

RADNA VERZIJA

IZVJEŠTAJ O PRIMJENI STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA 2014-2018

AKCIJA ZA LJUDSKA PRAVA (Human Rights Action – HRA)

i

CENTAR ZA MONITORING I ISTRAŽIVANJE (CeMI)

Podgorica

april

2017.



Projekat "Monitoring reforme pravosuđa" su podržale Evropska Unija
posredstvom Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori i Kraljevina Holandija.



Kingdom of the Netherlands

LISTA SKRAĆENICA

AP	Akcioni plan
AP 2014-2018	Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za period 2014-2018
AP za 23	Akcioni plan za poglavlje 23 Pravosuđe i temeljna prava
AP 2017-2018	Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za period 2017-2018
AP 2014-2016	Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za period 2014-2016
CEPEJ	Evropska komisija za efikasnost pravosuđa
CeMI	Centar za monitoring i istraživanje
EU	Evropska unija
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
HRA	Akcija za ljudska prava / Human Rights Action
IKT Strategija	Strategija informaciono–komunikacionih tehnologija pravosuđa
ISP	Jedinstven informacioni sistem za pravosuđe
KZCG	Krivični zakonik Crne Gore
LURIS	Elektronski sistem za praćenje predmeta pravosudne saradnje
MANS	Mreža za afirmaciju nevladinog sektora
MP	Ministarstvo pravde
NVO	Nevladina organizacija
OS	Osnovni sud
PRIS	Pravosudni informacioni sistem
SS	Sudski savjet
TS	Tužilački savjet
UN	Ujedinjene nacije
UMHCG	Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore
ZSSS	Zakon o sudskom savjetu i sudijama
ZDT	Zakon o državnom tužilaštvu

SADRŽAJ

Uvod	11
1. Jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa	
1.1 Jačanje nezavisnosti pravosuđa	16
1.1.1 Izbor i mobilnost sudija i tužilaca	16
1.1.1.1 Uvođenje jedinstvenog sistema izbora sudija na nivou države na osnovu transparentnog postupka i kriterijuma zasnovanih na zaslugama	16
Zaključak	16
Strateška dokumenta i njihova primjena	17
Sudski savjet – sastav i način izbora	18
Plan slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore	20
Kriterijumi za izbor kandidata za sudiju	22
Primjena jedinstvenog izbora kandidata za sudije na nivou države	22
Intervjuisanje kandidata za sudije i državne tužioce	23
Inicijalna obuka	25
Izbor sudija u 2015. godini do početka primjene novog Zakona	26
Izbor sudija u osnovnim sudovima	27
Izbor sudija sudova za prekršaje	29
Preporuke	30
1.1.1.2 Mobilnost sudija – trajno raspoređivanje i privremeno upućivanje sudija	31
Zaključak	31
Strateška dokumenta	31
Novine u odnosu na mobilnost sudija	32
Kriterijumi za trajno dobrovoljno raspoređivanje	32
Komisija za trajno dobrovoljno raspoređivanje	32
Analiza odluka o trajnom raspoređivanju sudija 2015 – 2016	33
Privremeno upućivanje u drugi sud 2015 – 2016	34
Preporuke	35
1.1.1.3 Uvođenje jedinstvenog sistema izbora državnih tužilaca na nivou države na osnovu transparentnog postupka i kriterijuma zasnovanih na zaslugama	35
Zaključak	35
Strateška dokumenta i njihova primjena	36
Tužilački savjet i način izbora	36
Plan slobodnih tužilačkih mjesta na nivou Crne Gore	36
Kriterijumi za izbor kandidata za tužioce	37
Primjena jedinstvenog izbora kandidata za tužioce na nivou države	37

Intervjuisanje kandidata za sudije i državne tužioce	37
Inicijalna obuka	37
Izbor tužilaca u 2015. godini do početka primjene novog Zakona	38
Preporuke	40
1.1.1.4 Mobilnost državnih tužilaca – trajno i privremeno raspoređivanje državnih tužilaca	40
Zaključak	40
Strateška dokumenta	40
Novine u odnosu na mobilnost državnih tužilaca	41
Kriterijumi za trajno dobrovoljno raspoređivanje Komisija za trajno dobrovoljno raspoređivanje	41
Analiza odluka o trajnom raspoređivanju tužilaca 2015 – 2016	41
Privremeno upućivanje u drugo tužilaštvo 2015 – 2016	41
Preporuka	41
1.1.1.5 Uvođenje prijemnog ispita za pripravnike i reforma pravosudnog ispita	42
Zaključak	42
Strateška dokumenta	42
Preporuka	43
1.1.2 i 1.1.3 Napredovanje i ocjenjivanje sudija i tužilaca	44
Zaključak	44
Strateška dokumenta i njihova primjena	45
Kriterijumi za napredovanje	47
Intervju	47
Ocjena rada	47
Period rada koji se ocjenjuje	48
Kriterijumi i podkriterijumi	48
Pravila za utvrđivanje ocjene	49
Ocjenjivanje kvaliteta rada sudija i državnih tužilaca	50
Stručno usavršavanje i Učestvovanje u različitim stručnim aktivnostima	52
Vještina komunikacije	53
Ocjenjivanje predsjednika sudova i rukovodilaca državnih tužilaštava	54
Ocjenjivanje kandidata različitih kategorija koji se prijave na konkurs za izbor sudije Upravnog suda i Privrednog suda	54
Napredovanje sudija i državnih tužilaca u praksi	55
Napredovanje sudija u 2015. i 2016. godini do primjene novih pravila	55
Izbor sudija Vrhovnog suda	56
Izbor sudija Višeg suda u Podgorici	56
Izbor sudija Privrednog suda i Upravnog suda	57
Izbor predsjednika sudova	59
Napredovanje državnih tužilaca u praksi	61
Napredovanje po novim pravilima	61

Napredovanje do 2016. godine	62
Preporuke	62
1.1.4 Unaprjeđenje administrativnih kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta	64
Zaključak	64
Strateška dokumenta i njihova primjena	65
Sudski savjet – sastav i nadležnosti	65
Sjednice	66
Radni angažman članova	67
Sekretarijat Sudskog savjeta	69
Tužilački savjet – sastav i nadležnost	70
Sjednice	71
Radni angažman članova	71
Sekretarijat Tužilačkog savjeta	72
O potrebi analiziranja dosadašnjeg učinka članova savjeta	72
Preporuke	73
1.1.5 Inicijalna i kontinuirana obuka u pravosudnim organima	74
Zaključak	74
Strateška dokumenta i njihova primjena	74
Preporuke	76
1.1.6 Jačati finansijsku nezavisnost pravosuđa	77
Zaključak	77
Strateška dokumenta i njihova primjena	77
Preporuke	80
1.1.7 Jačati pravničko obrazovanje	81
Zaključak	81
Strateška dokumenta i njihova primjena	81
Preporuka	81
1.2 Jačanje nepristrasnosti pravosuđa	82
Strateška dokumenta	82
1.2.1 Dosljedno poštovati princip slučajne dodele predmeta	83
Zaključak	83
Strateška dokumenta i njihova primjena	83
Primjena slučajne dodele u malim sudovima, problem s godišnjim rasporedima poslova	85
Sudovi za prekršaje	86
Preraspodjela predmeta u okviru suda	86
Omogućavanje provjere slučajne dodele predmeta u Osnovnim sudovima	87
Slučajna dodjela predmeta u sudovima više instance	87

Rizik od preraspođele predmeta između sudova	88
Sprečavanje zloupotrebe načela slučajne dođele predmeta	88
Bitna povreda postupka	88
Pravosudna inspekcija Ministarstva pravde	89
Preporuke	90
1.1.2a Izuzeće sudija i tužilaca	91
Preporuka	91
1.2.2 Jačati integritet nosilaca pravosudne funkcije	92
1.2.2.1 Usvojiti planove integriteta u skladu sa smjernicama MP u sudovima i državnim tužilaštvima	92
Zaključak	92
Strateška dokumenta i njihova primjena	92
Preporuke	93
1.2.2.2 Dosljedna primjena etičkih kodeksa (vidi u nastavku poglavlje 1.2.3 i 1.2.4)	93
1.2.2.3 Prijavljivanje imovine od strane sudija i državnih tužilaca	93
Zaključak	93
Strateška dokumenta i njihova primjena	95
Preporuke	96
1.2.3 i 1.2.4 Poštovanje etičkih standard u pravosuđu	97
Zaključak	97
Strateška dokumenta i njihova primjena	99
Izmjene kodeksa (1.2.3 AP/1.2.4.1 i 1.2.4.2 AP 23)	99
Obavješćavanje građana (1.2.3.4AP/1.2.4.6 AP 23)	100
Sprovođenje obuka o poštovanju kodeksa (1.2.4 AP / 1.2.4.3 AP 23)	101
Dosljedna primjena Etičkih kodeksa i praćenje primjene (1.2.2.2 AP / 1.2.4.4-5 AP 23)	101
Preporuke	105
1.2.5 Unaprijediti zakonske odredbe u odnosu na Ustavom određeni funkcionalni Imunitet sudija i državnih tužilaca	107
Zaključak	107
Strateška dokumenta i njihova primjena	107
1.3. Jačanje odgovornosti pravosuđa.....	108
Zaključak	108
Strateška dokumenta i njihova primjena	110
Ustavne i zakonske promjene ukratko	111
Krug ovlašćenih predlagača za pokretanje disciplinskog postupka	113

Odnos disciplinske odgovornosti i odgovornosti za kršenje etike	113
Odnos postupaka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i za kršenje etike	115
Disciplinski prekršaji	116
Neažurnost koja dovede do zastarjevanja prekršajnog i krivičnog gonjenja	118
Neprijavlivanje imovine u skladu sa zakonom	120
Princip proporcionalnosti između disciplinskog prekršaja i sankcije	121
Postupanje u predmetima povodom utvrđivanja disciplinske odgovornosti	121
Tužilački savjet	121
Sudski savjet	121
Brisanje disciplinskih mjera	123
Zabrana napredovanja	124
Sastav Disciplinskog vijeća	124
Privremeno udaljenje	124
Pravni lijek protiv odluke o utvrđivanju disciplinske odgovornosti	125
Postupanje savjeta po pritužbama sudija i tužilaca, kao i na rad sudija i državnih tužilaca	125
Kontrola rada sudija od strane sudija Vrhovnog suda	127
Preporuke	128
 2. Jačanje efikasnosti pravosuđa	 131
2.1 Racionalizacija pravosudne mreže i prekršajnog sistema	132
2.2. Unaprjeđenje krivičnog i građanskog zakonodavstva	139
2.3. Smanjivanje broja zaostalih predmeta	144
Efikasna primjena Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku	145
Praćenje rješavanja zaostalih predmeta i usvajanje programa njihovog rješavanja	149
Statističko praćenje rješavanja zaostalih predmeta	149
Programi rješavanja zaostalih predmeta	153
Mjere za rješavanje zaostalih predmeta	154
Jačati ljudske resurse	156
Jačati menadžment	157
Imenovati javne izvršitelje	158
Analiza statistike i raspodjela ljudskih i finansijskih resursa	159
Zaključci	160
Preporuke	162
 2.3.3 Izmijeniti Zakon o vanparničnom postupku u pogledu preciziranja odredbi koje se odnose na vođenje ostavinskih postupaka od strane notara	 162
 2.3.5. Jačati ljudske resurse u pravosuđu i Jačati menadžment u pravosuđu stavljanjem akcenta na poslove koji se odnose na kretanje predmeta, zaostatke, pritužbe i sl.	

u cilju poboljšanja kvaliteta rada po predmetima (vidjeti dio 2.4.)	165
2.3.7. Imenovati javne izvršitelje radi ubrzanja postupka, jačanja pravne discipline i smanjenja broja izvršnih predmeta	165
2.3.8. Na osnovu analize pravosudne statistike o funkcionisanju pravosudnog sistema izvršiti efikasnu raspodjelu ljudskih i finansijskih resursa (vidjeti dio 2.6.)	167
2.4. Unaprjeđenje sistema pravosudnog menadžmenta i administracije	168
2.5 Alternativni načini rješavanja sporova	174
Uvod	174
Strateška reformska dokumenta	174
Primjena	175
Zaključak	180
Preporuke	181
2.6. Razvijanje pravosudnog informacionog sistema	182
Zaključci	186
Preporuke	187
3. Crnogorsko pravosuđe kao dio evropskog pravosuđa	190
Primjena bilateralnih ugovora sa zemljama regiona	198
Srbija	198
Bosna Hercegovina	199
Hrvatska	199
Republika Makedonija	200
Zaključak	201
Preporuke	201
4. Jačanje dostupnosti, transparentnosti i javnog povjerenja u pravosuđe	203
4.1 Dalji razvoj ujednačavanja i objavljivanja sudske prakse	203
Primjena	204
Zaključak i preporuke	206
4.2. Unaprjeđenje sistema besplatne pravne pomoći	207
Zaključak	211
Preporuke	212
4.3. Unaprjeđenje transparentnosti rada pravosudnih institucija	212
Zaključak	215
Preporuke	216

4.4.	Unaprjeđenje sistema infrastrukture i sigurnosti pravosudnih objekata i pristupa pravosudnim institucijama za posebne kategorije lica	216
	Preporuke	221
4.4.4	Unaprijediti pravila i prakse postupanja prema osjetljivim kategorijama (maloljetnici, žrtve, lica sa invaliditetom)	221
	Zaključak	224
	Preporuke	224
5.	Razvoj pravosudnih institucija i drugih institucija u funkciji pravosuđa	226
5.1.	Ministarstvo pravde	226
5.2.	Sudski savjet	227
5.3.	Tužilački savjet	227
5.4	Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu	227
5.5.	Pravosudne i druge profesije u funkciji pravosuđa (advokati, notari, javni izvršitelji, posrednici, sudski vještaci, sudski tumači)	229
5.5.1	Advokati	229
	Izmjene i dopune zakona (5.5.1.1)	229
	Jačanje sistema odgovornosti (5.5.1.2)	229
	Revizija Odluke o visini naknade za rad advokata za odbrane po službenoj dužnosti (5.5.1.3)	231
	Zaključak	232
	Preporuke	231
5.5.2	Notari	233
	Zaključak	235
	Preporuke	235
5.5.3	Javni izvršitelji	236
	Zaključak	239
	Preporuke	239
5.5.4	Centar za posredovanje i posrednici	242
	Zaključak	243
	Preporuke	243
5.5.5	Sudski vještaci	244
	Preporuke	245

5.5.6	Sudski tumači	246
	Zaključak	247
	Preporuke	247
Annex I	Ukupna statistika realizacije ciljeva Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 na osnovu izvještaja Vlade Crne Gore	248
Annex II	Tabela s uporednim pregledom disciplinskih prekršaja državnih tužioca i načela Kodeksa koji se podudaraju	256
Annex III	Tabela s uporednim pregledom disciplinskih prekršaja sudija i načela Kodeksa koji se podudaraju	260

Uvod

Akcija za ljudska prava (HRA) i Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) sproveli su projekat „Monitoring reforme pravosuđa“ od avgusta 2014. godine do aprila 2017. godine, koji je finansirala Evropska unija, posredstvom Delegacije Evropske unije u Podgorici i Ambasada Kraljevine Holandije. U okviru ovog projekta pripremljen je niz analiza i izvještaja, koji su bili usmjereni na unaprjeđenje kvaliteta reforme pravosuđa u Crnoj Gori. Tokom projekta je ostvarena kvalitetna saradnja sa Ministarstvom pravde, kao i nizom drugih pravosudnih institucija. Ova publikacija predstavlja finalni proizvod projekta.

