nevladine organizacije 10 izostavljen], Podgorica, 10. oktobar 2017.
- 344 Intervju s predstavnikom [javne ustanove, ime i lokacija izostavljeni], Podgorica, 5. oktobar 2017.
- 345 Intervju s predstavnikom [naziv nevladine organizacije 4 izostavljen], Podgorica, 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom iz [naziv nevladine organizacije 3 izostavljen], Podgorica, 10. oktobar 2017.
- 346 Intervju s predstavnikom [naziv nevladine organizacije 3 izostavljen], Podgorica, 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [naziv nevladine organizacije 4 izostavljen], 10. oktobar 2017. (kaže bojkotovani); Intervju s predstavnikom [naziv nevladine organizacije 6 izostavljen], Podgorica, 5. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [naziv međunarodne organizacije 1 izostavljen], Podgorica, oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [naziv nevladine organizacije 7 izostavljen], Podgorica, 11. oktobar 2017.
- 347 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Alternativni izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore o drugom i trećem periodičnom izvještaju Crne Gore o primjeni Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, 2017, član 1.9.
- 348 Intervju s predstavnikom [naziv nevladine organizacije 4 izostavljen], 10. oktobar 2017; Intervju s predstavnikom [naziv nevladine organizacije 7 izostavljen], Podgorica, 11. oktobar 2017.
- 349 Intervju s predstavnikom [naziv nevladine organizacije 6 izostavljen], Podgorica, 5. oktobar 2017.
- 350 Intervju s predstavnikom [naziv i lokacija nevladine organizacije 11 izostavljeni], Podgorica, 5. oktobar 2017.
- 351 Intervju s predstavnikom državnog organa, Podgorica, 12. oktobar 2017.



- 352 Intervju s predstavnicom Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti u MMLJP, Podgorica, 13. oktobar 2017.
- 353 Intervju s predstavnicom Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti u MMLJP, Podgorica, 13. oktobar 2017.
- 354 Intervju s predstavnicom državnog organa, Podgorica, 13. oktobar 2017.
- 355 Predstavnik Sekretarijata za lokalnu samoupravu u Bijelom Polju izvjestio je da je lokalni plan akcije za djecu pokrivao period 2011-2016. godine i da je uspostavljena multidisciplinarna radna grupa, kao i da je u toku izrada novog plana.
- 356 Grupni intervju s predstavnicima Sekretarijata za lokalnu samoupravu, Bijelo Polje, 17. oktobar 2017; Grupni intervju s predstavnicima Sekretarijata za lokalnu samoupravu, Bijelo Polje, 17. oktobar 2017; Intervju s predstavnicima Sekretarijata za kulturu i socijalna pitanja, Herceg Novi, 24. oktobar 2017.
- 357 Vidjeti, na primjer: Grupni intervju s predstavnicima Sekretarijata za lokalnu samoupravu, Bijelo Polje, 17. oktobar 2017.
- 358 Grupni intervju s predstavnicima Sekretarijata za lokalnu samoupravu, Bijelo Polje, 17. oktobar 2017.
- 359 Komitet za prava djeteta, *Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention, Concluding Observations: Montenegro (Razmatranje izvještaja država ugovornica po članu 44 konvencije, Zaključna zapažanja za Crnu Goru)* CRC/C/MNE/CO/1, 21. oktobar 2010, stav 15.
- 360 Komitet za prava djeteta, *Consideration of reports submitted by states parties under article 44 of the convention, Concluding Observations: Montenegro (Razmatranje izvještaja država ugovornica po članu 44 Konvencije, Zaključna zapažanja za Crnu Goru)* CRC/C/MNE/CO/1, 21. oktobar 2010, stav 15.
- 361 Projektni zadatak
- 362 Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Alternativni izvještaj Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore o drugom i trećem periodičnom izvještaju Crne Gore o primjeni Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima djeteta, 2017, str. 9
- 363 Intervju s predstavnikom MLJMP, Podgorica, 12. oktobar 2017.
- 364 Intervju s učesnicom iz MMLJP, Podgorica, 13. oktobar 2017. Intervju s predstavnikom MRSS, Podgorica, 10. oktobar 2017.
- 365 Centar za prava djeteta, Alternativni izvještaj o implementaciji preporuka Komiteta UN za prava djeteta (2010–2017), 2017, str. 28; Intervju s predstavnicima nevladinog sektora, Herceg Novi, 26. oktobar 2017. godine, Intervju s predstavnikom MLJMP, Podgorica, 10. oktobar 2017.
- 366 Centar za prava djeteta, Alternativni izvještaj o implementaciji preporuka Komiteta UN za prava djeteta (2010–2017), 2017, str. 28; Intervju s predstavnicima nevladinog sektora, Herceg Novi, 26. oktobar 2017. godine, Intervju s predstavnikom MLJMP, Podgorica, 10. oktobar 2017.
- 367 Vlada Crne Gore, Nacionalni plan akcije za djecu, 2013–2017, Podgorica 2013, str. 20; Pogledati i analizu u odjeljku Efektivnost
- 368 Intervju sa članovima Skupštinskog odbora za ljudska prava i slobode i Skupštinskog odbora za zdravstvo, rad i socijalno staranje, Podgorica, 9. oktobar 2017.
- 369 Uključuje ratifikaciju Trećeg opcionog protokola Konvencije UN o pravima djeteta, preporuke u vezi s obrazovanjem, nasiljem nad djecom...