Crna Gora je započela pregovore sa Evropskom unijom o pridruživanju u junu 2012. godine. U okviru pregovora, u decembru 2013. godine, otvoreno je poglavlje 23 o pravosuđu i temeljnim pravima. Na osnovu privremenih mjerila za to poglavlje, Crna Gore se obavezala da usvoji i primijeni novu nacionalnu strategiju reforme pravosuđa i prateći akcioni plan.

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 je usvojena početkom aprila 2014. godine, a krajem jula i Akcioni plan (AP) za njenu primjenu za period 2014-2016. U oktobru iste godine je osnovan i Savjet za praćenje primjene Strategije.

Strategija sadrži iste strateške ciljeve kao i prethodna, jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti, efikasnosti, odgovornosti, dostupnosti pravosuđa i jačanje javnog povjerenja u pravosuđe, i dva nova cilja, Crnogorsko pravosuđe kao dio evropskog pravosuđa i Razvoj pravosudnih institucija i drugih institucija u funkciji pravosuđa. Strategija ukupno sadrži 5 strateških ciljeva, 21 stratešku smjernicu, 174 mjera i 377 aktivnosti za njihovu primjenu.

U međuvremenu je Vlada Crne Gore usvojila pet polugodišnjih izvještaja o realizaciji mjera iz Akcionog plana za period 2014-2016 u periodu do 31. januara 2017. godine. Novi Akcioni plan za primjenu Strategije bi, prema programu rada Vlade, trebalo da bude usvojen tek u trećem kvartalu 2017. godine.

Crna Gora je na put reforme pravosuđa krenula još prije sedamnaest godina, Projektom reforme pravosuđa 2000. godine. Ovaj izvještaj nevladinih organizacija Akcija za ljudska prava (HRA) i Centar za monitoring i istraživanja (CeMI) o dosadašnjim učincima reforme, teži da pomogne da se prije navršavanja punoljetstva ovog procesa on temeljno sagleda i preduzmu dalje mjere da se s uspjehom i ubrzano privodi kraju. Ipak, sudeći po planovima za uspostavljanje novog informacionog sistema u pravosuđu i usporenom procesu racionalizacije pravosuđa, izvjesno je da se ovaj proces ne može završiti do 2020. godine.

U prethodnom izvještaju objavljenom 15. jula 2015. o dotadašnjim dostignućima reforme, HRA i CeMI su upozorile da donošenje nove Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 i Akcionog plana za njenu primjenu nije bilo zasnovano na analitičnoj procjeni dostignuća prethodne reforme. Zapažanja o nedostacima ili uspjesima su data paušalno, bez analitične procjene zasnovane na činjenicama. S obzirom na to da će se izvjesno raditi i na novoj Strategiji pri kraju 2018. godine, bilo bi sasvim neodgovorno napraviti istu grešku.

Glavna preporuka iz našeg prethodnog izvještaja bila je da se više pažnje i sredstava uloži u kvalitativne, temeljne analize napredovanja u reformi, koje će se objaviti i o kojima će se raspravljati. Osim nekoliko izuzetaka, takve analize na zvaničnom nivou nisu postale pravilo, a u prethodnom periodu nije bilo ni dovoljno spremnosti da se raspravlja sa svim zainteresovanim

stranama o planiranim mjerama, njihovoj realizaciji i, što je najvažnije, procjeni njihovog uspjeha.

Danas, posle gotovo tri godine primjene aktuelne Strategije reforme pravosuđa, neophodno je dati ocjenu stepena realizacije strateških ciljeva i ostvariti uvid u efekte njihove primjene. Često se u dnevno-političkim događajima izgubi nit praćenja reformskih procesa u kojima se Crna Gora nalazi. Ovaj izvještaj ima za cilj da obezbijedi prikaz ostvarenog u procesu reforme pravosuđa, da naglasi problematične tačke u pojedinim oblastima i pruži konkretne predloge za nastavak reforme. Crnoj Gori su u ovoj fazi međunarodnih integracija potrebni vidljivi rezultati u sprovođenju javnih politika, a pravosuđe je svakako, jedna od ključnih oblasti u kojima rezultati treba da budu najvidljiviji.

Nažalost, svjedoci smo da se svakog dana pravosudni sistem suočava sa brojnim izazovima, koji mogu da se prevaziđu samo čvrstom osnovom koju bi trebalo da obezbijedi reforma.

Kao što je u posljednjem Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori zaključeno – u ovoj oblasti je napravljen određen napredak, obzirom da se novi zakonodavni okvir za jačanje nezavisnosti, odgovornosti i profesionalizma u pravosuđu i dalje ne primjenjuje potpuno u praksi. Kapaciteti Sudskog i Tužilačkog savjeta za sprovođenje nadležnosti koje su im povjerene zakonima su vrlo ograničeni. Trenutno, ove institucije ne raspolažu sa dovoljnim ljudskim, administrativnim i tehničkim kapacitetima da bi mogli da budu nosioci reformskih aktivnosti u oblasti pravosuđa. Rezultati u sistemu odgovornosti u pravosuđu su takođe vrlo mali. Učinci se ogledaju u nekoliko postupaka u kojima je ustanovljena povreda etičkog kodeksa ili disciplinska odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija. Obrazloženja odluka tijela koja o tome odlučuju ne djeluju reformski.

EK je u svom izvještaju navela da mehanizmi za utvrđivanje povreda pravila o integritetu i izvršenje disciplinskih kazni još nisu djelotvorni. Novi sistem izbora, napredovanja i ocjenjivanja sudija i tužilaca nije odgovarajuće zaživio u praksi, dok je u proteklom vremenu vršen netransparentno, tako da ugrožava povjerenje u pravosuđe. Sa aspekta kvaliteta pravde, može se konstatovati da značajniji napreci nijesu napravljeni, imajući u vidu da ne postoje zvanični podaci o ukupnoj dužini postupaka, da statistički podaci o radu pravosudnih institucija još nijesu pouzdani i da nalazi stranih eksperata daju osnove za ozbiljnu zabrinutost. Prva faza racionalizacije mreže sudova nije ispunila očekivanja kada je riječ o detaljnijem i sveobuhvatnijem pristupu racionalizaciji mreže sudova i državnih tužilaštava.

S obzirom da je od usvajanja prve Strategije reforme pravosuđa prošlo gotovo 10 godina, reformske aktivnosti u pravosuđu nijesu proizvele željene učinke kada je riječ o stvaranju nezavisnog, efikasnog i odgovornog pravosudnog sistema. Brojne reformske aktivnosti svodile su se na izmjene zakonodavnog okvira i institucionalna lutanja kroz koje se trošilo vrijeme potrebno za ostvarivanje rezultata. Očekujemo da naredni period primjene svih strateških dokumenata u oblasti pravosuđa konačno bude period stvaranja rezultata pravosudnih institucija, koji će se mjeriti kroz održive optužnice i presude, kroz transparentan izbor i napredovanje sudija i tužilaca na bazi uspjeha i ostvarenih rezultata, kroz veći kvalitet pravde koji će onda dovesti i do većeg povjerenja građana u rad pravosudnih institucija.

HRA i CeMI ovim izvještajem daju doprinos kvalitativnoj analizi procesa reforme pravosuđa. Smatramo da ovakav pristup nedostaje, i da je nedostajao u svim dosadašnjim fazama reforme pravosudnog sistema, zbog čega nije bilo ni moguće cijeliti učinke sprovedenih reformskih aktivnosti niti rezultate realizovanih mjera. Smatramo da analiza sprovedenih mjera ne smije da se svede na puko prebrojavanje realizovanih mjera, već na ocjenu njihovog učinka za

ostvarivanje strateških ciljeva u oblasti pravosuđa. Nažalost, u prilici smo da uočimo da je u dosadašnjem toku praćenja primjene Strategije, izvještavanje svedeno na brojanje umjesto na temeljnu analizu sprovedenih aktivnosti, mjera i ciljeva, koja je trebalo da dovede i do ogovarajućih izmjena Akcionog plana.

U Izvještaju je sagledano ostvarivanje strateških ciljeva iz Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 kroz analizu pet polugodišnjih izvještaja Savjeta za praćenje sprovođenja Strategije i AP, Akcionih planova za pregovaračka poglavlja 23 i 24, kojima su operacionalizovane preporuke iz izvještaja o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva (tzv. izvještaja o skriningu), kao i privremenih mjerila za pregovaračko poglavlje 23 koja je Evropska komisija postavila u decembru 2013, na osnovu kojih će se mjeriti napredak u oblasti vladavine prava koji će uticati na ukupan tok pristupnih pregovora. Korišćeni su i izvještaji ili mišljenja Savjeta Evrope, Evropske komisije i nevladinih organizacija iz Crne Gore. Sažeta verzija izvještaja uključuje ovaj uvod, zaključke i preporuke, a duža i sve izvještaje na kojima se zasnivaju zaključci i preporuke.

Na kraju, nadamo se da ovaj izvještaj govori u prilog uključivanju NVO u zvanična tijela nadležna za praćenje primjene strateških dokumenata. Vlada Crne Gore nije uključila nevladine organizacije, osim udruženja sudija i tužilaca u sastav Savjeta koji prati primjenu aktuelne Strategije, kao što to nije učinila ni 2008. godine, kada je osnivala Komisiju za praćenje primjene tadašnje Strategije i Akcionog plana. Apelujemo da se u narednom procesu reforme raspiše konkurs i omogući svim nevladinim organizacijama, umjesto isključivo strukovnim udruženjima sudija i tužilaca, da se kandiduju za mjesto u zvaničnim tijelima za praćenje reforme u opštem interesu.

U Podgorici, april 2017.

Autori

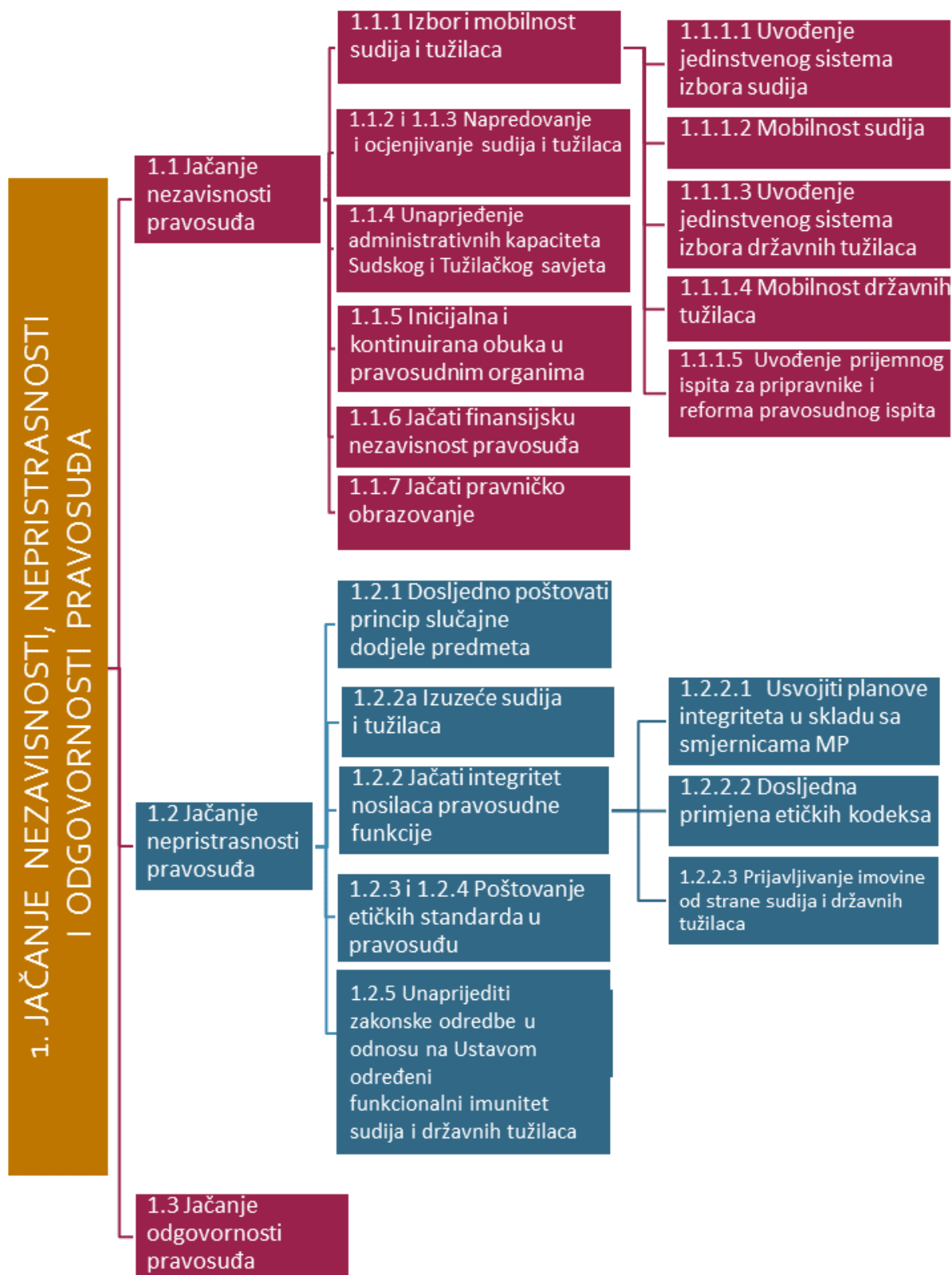
Napomena:

HRA je napisala poglavlja: 1.1 (osim 1.1.1.5, 1.1.6, 1.1.7), 1.2.1, 1.2.2, 1.2.3, 1.2.4, 1.3, 2.3, 2.5, 4.1, 5.1, 5.2, 5.3, 5.4, 5.5.1, 5.5.2, 5.5.3, 5.5.4, 5.5.6

CeMI je napisao poglavlja: 1.1.1.5, 1.1.6, 1.1.7, 1.1.6, 1.2.5, 2.1, 2.2, 2.4, 3.1, 3.2, 3.3, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 5.5.3, 5.5.5

HRA i CeMI su zajedno napisali poglavlja: 1.1.4, 2.6.





1. JAČANJE NEZAVISNOSTI, ODGOVORNOSTI PRAVOSUĐA	NEPRISTRASNOSTI	I
--	------------------------	----------

1.1. JAČANJE NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA

1.1.1 IZBOR I MOBILNOST SUDIJA I TUŽILACA

1.1.1.1. Uvođenje jedinstvenog sistema izbora sudija na nivou države na osnovu transparentnog postupka i kriterijuma zasnovanih na zaslugama

Zaključak:

Reforma izbora sudija u vidu primjene jedinstvenog sistema izbora kandidata za sudije na nivou države, na osnovu Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, počela je da se primjenjuje u oktobru 2016. godine, raspisivanjem prvog konkursa za izbor tri kandidata. Već ovom, prvom prilikom, Sudski savjet je neobrazloženo odstupio od Plana slobodnih mjesta sudija na nivou Crne Gore, koji je usvojio u maju 2015. godine. Ovaj Plan je od usvajanja do aprila 2017. godine izmijenjen samo jednom, nije ažuriran u skladu sa oslobađanjem sudijskih mjesta u praksi, pa nije predstavljao dokument na osnovu koga su se popunjavala slobodna mjesta. Ovakav pristup dovodi u pitanje primjenu jedinstvenog sistema izbora na nivou države. Takođe, ako se konkursi raspisuju mimo plana, onda ne mogu da se prate razlozi za njihovo raspisivanje, tj. da li se i iz kojih razloga povećava broj sudija u Crnoj Gori, koji je već mnogo veći od evropskog prosjeka.

Prva odluka o izboru troje kandidata za sudije Osnovnih sudova u Podgorici i Herceg-Novom, bila je u skladu s rang-listom formiranom na osnovu uspjeha. Međutim, Sudski savjet je ispoljio neujednačen pristup prilikom intervjuisanja kandidata, jer nijesu bila postavljena ista pitanja svim kandidatima, kako je propisano Poslovnikom Sudskog savjeta.

Izabrani kandidati su upućeni na inicijalnu obuku u Osnovni sud u Podgorici u trajanju od 18 mjeseci. Zakon ne pravi razliku u trajanju obuke kandidata koji su već bili sudski savjetnici ili imaju iskustva u pravosuđu, od onih kojima je obuka prvo radno iskustvo u sudu. Dužinu inicijalne obuke posebno kritikuju predsjednici sudova kojima nedostaju sudije.

U aprilu 2017. Sudski savjet je poništio oglas za izbor kandidata za sudije Upravnog suda, jer nije jasno kako ocijeniti kandidate koji se prvi put biraju za sudiju, u odnosu na one koji su već sudije koje žele da napreduju, tj. da iz Osnovnog suda pređu u Upravni sud ili Privredni sud. Akcija za ljudska prava je još 2009. godine upozorila Sudski savjet i Ministarstvo pravde na potrebu da se uvedu pravila za takvu situaciju.

Iako su Zakonom i Poslovnikom Sudskog savjeta 2015. godine uvedeni razumni kriterijumi za trajno raspoređivanje sudija iz jednog suda u drugi, Sudski savjet ih nije transparentno primjenio

u dva slučaja, jer se iz odluka ne vidi šta je bila odlučujuća prednost kandidata koji su izabrani da budu raspoređeni u odnosu na druge.

Do početka primjene novog zakona, tokom 2015. godine, Sudski savjet je izabrao 68 sudija u osnovnim sudovima i sudovima za prekršaje, birajući pri tom, bez obrazloženja, čak trećinu onih koji nijesu bili najbolje rangirani na listi formiranoj na osnovu uspjeha. Tek svaki četvrti sudija osnovnih sudova je te godine izabran u skladu s rang listom (5 od ukupno 21 ili 25%). Prilikom izbora 47 sudija u sudovima za prekršaje, Sudski savjet je u sedam slučajeva odstupio od rang liste.

Najdrastičnija odstupanja su zabilježena prilikom izbora za sudije Osnovnog suda u Podgorici (najveći osnovni sud u glavnom gradu Crne Gore). Naime, od 13 sudija koliko je izabrano, ni jednom nije izabran prvorangirani kandidat. Ovakvim postupanjem su posebno bili oštećeni kandidati koji su konkurisali više puta, a koje je Sudski savjet uporno, bez obrazloženja, odbijao da izabere, odlučujući se za kandidate s lošijim uspjehom.

Opisana netransparentna praksa Sudskog savjeta podstiče sumnje u postojanje klijentelističkih odnosa u sudstvu, koji dovode do toga da se od sudija očekuje da vrate "uslugu" onima koji su im "učinili" da budu izabrani mimo reda.

Sudski savjet je više godina odbijao da objektivizuje rad i ujednači primjenu kriterijuma tako što bi usvojio indikatore za ocjenjivanje kandidata za sudije, iako je to svojevremeno čak i isplanirao u svom akcionom planu, koji je na kraju ukinut. Insistiranje na pravu da se kandidati biraju tajnim glasanjem, uprkos uspjehu koji je odražavala bodovna lista, doprinelo je utisku o Sudskom savjetu kao političkom tijelu, koje nije u stanju da obezbijedi nepristrasnost i samostalnost sudija. Ovakav utisak je samo pojačao i krajnje netransparentan izbor dugogodišnje pomoćnice ministara pravde za sudiju i predsjednicu suda, kao i slučaj u kome je Sudski savjet proizvoljno uveo pravilo da ne može da odlučuje o disciplinskoj odgovornosti i etičnosti sudija u pravosnažno okončanim predmetima.

Ovakvo nesavjesno postupanje je omogućio zakon koji nije propisao uslove za uspješnu depolitizaciju Sudskog savjeta, čime nije obezbijeđen ni kapacitet za neophodnu reformu.

Strateška dokumenta i njihova primjena

EU je u decembru 2013. godine istakla da „Crna Gora mora uspostaviti bilans ostvarenih rezultata koji će pokazati da su i imenovanja i unapređenja sudija transparentna i zasnovana isključivo na zaslugama bez političkog uticaja.”¹ Prelazno mjerilo u okviru pregovaračkog poglavlja 23 glasi: "Crna Gora uspostavlja početni bilans ostvarenih rezultata u postavljanju sudija i tužilaca na osnovu jedinstvenog, državnog, transparentnog sistema osnovanog na zaslugama i obezbjeđuje da kandidati za sudije i tužioce prođu obaveznu inicijalnu obuku u Centru za obuku nosilaca pravosudne funkcije prije imenovanja."

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 sadrži strateški cilj *Jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa*, a prva mjera za njegovu primjenu je *Uvođenje jedinstvenog sistema izbora sudija na nivou države na osnovu transparentnog postupka i*

¹ Zajednička pozicija Evropske Unije, pregovaračko poglavlje 23 Pravosuđe i temeljna prava, Konferencija o pristupanju EU, Brisel, 12.12.2013.

kriterijuma zasnovanih na zaslugama.

Akcionim planom za implementaciju Strategije 2014-2016 (AP) realizacija ove mjere planirana je kroz sprovođenje sledećih aktivnosti:

- a) donošenje Zakona o sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija kojim će se uvesti jedinstveni sistem izbora sudija na nivou države na osnovu transparentnog postupka i kriterijuma zasnovanih na zaslugama,
- b) donošenje Poslovnika Sudskog savjeta i drugih akta kojima su regulisana pravila i procedure rada Sudskog savjeta na osnovu Zakona o sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija,
- c) donošenje Plana slobodnih sudijskih mjesta koji obuhvata i broj sudija za trajno dobrovoljno upućivanje na rad,
- d) formiranje Komisije koja sprovodi postupak testiranja u skladu sa novim zakonskim rješenjima.

Mjera se, sudeći po polugodišnjim izvještajima o realizaciji mjera iz Akcionog plana, ocjenjuje realizovanom, jer su, od avgusta 2014. do kraja januara 2016. godine, usvojeni Zakon o Sudskom savjetu i sudijama (čime je zaokružena normativna promjena pravosudnog sistema koja je započela Amandmanima na Ustav iz 2013. godine), Plan slobodnih sudijskih mjesta, Poslovnik Sudskog savjeta i Pravila za ocjenjivanje rada sudija i predsjednika sudova i imenovana je Komisija za testiranje.

Mjera je, kao realizovana, izostavljena već u trećem polugodišnjem planu za period od avgusta 2015. do januara 2016, iako je izbor kandidata za sudije u skladu sa novim Zakonom praktično započet tek krajem 2016. godine.

U Akcionom planu za poglavlje 23 pravosuđe i temeljna prava, u okviru cilja "Nezavisnost pravosuđa" usvojena je preporuka da "postupak izbora mora biti transparentan i zasnovan na zaslugama. Treba uvesti jedan sistem izbora za cijelu zemlju, koji bi se mogao zasnivati na anonimnim testovima za sve kandidate i obaveznim obukama prije imenovanja sudije/zamjenika tužioca. Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije (CENPF) treba da bude uključen u postupak testiranja." Ovo je trebalo sprovesti kroz mjere koje su predviđene i AP za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa tj. kroz donošenje zakona i podzakonskih akata i formiranje Komisije (vidi gore). Mjere su kao realizovane izostavljene iz četvrtog polugodišnjeg izvještaja o sprovođenju AP koji se odnosi na period od jula do decembra 2016. Izostavljene su mjere kojima bi se se obezbijedilo da CENPF učestvuje u testiranju (osim ako se mislilo na ocjenjivanje kandidata nakon sprovedene inicijalne obuke).

Sudski savjet – sastav i način izbora

U prvom polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP navedeno je da je usvajanjem seta organizacionih zakona uključujući Zakon o Sudskom savjetu i sudijama koji su donijeti u 2015. godini zaokružena normativna promjena pravosudnog sistema koja je započela Amandmanima

na Ustav iz 2013. godine u pogledu nezavisnosti pravosuđa. U okviru mjera koje se odnose na Sudski savjet, nije prepoznata potreba da se analizira njegova nezavisnost i nepristrasnost, tj. uspješnost ostvarenja cilja njegove depolitizacije.²

Akcionim planom za poglavlje 23 bila je predviđena mjera: "Uraditi analizu zakonodavnog okvira i efekata njegove primjene u pogledu nezavisnosti pravosuđa, sa preporukama za unaprjeđenje sistema nezavisnosti pravosuđa", koja tek treba da bude izrađena u IV kvartalu 2017. godine, kako je predviđeno AP.

U međuvremenu, usvajanjem Amandmana na Ustav, kao i Ustavnog zakona za sprovođenje Amandmana na Ustav Crne Gore od 31.12.2013, a kasnije Zakona o Sudskom savjetu i sudijama obezbijedilo se da najmanje polovina članova Sudskog savjeta bude iz pravosuđa. Predsjednika Sudskog savjeta bira Sudski savjet iz reda svojih članova, koji nijesu nosioci sudijske funkcije, dvotrećinskom većinom. Za predsjednika Sudskog savjeta ne može biti biran ministar pravde, a mandat Savjeta je četiri godine. Sudski savjet izabran u skladu sa ustavnim izmjenama, proglašen je u julu 2014. godine, što znači da mu mandat ističe u julu 2018.

Sudski savjet je organ nadležan za izbor sudija u Crnoj Gori, kao i utvrđivanje njihove disciplinske odgovornosti i razrješenje (detaljnije o sastavu i nadležnostima, vidi poglavlje o administrativnim kapacitetima 1.4.4.4).

Izbor sudija u periodu 2015. i do kraja 2016. godine obilježilo je netransparentno odlučivanje Sudskog savjeta, koji je uporno insistirao da sudije bira tajnim glasanjem i suprotno rang listi kandidata formiranoj na osnovu uspjeha (detaljnije u nastavku).³ Dugogodišnja pomoćnica ministara pravde netransparentno je izabrana za sudiju i predsjednicu suda.⁴ Sudski savjet je izmislio pravilo da ne može da odlučuje o disciplinskoj odgovornosti i etičnosti sudije u pravosnažno okončanom predmetu da se ne bi izjašnjavao o sudiji koji je u tekst presude unio stav "nemoguće je da predsjednik Vlade živi nemoralan život".⁵ **Ovakva praksa je mogla biti spriječena da je sastav Savjeta uspješno depolitizovan.**

Akcija za ljudska prava je upozoravala da u Zakonu o Sudskom savjetu nedostaju uslovi koji bi spriječili da osobe koje su politički angažovane ili su to bile postanu članovi Savjeta, odnosno da se obezbijedi depolitizacija tog tijela, ali ni Ministarstvo pravde ni poslanici nisu podržali taj predlog, pa novi zakon ni 2015. godine takvu garanciju protiv političkog uticaja nije obezbijedio.⁶ Nije, dakle, obezbijeđeno da ugledni pravnici, članovi Savjeta, budu zaista osobe koje nisu politički angažovane, dok je ministar pravde i dalje član Savjeta. U sastav Savjeta nisu izabrane osobe iz nevladinog sektora.

² Strategija reforme pravosuđa 2014-2018, str. 6.

³ "Analiza rada Sudskog savjeta 2008-2013", Akcija za ljudska prava, 2013, dostupno na http://www.hracion.org/wp-content/uploads/ANALIZA-RADA-SS_CG_novo-Web-2.pdf, Izvještaj o radu Sudskog savjeta za 2014. godinu, dostupno na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Analiza-SS-2013-20141.pdf>.

⁴ Detaljnije vidi 1.1.2 i 1.1.3.

⁵ Detaljnije vidi presudu K. br. 199/14 od 30.6.2014. i Analizu presude koja je dostupna na:

<http://www.hracion.org/wp-content/uploads/17-12-2014-ANALIZA-PRAVOSNAZNE-PRESUDE.pdf>.

⁶ Vidjeti obrazloženje amandmana I na Predlog Zakona o Sudskom savjetu i sudijama na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Predlog-amandmana-na-Predlog-zakona-o-Sudskom-savjetu.pdf>.

Epilog reforme izbora sudija je da iz ruku političara, poslanika, kojih je bar bilo 81, izbor sudija bude povjeren nekolicini ljudi, od kojih, osim ministra pravde, i predsjednik Savjeta i član Savjeta, koji je i predsjednik Komisije za Etički kodeks sudija, u biografiji imaju jak politički angažman. Epilog je da su svi zajedno netransparentno odlučivali o izboru sudija.

Preporuke: Mjeru propisanu Akcionim planom za poglavlje 23, "Uraditi analizu zakonodavnog okvira i efekata njegove primjene u pogledu nezavisnosti pravosuđa, sa preporukama za unaprjeđenje sistema nezavisnosti pravosuđa" (1.1.5.5) vratiti u Akcioni plan i proširiti da obuhvati i ustavni i zakonski okvir, da je učini nezavisni ekspert i da se o njoj organizuje stručna rasprava. Izmjenom Zakona o Sudskom savjetu i sudijama obezbijediti depolitizaciju sastava Sudskog savjeta, i da način izbora njihovih članova obezbijedi da u njegov sastav uđu predstavnici NVO koji nisu predstavnici strukovnih udruženja sudija i državnih tužilaca.

Plan slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore

Vlada je u Strategiji reforme pravosuđa 2014-2018 navela da se "u dijelu potreba za unaprjeđenje nezavisnosti prepoznaju određeni nedostaci, i to nepostojanje jedinstvenog sistema izbora nosilaca pravosudnih funkcija na državnom nivou...", ali nije obrazloženo koji su to nedostaci prepoznati, odnosno zašto je nedostatak jedinstvenog sistema izbora sudija i državnih tužilaca na nivou države prepoznat kao problem.

Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama iz 2015. godine propisan je novi jedinstveni sistem izbora sudija na nivou države, prema Planu slobodnih sudijskih mjesta, koji je Sudski savjet usvojio 27.5.2015 (čl. 45-55). Slobodna mjesta sudija u sudovima popunjavaju se u skladu sa Planom, koji sadrži mjesta sudija u svim sudovima koja će biti slobodna u naredne dvije godine. Plan donosi Sudski savjet, najkasnije do kraja kalendarske godine za naredne dvije godine, a može se izmijeniti ako se tokom godine izmijene okolnosti na osnovu kojih je izvršena procjena slobodnih mjesta. Mjesta se popunjavaju prvo putem internog oglasa za dobrovoljno premještanje sudije iz jednog u drugi sud (istog ili nižeg stepena), a ako se ne popune na taj način, sudije se biraju na osnovu javnog oglasa (čl. 45). Cilj Plana je da obezbijedi praćenje razloga za izbor novih sudija, s obzirom na činjenicu da Crna Gora ima već najviše sudija u Evropi u odnosu na broj stanovnika⁷, a i da u praksi obezbijedi jedinstveni sistem izbora na nivou države.

Do marta 2017. izbor kandidata za sudije je vršen mimo Plana, čime je doveden u pitanje jedinstveni sistem izbora sudija na nivou države.

Sudski savjet je donio Plan slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore, koji je usvojen 27.5.2015 godine.⁸ Planom je obuhvaćeno pet mjesta predsjednika sudova⁹, četiri mjesta sudija

⁷ Po broju sudija Crna Gora je rangirana na 3. od ukupno 47. mjesta, vidjeti izvještaj *European judicial systems Efficiency and quality of justice*, CEPEJ STUDIES No 23, str. 90.

⁸ Tu. 01-3455/15 od 27.5.2015. godine

⁹ U osnovnim sudovima u Ulcinju, Cetinju, Beranama, Kolašinu i Herceg Novom.

koji su ispunjavali uslove za starosnu penziju¹⁰, 12 sudijskih mjesta shodno Odluci o broju sudija u sudovima u Crnoj Gori iz maja 2015. (u koje se ubrajaju i 2 sudijska mjesta u Osnovnom sudu u Podgorici i 1 sudijsko mjesto u Kotoru)¹¹ i 50 sudija i predsjednika sudova za prekršaje u Bijelom Polju, Budvi, Podgorici i Višem sudu za prekršaje.

Ipak, Planom nije predviđen rok za popunjavanje slobodnih sudijskih mjesta, kako je kasnije urađeno u Izmjeni i dopuni Plana iz marta 2016. Ovo treba sagledati u svjetlu činjenice da kandidat za sudiju koji i bude izabran ne dolazi odmah u sud u kome je upražnjeno mjesto na rad, pa ni na 18-mjesečnu obaveznu inicijalnu obuku, koja se u svakom slučaju sprovodi u Osnovnom sudu u Podgorici.¹² I sam Sudski savjet je primjetio: „izbor sudija mnogo više traje nego što je to bio slučaj kod primjene prethodnih zakonskih rješenja, što se, uz povećan priliv predmeta, odražava na opterećenost sudija, kao i na postignutu mjeru efikasnosti.“¹³ Zbog svega toga je blagovremeno planiranje slobodnih mjesta veoma važno.

Samo dva mjeseca nakon što je usvojen Plan u maju 2015, sa čijim sprovođenjem je trebalo da se započne 1. januara 2016, Sudski savjet je, dodatno, javno oglasio 7 slobodnih sudijskih mjesta u Osnovnom sudu u Podgorici, koja Planom nisu bila obuhvaćena, niti je Plan prethodno izmijenjen.

Tek u martu 2016, posle ovog izbora, Sudski savjet je usvojio Izmjenu i dopunu Plana slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore, u kojem su navedena mjesta koja će biti slobodna u naredne dvije godine, način oglašavanja i rokovi za popunjavanje (rok realizacije II kvartal 2017. godine i dalje).¹⁴ Ovom izmjenom Plana je predviđeno još jedno slobodno sudijsko mjesto u OS u Podgorici.

I nakon usvojenih izmjena Plana, zabilježeno je odstupanje u odnosu na Osnovni sud u Podgorici, pa je umjesto tri predviđena mjesta, interno oglašeno popunjavanje pet, od kojih su tri interno popunjena, a dva kasnije javno oglašena.¹⁵

¹⁰ Dvoje sudija Vrhovnog suda, po jedan sudija Apelacionog suda i OS na Žabljaku.

¹¹ "Sl. list Crne Gore", br. 25/15. od 15.5.2015. godine. Ovom odlukom Sudski savjet je utvrdio broj sudija u sudovima u Crnoj Gori, potrebnih za zakonito i ažurno obavljanje sudijske funkcije, a polazeći od Pravilnika o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja sudija i državnih službenika i namještenika u sudu, takođe iz 2015. godine.

¹² Član 54 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, op.cit.

¹³ Godišnji Izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2016, str. 65.

¹⁴ Tu. br. 01- 182/17-15 od 23.1.2017. godine.

¹⁵ Slijedi hronologija u vezi s izborom sudija Osnovnog suda u Podgorici: 1. U Planu slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore za period maj 2015 – maj 2017 navedeno je: „dva sudijska mjesta u Osnovnom sudu u Podgorici.“ 2. Već 24.7.2015. (dok se još uvijek nijesu primjenjivala pravila o prvenstvu internog oglašavanja za dobrovoljno raspoređivanje sudija u sud istog ili nižeg stepena) raspisan je javni oglas za petoro sudija Osnovnog suda u Podgorici. Ovom prilikom su izabrane sudije koje su na rang listi bile na 13., 14. i 18. mjestu. 3. Zatim je 6.10.2016. raspisan javni oglas za još dvoje sudija Osnovnog suda u Podgorici i ovom prilikom je Sudski savjet izabrao 7. i 19. kandidata. 4. Plan je izmijenjen i dopunjen u martu 2017. kada je navedeno jedno slobodno sudijsko mjesto u Podgorici koje je planirano da bude interno oglašeno sa rokom realizacije IV kvartal 2016. 5. Tokom 2016. godine, na osnovu dva interna oglasa objavljenih u martu i avgustu kojim je oglašeno popunjavanje pet sudijskih mjesta u Osnovnom sudu u Podgorici, za koji se prijavilo osam sudija (od kojih je dvoje odustalo), odlukama Sudskog savjeta trajno je raspoređeno troje sudija (preostala dva sudijska mjesta su javno oglašena).

Ostaje nejasno šta je opredijelilo Sudski savjet da popunjava slobodna sudijska mjesta u Osnovnom sudu u Podgorici ne pridržavajući se ni prvobitnog Plana ni njegovih izmjena.

Kriterijumi za izbor kandidata za sudiju

Kriterijumi za izbor sudije koji se prvi put bira su: ocjena na pisanom testu, odnosno ocjena na pravosudnom ispitu u skladu sa zakonom kojim se uređuje polaganje pravosudnog ispita i ocjena intervjua sa kandidatom (čl. 48). Pisani test podrazumijeva izradu odluke iz krivične i građanske oblasti i nosi ukupno 80 bodova (40 bodova po odluci). Poslovníkom Sudskog savjeta je propisano da se test sastoji iz spisa, koji se formiraju prije donošenja odluke, a potrebni su za izradu odluke iz materije iz koje kandidat izrađuje odluku. Članovi Komisije za testiranje Sudskog savjeta¹⁶ iz reda sudija (2 člana) sačinjavaju po četiri zadatka, a predsjednik Komisije za testiranje sat vremena prije početka testiranja žrijebanjem bira test koji će kandidati raditi (čl. 49). **Kako je u stvarnosti u optičaju samo osam zadataka, smatramo da bi povećavanje broja zadataka koji ulaze u postupak žrijebanja doprinio smanjivanju rizika od zloupotreba.**¹⁷

Na intervjuu je moguće ostvariti do 20 bodova i tom prilikom se ocjenjuje motivisanost za rad u sudu, komunikativnost, sposobnost za donošenje odluka i rješavanje sukoba i razumijevanje uloge sudije u društvu. **Ne ocjenjuje se poznavanje stranog jezika**, kao prije, iako je to za sudiju i sudstvo u cjelini veoma korisno.¹⁸

U vezi intervjua, prilikom rasprave o zakonu nije usvojen predlog HRA da se "sposobnost za donošenje odluka i rješavanje sukoba" i "razumijevanje uloge sudije u društvu" utvrđuje na osnovu pisanog testa, u cilju obezbjeđivanja objektivnog pristupa ocjenjivanju kandidata.¹⁹

Nažalost, nije prihvaćen ni predlog da se kandidatima zakonom izričito obezbijedi ostvarivanje prava na uvid i kopiranje dokumentacije drugih kandidata, što je preduslov za pokretanje upravnog spora povodom donijete odluke o izboru.²⁰

Primjena jedinstvenog izbora kandidata za sudije na nivou države

Na osnovu novog zakona koji uređuje izbor sudija, u primjeni od 1. januara 2016, Sudski savjet je sredinom oktobra te godine raspisao prvi konkurs za izbor troje sudija u osnovnim sudovima u Podgorici i Herceg-Novom, na osnovu koga su izabrane tri kandidatkinje za sudije u decembru 2016.²¹

Sva tri mjesta nisu bila predviđena Planom slobodnih sudijskih mjesta. Naime, u Osnovni sud u

¹⁶ Formirana je Komisija koja sprovodi pisano testiranje kandidata koji se prvi put biraju za sudiju osnovnog suda i to u septembru 2016. godine u sastavu: sudija Radoje Orović (predsjednik) i članovi sudija Milić Međedović i Vesna Simović Zvicer – članica iz reda uglednih pravika, kako je Poslovníkom o radu Sudskog savjeta i predviđeno.

¹⁷ "Poništen test Sudskog savjeta – Kandidati za sudije varali na ispitu", 24.11.2014, portal Vijesti.

¹⁸ Prethodni zakon, Zakon o Sudskom savjetu (Sl. list CG, [13/2008](#), [39/2011](#), [31/2012](#), [46/2013](#) i [51/2013](#)) predviđao je znanje stranih jezika uz poznavanje rada na računaru kao kriterijum za izbor i napredovanje sudija u čl. 32 i 32a.

¹⁹ Vidjeti amandman XV i prateće obrazloženje na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Predlog-amandmana-na-Predlog-zakona-o-Sudskom-savjetu.pdf>.

²⁰ Vidjeti amandman XVI i prateće obrazloženje na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Predlog-amandmana-na-Predlog-zakona-o-Sudskom-savjetu.pdf>.

²¹ Su br. 01-7380/16-3 od 28.12.2016. godine.

Podgorici prethodno je izabrano više sudija nego što je planirano, kako je gore objašnjeno, dok slobodno sudijsko mjesto u Herceg Novom nije bilo predviđeno Planom iz maja 2015. ni izmjenama plana iz marta 2016.

U odluci o izboru kandidatkinja se navodi da je intervjuisano četiri kandidata, koji su na pisanom testu ostvarili više od 60 bodova, kao i da je prilikom obavljanja intervjua svaki član Sudskog savjeta utvrdio broj bodova za svako lice cijeneći kriterijume i potkriterijume propisane Zakonom i Poslovníkom, nakon čega je utvrđena konačna ocjena na intervjuu koja predstavlja prosječan broj bodova, koji se utvrđuje na osnovu broja bodova svakog člana Sudskog savjeta.²²

Kandidatkinje su izabrane u skladu sa prethodno sačinjenom rang listom i upućene su na incijalnu obuku.

Intervjuisanje kandidata za sudije i državne tužioce

I Sudski savjet i Tužilački savjet su usvojili *Smjernice za obavljanje intervjua* sa kandidatima za izbor²³, koje su suštinski vrlo slične, i služe za obavljanje intervjua sa kandidatima za prvi izbor za sudiju i tužioca, kao i prilikom napredovanja. Primjena smjernica je važna za ujednačeno postupanje prema kandidatima.²⁴

Smjernice su prvi put primjenjene prilikom intervjuisanja kandidata za sudije osnovnih sudova na sjednici Sudskog savjeta 21.12.2016. godine i to prilikom intervjuisanja četiri kandidata koji su ostvarili više od 60 bodova na pisanom testu: J.A, B. Ba, B. Bu, i T. V, koji su svi bili zaposleni kao savjetnici u sudovima.

U odnosu na kandidate za osnovne državne tužioce, Smjernice su primjenjene 31.1.2017, kada je intervjuisano sedmoru kandidata, od kojih je četvoro izabrano za kandidate za tužioce.

Sudski i Tužilački savjet su prilikom intervjuisanja kandidata ispoljili različit pristup, pri čemu Sudski savjet nije svim kandidatima postavio ista pitanja, za razliku od Tužilačkog savjeta, i što je intervju koji je vodio Sudski savjet trajao dvostruko kraće.

²² Isto.

²³ Sudski savjet na sjednici održanoj 18.11.2016, Tužilački savjet na sjednici održanoj 5.4.2016. godine.

²⁴ „Postoji rizik da se razgovor sa kandidatima svede na formalnost i da prvenstveno služi za eliminaciju kandidata koji na prvi pogled deluje neubjedljivo, a da izbor između ostalih kandidata i nadalje bude podložan subjektivizmu. Kako razgovor ima centralno mjesto u postupku izbora i treba da obezbijedi odgovore na značajna pitanja, veoma je bitno kako će biti organizovan i osmišljen, pa bi u tom smislu Savjet morao da propiše odgovarajuće smjernice.“, Analiza rada reforme izbora sudija u Crnoj Gori (2007-2008), str. 121, Podgorica, 2009.

Slijedi uporedni tabelarni prikaz vođenja intervjua u odnosu na Smjernice²⁵

Sudski savjet	Tužilački savjet
Izostavljeno je predstavljanje članova Sudskog savjeta kandidatu, i obavještanje kandidata da je intervju javan i o prisutnoj javnosti. ²⁶	Predsjednik Tužilačkog savjeta je svakog kandidata posebno upoznao sa članovima Tužilačkog savjeta, obavijestio ih da je intervju javan i upoznao sa prisutnom javnošću. ²⁷
Intervjui su trajali 10 do 15 minuta. ²⁸	Intervjui su trajali oko 30 minuta.
Kandidatima nijesu postavljena ista pitanja, kako je to izričito propisano Poslovníkom,²⁹ čime je Sudski savjet ispoljio neujednačen pristup.	Svim kandidatima su postavljena ista pitanja, a bilo im je dato i jednako vrijeme za odgovaranje.
Članovi Sudskog savjeta za vrijeme trajanja intervjua nijesu vodili bilješke.	Svi članovi Tužilačkog savjeta su vodili bilješke.

Slijedi tabelarni prikaz svih postavljenih pitanja kandidatima, koji ilustruje neujednačen pristup članova Sudskog savjeta.

Inicijali kandid.	1. pitanje	2. pitanje	3. pitanje	4. pitanje	5. pitanje	6. pitanje	7. pitanje
J.A. ³⁰	Zašto ste se prijavili na konkurs za sudiju?	Kako komentarišete odnos sudova i medija, da li bi se u tom odnosu nešto moglo promijeniti i, ako da,	Da li ste se sreli sa odlukama koje po Vašem mišljenju nijesu bile pravične i šta ste uradili tim povodom?	Kako komentarišete odnos predsjednika suda prema zaposlenima?	Da li pratite praksu Evropskog suda za ljudska prava i navedite makar jednu presudu u odnosu na Crnu Goru.	x	x

²⁵ Predstavnik Akcije za ljudska prava, Mirjana Radović, je prisustvovala sjednicama Sudskog i Tužilačkog savjeta na kojima su kandidati intervjuisani.

²⁶ "Kad kandidat pristupi intervjuu, u uvodnom dijelu, kandidatu se predstavlja članovi Sudskog savjeta. Predsjedavajući upoznaje kandidata da je intervju javan i obavještava ga o prisutnoj javnosti", Smjernice za obavljanje intervjua, tačka 3: <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/4682.pdf>

²⁷ Prethodno i neposredno prije početka intervjua TS je utvrdio ocjenu pisanog testa na osnovu predloga ocjene Komisije za testiranje, nakon čega su uz prisustvo svih prijavljenih kandidata otvorene koverte sa imenima kandidata radi utvrđivanja njihovog identiteta.

²⁸ Prema smjernicama, moguće da intervju traje do 40 minuta, intervju su trajali od 10 do 15 minuta po kandidatu.

²⁹ Član 57, stav 6: „Svim kandidatima prijavljenim na isti oglas postavljaju se ista pitanja.“

³⁰ Na intervjuu ostvarila 17,22 boda, prethodno na pisanom testu 78. Izabrana za kandidata za sudiju.

		šta?					
B.Ba. ³¹	Isto.	x	Isto.	x	Isto.	Kako biste reagovali u situaciji da saznate da je Vaš kolega radio nesavjesno u predmetu koji ste Vi kasnije dobili u rad?	Kako usklađujete lične i profesionalne obaveze?
B.Bu. ³²	Isto.	x	Da li biste donijeli drugačiju odluku od one koju je donio sudija u nekom predmetu?		Isto.	X	x
T.V. ³³	Isto.	Isto.	X	x	Isto.	X	Isto.

Inicijalna obuka

Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama propisano je da su kandidati za sudiju obavezni da završe inicijalnu obuku koja se sastoji od teorijskog i praktičnog dijela i traje 18 mjeseci (o inicijalnoj obuci detaljnije vidjeti poglavlje o Centru za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija).

Primjedbe koje su se do sada mogle čuti od predsjednika sudova i sudija odnose se na dužinu trajanja obuke od 18 mjeseci (ako je kandidat ranije završio inicijalnu obuku u skladu sa prethodno važećim zakonom, onda obuka traje 8 mjeseci), koja se vrši isključivo u Osnovnom sudu u Podgorici. Dužinu trajanja obuke treba sagledati u okolnostima kada se neočekivano ukaže potreba za sudijom (usled bolovanja, ostavke i sl.), koja se ne može riješiti dobrovoljnim raspoređivanjem ili upućivanjem sudija koji u tom trenutku nijesu motivisani za rad u drugom sudu.³⁴

³¹ Na intervjuu ostvario 20 bodova, prethodno na pisanom testu 70.

³² Na intervjuu ostvarila 20 boda, prethodno na pisanom testu 72. Izabrana za kandidata za sudiju.

³³ Na intervjuu ostvarila 16,44 boda, prethodno na pisanom testu 74. Izabrana za kandidata za sudiju.

³⁴ "Na interne oglase za popunjavanje slobodnih sudijskih mjesta u Osnovnom sudu u Podgorici bilo je više zainteresovanih kandidata, dok za drugi sud iste vrste u Herceg Novom i za Viši sud u Bijelom Polju nije bilo prijavljenih kandidata. Podsticajne mjere za trajno dobrovoljno raspoređivanje sudija, koje je Sudski savjet donio na VII sjednici Sudskog savjeta, održanoj 07. 03. 2016. godine, nijesu podstakle sudije da se jave na pomenute oglase,

Zakon jedino pravi razliku između kandidata koji su ranije prošli inicijalnu edukaciju i onih koji to nisu. Ne prepoznaje razliku između kandidata koji su, primjera radi, radili kao sudski savjetnici ili državni tužioci ili advokati, od onih kojima bi obuka bila prvo radno iskustvo u sudu, i kojima je zaista potrebno da duže vrijeme provedu pripremajući se za sudijsku funkciju.³⁵

Zakonom je propisano da se sve inicijalne obuke obavljaju u Osnovnom sudu u Podgorici. Pretpostavlja se da i ova okolnost može djelovati obeshrabrujuće na kvalitetne kandidate, koji nijesu spremni da se godinu i po dana obučavaju u drugom gradu. Istovremeno, lokalnim sudovima bi koristila pomoć kandidata za sudije u svojstvu savjetnika.

U vezi primjene zakona na inicijalnu obuku kandidata za sudiju Upravnog i Privrednog suda uočeno je nekoliko mogućih problema u primjeni, o kojima je bilo riječi i na sjednici Sudskog savjeta.³⁶ Naime, Zakonom je propisano da su kandidati za sudiju Upravnog suda, odnosno Privrednog suda obavezni da završe inicijalnu obuku koja se sastoji od teorijskog i praktičnog dijela, a koja traje najmanje tri mjeseca za Upravni sud, odnosno šest mjeseci za Privredni sud (čl. 64, st. 1), kao i da kandidat za sudiju ova dva suda ima ista prava i obaveze kao kandidat za sudiju osnovnog suda (čl. 63, st. 3). U praksi ovo može biti obeshrabrujuća okolnost za kandidate koji su već sudije, jer kandidati za sudije Upravnog suda i Privrednog suda u periodu od tri do šest mjeseci obuke imaju zaradu u iznosu od 70% zarade sudije u osnovnom sudu (čl. 53).

Konačno, kandidatima za sudiju Upravnog suda, odnosno Privrednog suda koji na kraju inicijalne obuke dobije ocjenu "nezadovoljava" po sili zakona prestaje radni odnos, kao i svim drugim kandidatima (čl. 65). Ovu odredbu, pored toga što može djelovati obeshrabrujuće na kandidate koji su već sudije, treba posmatrati u svijetlu stalnosti sudijske funkcije, odnosno člana 121 Ustava, prema kojem sudiji prestaje funkcija ako to sam zatraži, kada ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju i ako je osuđen na безусловnu kaznu zatvora, dok se može razriješiti funkcije samo zbog nestručnog i nesavjesnog rada.

Ostaje da se u praksi sagledaju efekti novih rješenja o izboru kandidata za sudije osnovnih sudova i vidi da li će neizvjesnost u odnosu na mjesto službovanja i obavezna 18-mjesečna inicijalna obuka u Podgorici djelovati obeshrabrujuće na potencijalne kandidate za sudijski posao, kao što se u sudstvu pretpostavlja. Takođe, ostaje da se sagledaju efekti primjene propisa u odnosu na izbor sudija Upravnog i Privrednog suda.

Izbor sudija u 2015. godini do početka primjene novog Zakona

Zakon o Sudskom savjetu i sudijama iz marta 2015. uveo je izričitu obavezu za Sudski savjet da se pridržava rang liste prilikom izbora za kandidata za sudije (čl. 51). Međutim, taj zakon je

pa je neophodno njihovo dodatno unaprjeđenje, što je u skladu sa evropskim preporukama." Izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2016. godinu, str. 30.

³⁵ U uporednoj praksi je uobičajeno da se od iskusnih profesionalaca u pravosuđu ne traži da pohađaju dužu verziju obuke (vidi izvještaj CEPEJ za 2016. godinu, str. 85: "However, in countries where judges come from the ranks of experienced professionals, the training only takes a few days (the countries where common law applies), or it is completely absent (Malta where a 12-year experience as a lawyer is required to perform the function of judge)."

³⁶ Na sjednici Sudskog savjeta održanoj 20.2.2017. kojoj je prisustvovala predstavnik Akcije za ljudska prava.

počeo da se primjenjuje tek u drugoj polovini 2016. godine, a Sudski savjet je do tada nastavio da bira sudije suprotno rang listi formiranoj na osnovu uspjeha.

Sudski savjet je 2015. godine izabrao 66 sudija u osnovnim sudovima i sudovima za prekršaje od kojih čak 23 nijesu bili prvorangirani na listi kandidata formiranoj prema uspjehu (33%),³⁷ pri čemu u odlukama nije bilo obrazloženja za odstupanje od rang liste. Drugim riječima, svaki treći sudija je 2015. godine izabran suprotno cilju reforme i zahtjevu Evropske unije da izbor sudija bude transparentan i zasnovan isključivo na zaslugama, bez političkog uticaja.

Izbor sudija u osnovnim sudovima

Tokom 2015. godine Sudski savjet je izabrao 19 sudija osnovnih sudova i to: 11 u Podgorici, 3 u Herceg Novom, 2 u Kotoru i po 1 u Nikšiću, Baru i Plavu, a početkom 2016. godine još 2 (koji ulaze u pregled za 2015. godinu jer su te godine raspisani oglas i formirana rang lista, po starim pravilima).

Samo petoro od dvadesetjednog sudije osnovnih sudova je izabrano u skladu sa rang listom, što znači, tek svaki četvrti.

U tabeli u nastavku je predstavljeno da su najdrastičnija odstupanja zabilježena prilikom izbora za sudije Osnovnog suda u Podgorici. Naime, od 13 sudija, koliko ih je izabrano, ni jednom nije izabran prvi kandidat sa rang liste. Samo jednom je izabrana drugorangirana kandidatkinja, a neki od izabranih sudija bili su čak osamnaesti i devetnaesti.

Posebno su oštećeni kandidati koji su konkurisali više puta, a koje je Sudski savjet uporno i bez obrazloženja odbijao da izabere istovremeno se odlučujući za lošije rangirane kandidate.

Iako je ovakvih kandidata bilo najmanje četvoro, ovaj zaključak se najbolje vidi na primjeru kandidata B.B. koji nije izabran za sudiju Osnovnog suda u Podgorici iako je tri puta bio prvi na rang listama konkurišući za navedeni sud. Naime, na konkursu raspisanom u oktobru 2015. nije izabran iako je bio prvi od tridesetpetoro kandidata (vidi odluku br. 9 u tabeli). Mjesec dana kasnije, opet je bio prvi od dvadesetdvoje kandidata, ali ni tada nije izabran, nego je tada **izabran devetnaesti kandidat**, koji je ostvario skoro 11 bodova manje (vidi odluku br. 10 u tabeli). Konačno, u decembru 2015, po treći put je, konkurišući za isti sud, ostvario prvo mjesto od ukupno 24 kandidata, ali ni tom prilikom ga Sudski savjet nije izabrao za sudiju (vidi odluku br. 11 u tabeli).

³⁷ Sve odluke su dostupne na internet stranici Sudskog savjeta: <http://sudovi.me/sscg/odluke-sudskog-savjeta/>.

Slijedi tabelarni prikaz odluka:

Redni broj	Broj odluke	Broj sudija i sud	Mjesto na rang listi
1.	01-979-3/15	2 u OS u Herceg Novom	Prvi i drugi kandidat.
2.	01-979-2/15	1 u OS u Plavu	Prvi kandidat.
3.	01-5313/15	1 u OS u Nikšiću	Prva kandidatkinja.
	01-5800/15	1 u OS u Herceg Novom	Prva kandidatkinja.
4.	01-2049-2/15	1 u OS u Baru	Drugi kandidat. ³⁸
5.	01-7336/15	1 u OS u Kotoru	Drugi kandidat. ³⁹
6.	01-4327-6/15	1 u OS u Kotoru	Treći kandidat. ⁴⁰
7.	01-4327-5/15	2 u OS u Podgorici	Treća i četvrta kandidatkinja. ⁴¹
8.	01-1783-2/15	2 u OS u Podgorici	Šesta i sedma kandidatkinja. ⁴²
9.	01-5316/15	5 u OS u Podgorici	Treći, četvrti, trinaesti, četrnaesti i osamnaesti kandidat. ⁴³
10.	01-6173/15	2 u OS u Podgorici	Sedmi i devetnaesti kandidat. ⁴⁴
11.	01-449/15 ⁴⁵	2 u OS u Podgorici	Druga i peta kandidatkinja. ⁴⁶

Podnijete su i dvije tužbe zbog neujednačenog ocjenjivanja kandidata, ali je Upravni sud stao na stanovište da je ocjenjivanje u domenu diskrecionog prava Sudskog savjeta.⁴⁷ Sam Savjet je u odlukama isticao da o izboru odlučuje većinom glasova, u skladu s ovlaštenjem koje mu daje Ustav Crne Gore da sve odluke donosi većinom glasova (čl. 128, st. 2, izmijenjen amandmanom IX), odnosno Zakonom.⁴⁸ Međutim, ovakva praksa Savjeta je razlog za gubitak povjerenja u njegov nepristrasan rad, a ne doprinosi ni ukupnom povjerenju u nezavisnost

³⁸ Prvorangirani kandidat je ostvario 86,68 bodova, izabrani sudija 86,56.

³⁹ Prvorangirana kandidatkinja je ostvarila 86,11 bodova, izabrani sudija 85,83.

⁴⁰ Prvorangirani kandidat je ostvario 85,5 bodova, izabrani sudija 84,88.

⁴¹ Prvorangirana kandidatkinja je ostvarila 92,55 bodova, izabrane sudije 91,33 odnosno 91,11 bodova.

⁴² Prvorangirana kandidatkinja je ostvarila 91,66 bodova, izabrane sudije 89,61 odnosno 88,94 bodova.

⁴³ Prvorangirani kandidat je ostvario 93,05 bodova, izabrane sudije redom iz tabele od 91,05 do 86, 75 bodova.

⁴⁴ Prvorangirani kandidat je ostvario 93,60 bodova, izabrane sudije 88,60 i 82,75.

⁴⁵ Iako je odluka formalno donijeta u januaru 2016. godini, konkurs je raspisan 2015, odnosno sproveden po starim propisima o izboru.

⁴⁶ Prvorangirani kandidat je ostvario 92,83 bodova izabrane sudije 92,67 odnosno 88,94 bodova.

⁴⁷ Presuda U. 2023/2015, od 26.4.2016. godine.

⁴⁸ Član 128, st. Ustava Crne Gore glasi: "Sudski savjet odlučuje većinom glasova svih članova osim u slučajevima propisanim Ustavom." Izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu 2013. dodat je kontradiktoran član 35a prema kome: "(2) Odluku o izboru Sudski savjet donosi tajnim glasanjem. (3) Odluka o izboru mora da sadrži pisano obrazloženje."

sudija u Crnoj Gori. **Praksa netransparentnog izbora sudija opravdava sumnju u postojanje klijentelističkih odnosa u sudstvu, koji dovode do toga da se od sudija može očekivati da vrate uslugu onima koji su im "učinili" da budu izabrani.**

Proizvoljan pristup Savjeta izboru sudija treba sagledati i u svijetlu činjenice da je na konkursu za izbor predsjednika Upravnog suda Crne Gore u martu 2015. godine najbolje rangirana višegodišnja pomoćnica ministara pravde u Vladi Crne Gore, koja prethodno nije bila sudija, i koja, zbog toga, prema propisanim kriterijumima za izbor predsjednika suda koji su podrazumijevali rezultate rada sudije, nikako nije mogla osvojiti i više bodova od sudija koje su konkurisale za istu funkciju.⁴⁹ Kada se i ovaj slučaj uzme u obzir, onda je jasno zašto rad Sudskog savjeta uopšte nije ulivao povjerenje.

Izbor sudija sudova za prekršaje

Tokom 2015. godine Sudski savjet je izabrao 47 sudija sudova za prekršaje i to 26 u Podgorici, 11 u Budvi i 10 u Bijelom Polju, što je bilo u skladu sa Planom slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore.

Iako je odstupanja od rang liste bilo manje nego prilikom izbora za sudije osnovnih sudova, i ovom prilikom su zabilježena odstupanja bez obrazloženja u 7 slučajeva.

Slijedi tabelarni prikaz odluka koje pokazuju da ukupno 7 kandidata nije izabrano uprkos boljem plasmanu na rang-listi.

RB	Broj Odluke	Broj sudija/Sud za prekršaje	Odstupanja od rang liste
1.	01-5309/15	23 u Podgorici	Izabrani su kandidati rangirani od 1. do 15. mjesta, zatim od 17. do 21. i od 24. do 26. Dakle, preskočeni su 16, 22. i 23.
2.	01-7337/15	3 u Podgorici	Preskočen je treći kandidat, izabrani su prvi, drugi i četvrti.
3.	01-5310/15	9 u Budvi	Preskočen je drugi kandidat, a izabrani prvi, treći i naredni zaključno sa desetim.
4.	01-7338/15	2 u Budvi	Preskočen je drugi kandidat, izabrani prvi i treći.
5.	01-5398/15	8 u Bijelom Polju	Preskočen je drugi kandidat, a izabrani prvi, treći i naredni zaključno sa devetim.
6.	01-7339/15	2 u Bijelom Polju	Izabrani su prvi i drugi kanidat.

⁴⁹ Detaljnije o ovom slučaju vidi u poglavlju o ocjenjivanju i napredovanju sudija.

Preporuke:

1. Mjeru iz Akcionog plana za poglavlje 23 "Uraditi analizu zakonodavnog okvira i efekata njegove primjene u pogledu nezavisnosti pravosuđa, sa preporukama za unaprjeđenje sistema nezavisnosti pravosuđa" (1.1.5.5) proširiti da obuhvati i ustavni okvir, da analizu učini nezavisni ekspert i da se o njoj organizuje stručna rasprava.
2. U AP 2017-2018 ponovo uvesti mjeru 1.1.1.1 „Uvođenje jedinstvenog sistema izbora sudija na nivou države na osnovu transparentnog postupka i kriterijuma zasnovanih na zaslugama“, da bi se analiziralo i pratilo njeno sprovođenje. U okviru te mjere predvijeti aktivnosti:
 - usaglašavanje Plana slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore i kasnije usvojenih izmjena i dopuna Plana. Predvidjeti periodične izmjene i dopune Plana i njegovo ažuriranje u skladu s promjenama u praksi;
 - analizu primjene Smjernica za obavljanje intervjua;
 - analizu primjene inicijalne obuke u trajanju od 18 mjeseci u Osnovnom sudu u Podgorici zasnovanu i na mišljenjima i iskustvima predsjednika osnovnih sudova;
 - analizu efekata primjene zakonskih rješenja u odnosu na izbor sudija za Upravni i Privredni sud.
3. Izmijeniti Zakon o Sudskom savjetu i sudijama tako da se:
 - a) depolitizuje sastav Sudskog savjeta uvođenjem ograničenja u odnosu na politički angažman njegovih članova iz reda uglednih pravnika, a bar jedno mjesto obezbijedi za predstavnika NVO koji nisu strukovna udruženja sudija i državnih tužilaca;
 - b) prilikom izbora kandidata za sudiju ocjenjuje i poznavanje stranog jezika, a kriterijumi "sposobnost za donošenje odluka i rješavanje sukoba" i "razumijevanje uloge sudije u društvu" ocjenjuju na osnovu pisanog testa;
 - c) učesnicima konkursa za kandidata za sudiju obezbijedi ostvarivanje prava na uvid i kopiranje dokumentacije drugih učesnika,
 - d) izmijene odredbe o trajanju obavezne inicijalne obuke kandidata za sudije u zavisnosti od prethodnog iskustva rada u pravosuđu.
4. Izmijeniti Poslovnik Sudskog savjeta i povećati broj zadataka za potrebe testa za kandidate koji se prvi put biraju za sudiju osnovnog suda/državnog tužioca u osnovnom državnom tužilaštvu.

1.1.1.2. Mobilnost sudija – trajno raspoređivanje i privremeno upućivanje sudija

Zaključak:

Tokom 2016. godine raspisana su četiri oglasa za trajno dobrovoljno raspoređivanje sudija. Nije bilo interesovanja sudija za mobilnost u pravcu Herceg-Novog i Bijelog Polja, za razliku od transfera u Podgoricu. Uprkos propisanim razumnim kriterijumima, odluke o izboru sudija za trajno dobrovoljno upućivanje nisu dovoljno transparentne i na osnovu njih se ne može zaključiti da su sudije koje su izabrane za raspoređivanje zaista na najbolji način ispunile zadate kriterijume.

Strateška dokumenta

U nastavku slijedi analiza primjene mjera predviđenih AP u okviru cilja Jačanje nezavisnosti pravosuđa, čija realizacija se odnosila i na mobilnost sudija, odnosno njihovo trajno raspoređivanje i privremeno upućivanje: *1.1.1.2 Uvođenje jedinstvenih kriterijuma za trajno upućivanje sudija iz jednog suda u drugi na dobrovoljnoj osnovi (mobilnost), 2.3.4.2 Preduzimati mjere za rješavanje zaostalih predmeta, i 2.3.8.4 Uspostaviti sistem trajnih dobrovoljnih premještanja sudija zasnovanih na podsticajima.*

U odnosu na AP za poglavlje 23 obje propisane mjere u vezi sa mobilnošću sudija se smatraju realizovanim i to 1.4.5.1 *Usvojiti podsticajne mjere za dobrovoljno privremeno premještanje (do uspostavljanja sistema trajnog premještanja) i trajnog premještanja sudija, odnosno zamjenika državnih tužialca na rad iz jednog suda u drugi, odnosno državno tužilaštvo (dodatak na zaradu, rješavanje stambenog pitanja, napredovanje u karijeri),* jer su usvojene podsticajne mjere, kao i mjera 1.4.5.2 *Nakon izmjena Zakona (vidjeti aktivnost tačke 1.1.2.1 i 1.1.2.2) primjenjivati sistem trajnog dobrovoljnog premještanja sudija između sudova istog nivoa i to usvajanjem Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.*

U prvom, drugom i trećem polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP 2014-2016 navedeno je da je mjera 1.1.1.2 realizovana jer je donijet Zakon o Sudskom savjetu i sudijama i Plan slobodnih sudijskih mjesta 26.5.2015, na osnovu koga je raspisan interni oglas i donijeta odluka o upućivanju sudija iz jednog suda u drugi na dobrovoljnoj osnovi. Usvojene su i Podsticajne mjere za trajno dobrovoljno raspoređivanje sudija, koje se primjenjuju i kod privremenog upućivanja sudija u drugi sud istog ili nižeg stepena.

Uzgred, u kontekstu upućivanja iz jednog suda u drugi na dobrovoljnoj osnovi, u AP nije pravilno naveden primjer „odluke o dobrovoljnom premještanju sudija iz Privrednog suda Bijelo Polje u Privredni sud Crne Gore”. Ova odluka je uslijedila nakon ukidanja Privrednog suda u

Bijelom Polju saglasno odredbi člana 89⁵⁰ Zakona o sudovima („Sl. list CG“ br. 11/15) kojim nije zahtijevana saglasnost sudija.⁵¹

Novine u odnosu na mobilnost sudija

Prema Zakonu o Sudskom savjetu i sudijama, Sudski savjet upućuje i premješta sudije iz suda u sud na sljedeće načine: uz pristanak sudije, na vrijeme do jedne godine, kada se sudija upućuje u drugi sud istog ili nižeg stepena,⁵² uz pristanak sudije, trajno raspoređivanje u sud istog ili nižeg stepena i to na osnovu internog oglasa (čl. 86, st. 2) i bez pristanka sudije, u slučaju reorganizacije sudova kojom se smanjuje ili ukida broj sudijskih mjesta (čl. 85).

Na sjednici Sudskog savjeta 7.3.2016, usvojene su *Podsticajne mjere za trajno dobrovoljno raspoređivanje sudija*, koje se jednim dijelom primjenjuju i kod privremenog upućivanja sudija u drugi sud istog ili nižeg ranga. Mjere uključuju pravo na varijabilni dio zarade, na prioritet pri rješavanju stambenih pitanja i na naknadu za odvojeni život (uvećanu za naknadu iznosa troškova zakupa stana do rješavanja stambenog pitanja). Takođe, sudija koji u periodu od 5 godina ostane u sudu u kome je dobrovoljno raspoređen i ostvaruje dobre rezultate rada, ima prioritet u napredovanju. Pravo na varijabilni dio zarade i pravo na naknadu za odvojeni život uvećanu za naknadu iznosa troškova zakupa stana do rješavanja stambenog pitanja imaju i sudije koje su privremeno upućene u drugi sud istog ili nižeg stepena.

Kriterijumi za trajno dobrovoljno raspoređivanje

Prema Zakonu, Sudski savjet objavljuje interni oglas za popunu slobodnih mjesta sudija na svojoj internet stranici. Pravo da se prijave na interni oglas imaju sudije koje žele da se trajno rasporede u drugi sud istog ili nižeg stepena. Savjet sačinjava listu kandidata za raspoređivanje prema rezultatima rada u posljednje tri godine, odnosno prema ocjeni rada. Zatim, na osnovu liste kandidata donosi odluku o raspoređivanju sudije u drugi sud istog stepena, vodeći računa o potrebama suda u kojem sudija vrši sudijsku funkciju i suda u koji se raspoređuje (čl. 86).

Prema Poslovniku Sudskog savjeta (čl. 44), o potrebama suda u kojem sudija vrši sudijsku funkciju i suda u koji se raspoređuje pribavlja se mišljenje od sjednice sudija tih sudova. Ako dva kandidata imaju iste rezultate rada, odnosno istu ocjenu rada, dodatni kriterijumi su dužina radnog staža i porodične prilike (odvojenost od porodice i sl).

Komisija za trajno dobrovoljno raspoređivanje

Formiranje Komisije propisano je Poslovnikom Sudskog savjeta (čl. 29). Komisiju čine tri člana Sudskog savjeta od kojih dva iz reda sudija, jedan iz reda uglednih pravnika. Komisija se bira na

⁵⁰ Član 89: „Sudski savjet će donijeti odluku o premještanju sudija Privrednog suda u Bijelom Polju na slobodna mjesta sudija u drugom sudu, u roku od 30 dana od dana donošenja odluke o broju sudija iz člana 78 ovog zakona.”

⁵¹ Vidi Godišnji Izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2015. godinu, str. 14.

⁵² U slučajevima kada zbog izuzeća ili spriječenosti sudije tog suda da obavlja sudijsku funkciju ili zbog postojanja velikog broja neriješenih predmeta koji se sa postojećim brojem sudija ne može riješiti ili iz drugih opravdanih razloga bude dovedeno u pitanje redovno vršenje poslova u sudu u koji se sudija upućuje (čl. 82, st. 2). Odluku o upućivanju u drugi sud istog ili nižeg stepena Sudski savjet donosi na zahtjev predsjednika suda (čl. 83, st. 1), a prije donošenja odluke o privremenom upućivanju sudije, Sudski savjet obavlja konsultacije sa predsjednikom suda koji je podnio zahtjev, sudijom koji se privremeno upućuje i predsjednikom suda u kojem sudija vrši sudijsku funkciju (čl. 83, st. 3).

dvije godine (čl. 30, st. 1). Nadležnost Komisije je da: provjerava blagovremenost podnijetih prijava, provjerava da li prijavljeni kandidat ispunjava uslove, sačinjava listu prijavljenih kandidata i vrši analizu potreba suda u kojem sudija vrši sudijsku funkciju i suda u koji se raspoređuje (čl. 30, st. 2). Sudski savjet je 22.12.2015. imenovao Komisiju za trajno dobrovoljno raspoređivanje, u sastavu: Magdalena Zečević (sudija), Željka Jovović (sudija) i Vesna Simović Zvicer (članica Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika).

Analiza odluka o trajnom raspoređivanju sudija 2015 – 2016

U godišnjem Izveštaju o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2015. godinu navodi se da u toj godini nije bilo dobrovoljnog horizontalnog premještanja sudija putem internog oglasa. Planom slobodnih sudijskih mjesta na nivou Crne Gore nije navedeno kad i na koji način će ova mjesta biti oglašena u periodu od maja 2015. do maja 2017, pa nije moguće utvrditi da li se Sudski savjet pridržavao Plana.

Tokom 2016. godine, na osnovu dva interna oglasa kojim je oglašeno popunjavanje pet sudijskih mjesta u Osnovnom sudu u Podgorici, za koji se prijavilo devet sudija (od kojih je dvoje odustalo), odlukama Sudskog savjeta trajno je raspoređeno troje sudija (preostala dva sudijska mjesta su javno oglašena). Na interne oglase za popunjavanje slobodnih sudijskih mjesta u Osnovnom sudu u Herceg Novom i za Viši sud u Bijelom Polju nije bilo prijavljenih kandidata, na osnovu čega je Sudski savjet zaključio da Podsticajne mjere za trajno dobrovoljno raspoređivanje sudija „nijesu podstakle sudije da se jave na pomenute oglase, pa je neophodno njihovo dodatno unaprjeđenje, što je u skladu sa evropskim preporukama.“⁵³

Odlukom o raspoređivanju br. 01-2482/16-1 Sudski savjet je odlučio o trajnom dobrovoljnom raspoređivanju D. B, sudije Osnovnog suda u Nikšiću u Osnovni sud u Podgorici. Za popunu jednog slobodnog sudijskog mjesta u Osnovnom sudu u Podgorici prijavilo se četvoro sudija: pomenuti D. B, dvoje sudija iz OS u Herceg Novom i to B. L. i D. D, i I. Š.N, sudija Osnovnog suda u Kotoru.

U obrazloženju odluke se navodi da je Komisija za trajno dobrovoljno raspoređivanje utvrdila blagovremenost prijava i da prijavljeni kandidati ispunjavaju zakonom tražene uslove i sačinila je Listu kandidata. U obrazloženju je navedeno i da je Komisija pribavila mišljenja o potrebama suda od sjednica sudija sudova u kojem prijavljene sudije vrše sudijsku funkciju, odnosno suda u koji se sudija raspoređuje. Dalje se navodi da je Sudski savjet sačinio listu kandidata za raspoređivanje prema rezultatima rada u poslednje tri godine.

U obrazloženju se dalje navodi: „Osim analize potreba sudova, Sudski savjet je, prilikom sačinjavanja Liste za raspoređivanje, uzeo u obzir da je prijavljeni kandidat D. B, sudija Osnovnog suda u Nikšiću, ostvario dobre rezultate rada, da je u tekućoj godini radio u građanskoj materiji, a kojom materijom će biti zadužen sudija koji će odlukom Sudskog savjeta biti dobrovoljno raspoređen na slobodno sudijsko mjesto u Osnovnom sudu u Podgorici, kao i činjenicu da je J. R, sudiji toga suda, istekao period na koji je ista bila upućena u Registar

⁵³ Izveštaj o radu Sudskog savjeta za 2016. godinu, str. 65.

Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, te da ista ponovo obavlja sudijsku funkciju u tome sudu.”

Na osnovu ovakve odluke nije moguće zaključiti da je sudija koji je trajno raspoređen zaista izabran zato što je na najbolji način ispunio propisane kriterijume. Naime, iz obrazloženja nije jasno koliko je sudija ispunilo kriterijume čiju ispunjenost je ocjenjivala Komsija, niti je navedena analiza potreba sudova koja je urađena. Takođe, nije navedena sadržina Liste prijavljenih kandidata koju je sačinila Komisija, kao ni Liste kandidata za raspoređivanje koju je sačinio Sudski savjet. Na kraju nije jasno ni da li je trajno raspoređeni kandidat bio prvi na Listi kandidata, a nejasno je i zašto je Sudski savjet uzimao u obzir činjenicu da je: “J. R, sudiji toga suda, istekao period na koji je ista bila upućena u Registar Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, te da ista ponovo obavlja sudijsku funkciju u tome sudu”, kako se u obrazloženju i navodi. Zanimljivo je da je jedan od tri druga kandidata, koji je takođe postupao u građanskoj materiji, četiri mjeseca kasnije bio trajno raspoređen u Osnovni sud u Podgorici.

Drugim internim oglasom su oglašena četiri slobodna sudijska mjesta u Osnovnom sudu u Podgorici. Na oglas se prijavilo sedam kandidata, od kojih su dva u međuvremenu odustala. Ovom prilikom se prijavilo troje kandidata koji nijesu raspoređeni po prethodnom internom oglasu, i još četiri, od kojih je dvoje sudija iz Osnovnog suda u Bijelom Polju odustalo. Trajno je raspoređeno dvoje sudija, pa su ostala nepopunjena dva sudijska mjesta u vezi sa čim je Sudski savjet odlučio da se popune na osnovu javnog oglasa. Zanimljivo je da je jedna od sudija (S.K), koja je ovom prilikom odustala od prijave za trajno raspoređivanje u Osnovni sud u Podgorici, 7 mjeseci kasnije privremeno upućena u Osnovni sud u Podgorici na vrijeme do godine dana,⁵⁴ odnosno na mjesto koje je u međuvremenu javno oglašeno.

Ovom odlukom, u OS u Podgorici, trajno je raspoređeno dvoje sudija: S.P. iz OS u Nikšiću i B.L. iz OS u Herceg Novom. Ni u ovoj odluci se **ne govori o tome u kojoj mjeri su svi prijavljeni kandidati ispunili kriterijume, da bi se onda uvjerljivo moglo zaključiti da su sudije koje su trajno raspoređene zaista bile najbolji kandidati.** Na primjer, raspoređen je jedan od dvojice kandidata iz Osnovnog suda u Herceg Novom, iako su obojica postupali u predmetima iste, građanske, materije, pa nije jasno što je prevagnulo da se izabere baš onaj kandidat koji je izabran. Nije objavljena ni analiza potreba sudova, niti je navedena sadržina Liste prijavljenih kandidata koju je sačinila Komisija, kao ni Liste kandidata za raspoređivanje koju je sačinio Sudski savjet.

Privremeno upućivanje u drugi sud 2015 – 2016

U 2015. godini, prema podacima objavljenim u Godišnjem izvještaju o radu Sudskog savjeta za tu godinu, donijete su i odluke o privremenom upućivanju sedam sudija Vrhovnog suda u Viši sud u Podgorici, na period od godinu dana, zbog velikog broja neriješenih predmeta. Odlukom od 22.12.2015. godine, iste sudije, i novoizabrana sudija Vrhovnog suda, nastavili su rad u

⁵⁴ Saopštenje sa sjednice Sudskog savjeta dostupno na: <http://sudovi.me/sscg/saopstenja-za-javnost/saopstenje-sa-iii-sjednice-sudskog-savjeta-4479>.

Višem sudu u Podgorici još godinu dana. U ovaj sud je tom odlukom upućeno i dvoje sudija Apelacionog suda, takođe na godinu dana, na rad u krivičnom odeljenju.⁵⁵

U 2016. godini, Sudski savjet je donio odluku o produženju vremena privremenog upućivanja sudije Osnovnog suda u Podgorici u Ministarstvo pravde na period od 3 godine: "radi učešća u poslovima tog organa koji se odnose na unaprjeđenje rada sudova, a naročito na uvođenje međunarodnih standarda u rad sudova."⁵⁶

Preporuke:

1. Mjeru 1.1.1.2 „Trajno upućivanje sudija iz jednog suda u drugi na dobrovoljnoj osnovi (mobilnost) na osnovu jedinstvenih kriterijuma i u transparentnom postupku“ vratiti u AP 2017-2018, da bi se sprovodila kontinuirano kroz aktivnost praćenja i izvještavanja o transparentnosti trajnog upućivanja (raspoređivanja) sudija.
2. U okviru mjere 1.1.1.2 predvijeti kao aktivnost dodatno unaprjeđenje Podsticajnih mjera za trajno dobrovoljno raspoređivanje sudija, da bi se sudije podstakle na mobilnost.

1.1.1.3. Uvođenje jedinstvenog sistema izbora državnih tužilaca na nivou države na osnovu transparentnog postupka i kriterijuma zasnovanih na zaslugama

Zaključak:

Prvi oglas za izbor državnih tužilaca u skladu sa novim zakonom raspisan je u oktobru 2016, u skladu sa Planom slobodnih tužilačkih mjesta, za četiri državna tužioca. Izabrani su kandidati u skladu sa rang listom, intervju sa kandidatima je u potpunosti vođen u skladu sa Smjernicama za obavljanje intervju, a iz odluka se vidi koliko su bodova kandidati ukupno osvojili, pri čemu je predstavljen i broj bodova sa pisanog testiranja i sa intervju, što odluke čini dovoljno obrazloženim. Što se tiče kriterijuma za izbor, pitanje koje važi i za izbor tužilaca i sudija je da li je pismeno testiranje samo u vidu izrade akata dovoljno, ili bi bilo korisnije uvesti i druga test pitanja, poput država u okruženju.

Obavezni izbor kandidata u skladu sa rang listom je, kao i kod sudija, počeo da se primjenjuje u 2016. godini, u skladu s novim zakonom. Međutim, u međuvremenu je ukupno 84 kandidata i kandidatkinja koji su obavljali funkcije zamjenika vrhovnog, višeg ili osnovnog državnog tužioca praktično (re)izabrano većinom glasova članova Tužilačkog savjeta. Reizbor starih kadrova, od kojih su neki odgovorni za neprofesionalno vođene istrage ozbiljnih kršenja ljudskih prava, nije odgovorilo na očekivanja od reforme u državnom tužilaštvu.

U toku 2015. godine, Tužilački savjet je izabrao i 13 novih državnih tužilaca, tako da je ukupni broj izabranih 97. Iako se te godine Tužilački savjet prilikom izbora, po pravilu, držao redosleda na listi kandidata koju je na osnovu osvojenih bodova sačinila Komisija za provjeru znanja i odlučivanje, zabilježeno je odstupanje u 7 slučajeva, odnosno nešto manje od 7% od ukupnog broja donijetih odluka. U svim slučajevima iz odluka je izostalo obrazloženje za odstupanje od liste.

⁵⁵ Izvještaj o radu Sudskog savjeta za 2015. godinu, str. 14.

⁵⁶ Zapisnik sa XVIII sjednice br. 01-4730/2016-1 od 2.9.2016.

Kao i kod izbora sudija, smatramo da je Tužilački savjet, i prije nego što je zakonom izričito zabranjeno odstupanje od rang liste, trebalo da transparentno i objektivno bira tužioce prema bodovnoj listi utvrđenoj na osnovu stručnosti i kvaliteta kandidata, a da, ako izuzetno od nje odstupi, to i obrazloži. Upečatljiv je primjer kandidatkinje koja se tri puta prijavljivala na oglase za rad u tri državna tužilaštva i nije izabrana u skladu sa rang listom nego su, umjesto nje, u sva tri slučaja izabrani lošije rangirani kandidati, sva tri puta bez obrazloženja.

Strateška dokumenta i njihova primjena

U izvještaju o realizaciji Strategije reforme pravosuđa 2007-2012 iz jula 2015. kritikovano je proizvoljno i neujednačeno postupanje Tužilačkog savjeta (TS) prilikom izbora državnih tužilaca, koje se ogledalo u nedostatku obrazloženih odluka iz kojih se može vidjeti kako su u konkretnim slučajevima cijenjeni kriterijumi.⁵⁷ Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 u okviru strateškog cilja Jačanje nezavisnosti pravosuđa, predviđela je kao posebnu mjeru Uvođenje jedinstvenog sistema izbora državnih tužilaca na nivou države na osnovu transparentnog postupka i kriterijuma zasnovanih na zaslugama (1.1.1.3), dok su Akcionim planom za primjenu Strategije propisane i odgovarajuće aktivnosti za njenu primjenu.

U prva tri polugodišnja izvještaja o realizaciji mjera iz AP za implementaciju Strategije reforme pravosuđa navedeno je da je mjera 1.1.1.3 realizovana, jer su sprovedene predviđene aktivnosti, donijet je Zakon o Državnom tužilaštvu kojim je uveden jedinstveni sistem izbora državnih tužilaca na nivou države, a kasnije i Plan slobodnih tužilačkih mjesta. Oformljena je i posebna komisija koja sprovodi postupak testiranja u skladu sa novim zakonskim rješenjima u martu 2016, iako je njeno osnivanje bilo predviđeno do 1.1.2016. godine.

U četvrtom polugodišnjem izvještaju o realizaciji AP za 23. pregovaračko poglavlje za period jul – decembar 2016. izostavljena je mjera 1.1.2.3, kojom je, između ostalog, bilo predviđeno i “uspostavljanje jedinstvenog sistema izbora državnih tužilaca i zamjenika državnih tužilaca na nivou države” i koja se smatra realizovanom.

Tužilački savjet i način izbora

O sastavu Tužilačkog savjeta, izboru i nadležnostima, vidjeti poglavlje o administrativnim kapacitetima, 1.1.1.4.

Plan slobodnih tužilačkih mjesta na nivou Crne Gore

(Prvi) Plan slobodnih mjesta državnih tužilaca je donijet krajem decembra 2015, godine na osnovu Odluke o broju državnih tužilaca u Crnoj Gori⁵⁸ i utvrđenom stanju u državnim tužilaštvima. Međutim, kako su se tokom 2016. i početkom 2017. izmijenile okolnosti na osnovu kojih je izvršena procjena potrebe za popunom mjesta državnih tužilaca (imajući u vidu i da je već sproveden jedan javni oglas u skladu sa Planom iz 2015), Tužilački savjet je u martu 2017. izmijenio Plan. Novi Plan⁵⁹ za period od marta 2017. do marta 2019. sadrži mjesta državnih tužilaca koja će se popunjavati na osnovu napredovanja, mjesta državnih tužilaca u osnovnim

⁵⁷ Izvještaj o realizaciji Strategije reforme pravosuđa 2007 – 2012, str. 10.

⁵⁸ „Sl. list CG“, br. 21/25.

⁵⁹ Ts. br, 178/2017. od 9.3.2017.

državnim tužilaštvima koja će biti oglašena na osnovu internog oglasa, kao i mjesta u osnovnim državnim tužilaštvima koja će biti javno oglašena. Planom su jasno predstavljeni rokovi i način popunjavanja slobodnih mjesta uz prateća obrazloženja.

Kriterijumi za izbor kandidata za tužioca

U pogledu kriterijuma za izbor kandidata za tužioca, Akcija za ljudska prava (kao i kod izbora za kandidate za sudije), ostaje pri stavu saopštenom tokom javne rasprave o Predlogu zakona o Državnom tužilaštvu, da se "sposobnost za donošenje odluka i rješavanje sukoba i razumijevanje uloge državnog tužioca u društvu" cijene na osnovu pisanog testa koji bi izradio psiholog, a ne na osnovu intervjua od strane svakog člana Tužilačkog savjeta.⁶⁰ Neophodno bi bilo ocjenjivati i poznavanje stranog jezika i omogućiti kandidatima da izvrše uvid kako u svoju dokumentaciju, tako i u dokumentaciju drugih kandidata, koji su se prijavili na oglas za izbor tužioca/rukovodioca. Osim toga, ovakvo rješenje doprinosi većem povjerenju u transparentan i objektivan rad Tužilačkog savjeta, jer se kandidatima omogućava da provjere ocjenjivanje vršenjem uvida u cjelokupnu dokumentaciju i mogućnošću kopiranja potrebnih spisa.⁶¹ Konačno, testiranje se obavlja kao kod testiranja kandidata za sudije, tako što predsjednik Komisije za testiranje sat vremena prije početka testiranja žrijebanjem bira test koji će kandidati raditi (čl. 42 Poslovnika Tužilačkog savjeta). Kako je u stvarnosti u opticaju samo osam zadataka, i ovdje primjećujemo da bi povećavanje broja zadataka koji ulaze u postupak žrijebanja doprinio smanjivanju rizika od zloupotreba.

Primjena jedinstvenog izbora kandidata za tužioce na nivou države

Izbor po novim pravilima⁶² sproveden je prvi put na osnovu javnog oglasa raspisanog 6. oktobra 2016. godine, za izbor četiri državna tužioca u osnovnim državnim tužilaštvima u Podgorici, Beranama i Kotoru u skladu sa Planom slobodnih tužilačkih mjesta iz decembra 2015. Na ovom konkursu su izabrana četiri kandidata u skladu sa rang listom.⁶³ U odluci o izboru kandidata je navedeno koliko su kandidati ostvarili bodova na pisanom testu, a koliko na intervjuu, odnosno konačni zbir bodova na osnovu čega su i rangirani.

Intervjuisanje kandidata za sudije i državne tužioce

Vidjeti gore.

Inicijalna obuka

U pogledu inicijalne obuke važe ista pravila kao kod inicijalne obuke kandidata za sudije.

⁶⁰ Vidjeti predlog amandmana XI i prateće obrazloženja na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Predlozi-amandmana-Akcije-za-ljudska-prava-na-Zakon-o-drzavnom-tuzilastvu.pdf>.

⁶¹ Vidjeti predlog amandmana XII i prateće obrazloženja na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Predlozi-amandmana-Akcije-za-ljudska-prava-na-Zakon-o-drzavnom-tuzilastvu.pdf>.

⁶² Zakon je objavljen u "Službenom listu CG", br. 11/2015 od 12.3.2015. godine, a stupio je na snagu 20.3.2015. (osim odredaba čl. 49. do 79. i čl. 86. do 100. koji će se primjenjivati od 1. januara 2016. godine).

⁶³ Odluka o izboru kandidata TS. broj 150/17.

Izbor tužilaca u 2015. godini do početka primjene novog Zakona

TS je pristupio izboru zamjenika državnih tužilaca u državne tužioce prema starom zakonskom rješenju koje nije izričito zabranjivalo odstupanje od rang liste kandidata.

Treba imati u vidu i da je, posle Ustavnih amandmana 2013. godine, prethodno važećim članom 135i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu iz 2014. godine bilo propisano da se izbor rukovodilaca državnih tužilaštava u skladu sa ovim zakonom ima izvršiti u roku od tri mjeseca, a izbor državnih tužilaca u roku od šest mjeseci od dana izbora TS, a prema članu 135j istog zakona, državni tužioci i njihovi zamjenici su nastavljali sa radom do izbora rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca.

TS se tokom javne rasprave protivio ovom rješenju navodeći, između ostalog, i da su postupajući državni tužioci i zamjenici državnih tužilaca stalnost funkcije stekli na osnovu zakona. Konsultativni savjet evropskih tužilaca u Strazburu je, dao mišljenje: "da izmjene ne smiju dovesti do kraja karijere propisno izabranog tužioca koji nije bio predmet sankcija pravilno izrečenih kao posljedice prethodno izvršenog teškog djela."⁶⁴

Kompromis je nađen u tome da se pristupilo pukom reizboru tužilaca i to većinom glasova TS odnosno bez obaveze pridržavanja rang liste kandidata.

U 2014. godini izvršen je izbor rukovodilaca državnih tužilaštava, dok je u 2015. godini, TS sproveo postupke izbora zamjenika državnih tužilaca u državne tužioce. Evropska komisija je u izvještaju za 2015. godinu konstatovala da je postupak reizbora "reappointing state prosecutors" okončan u decembru 2015. u skladu sa evropskim standardima.⁶⁵

Prethodno, TS nikad se nije preispitao rad i postupanje nekih od reizabranih tužilaca i njihovih zamjenika u istragama kršenja ljudskih prava i ratnih zločina koje su kritikovane kao nedjelotvorne. Akcija za ljudska prava je skretala pažnju VDT-u pogotovo u vezi sa procesuiranjem 12 slučajeva kršenja ljudskih prava koji su posebno uznemirili crnogorsku javnost.⁶⁶ Akcija je, dodatno, u avgustu 2014. naglasila da je neophodno što prije preispitati kvalitet rada svih državnih tužilaca, jer postoje slučajevi i od velikog društvenog značaja u kojima je očigledno neopravdano došlo do zastarijevanja krivičnog gonjenja, očigledno lošeg vođenja istrage bez rezultata, ili do neuspjeha optužnica.⁶⁷

Konačno, treba imati vidu da 2015. i 2016. nije pokrenut niti jedan disciplinski postupak protiv državnih tužilaca, što dodatno pojačava zaključak da reizbor starih kadrova, od kojih su neki odgovorni za neprofesionalno vođene istrage ozbiljnih kršenja ljudskih prava nije odgovorilo na očekivanja od reforme u državnom tužilaštvu.

⁶⁴ "Na Plenarnoj konferenciji generalnih tužilaca Savjeta Evrope održanoj 31.07.2013. godine u Jerevanu, izvršena je analiza ustavnog i zakonskog osnova u domaćem zakonodavstvu u odnosu na Državno tužilaštvo i državne tužioce, te i relevantnih dokumenata i preporuka Savjeta Evrope, mišljenja Konsultativnog savjeta evropskih tužilaca, Evropske komisije za demokratiju, kroz zakon (Venecijanska komisija) i Komiteta za promociju obaveza i posvećenosti država članica Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope o uvažavanju obaveza od strane Crne Gore (08.11.2013. godine)", Godišni izvještaj o radu Tužilačkog savjeta za 2014, str. 6.

⁶⁵ Izvještaj o Crnoj Gori za 2015. Godinu, Evropska komisija, Brisel, 11.11.2015, str. 13.

⁶⁶ Pismo Vrhovnom državnom tužiocu Ivicu Stankoviću od 21.10.2014. godine o 12 slučajeva kršenja ljudskih prava koji nisu ni istraženi ni kažnjeni zbog neprofesionalnog postupanja nadležnih državnih tužilaca, dostupno je na: <http://www.hraccion.org/?p=7394>.

⁶⁷ Pismo predsjedniku i članovima Tužilačkog savjeta od 1.8.2014. dostupno na: <http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/Pismo-Tuzilackom-savjetu-opsti-izbor-drzavnih-tuzilaca-1082014.pdf>.

Tužilački savjet je bio posebno nepravedan prema B.H, koju je bez obrazloženja izbjegao da izabere za državnog tužioca na čak tri konkursa, iako je po plasmanu na rang listi izbor izvjesno zaslužila.

Na sjednici održanoj 29.12.2015. kandidatkinja B.H. nije izabrana za ODT-a u Baru, iako je bila prva na rang listi, a izabrani su kandidati od 2. zaključno sa 7. mjestom. B.H je, iako treća na listi, izostavljena i prilikom odlučivanja o izboru ODT u Bijelom Polju, kada su izabrana dva prije i četiri kandidata koja su bila rangirana poslije nje. Konačno, B.H. je u izboru za ODT u Podgorici bila sedma na listi i jedina je izostavljena u izboru kandidata koji su bili rangirani od 1. do 17. mjesta. Istom prilikom se desilo još jedno odstupanje. Naime, izabrana je posljednje rangirana kandidatkinja (21. mjesto), dok su kandidati na pozicijama 18, 19 i 20 jednostavno preskočeni, takođe bez obrazloženja. a zatim i kandidatkinja koja je zauzela 21. mjesto.⁶⁸

Iako je kandidatkinja B.H. dobila obavještenje da je TS u odlučivanju opredijelilo to što se radilo o (re) izboru zamjenika tužilaca koji su ranije imenovani,⁶⁹ ono nije utemeljeno jer je ovom prilikom izabrana i kandidatkinja B.M. koja je na rang listi bila deveta, a koja je prije izbora bila savjetnica u Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici.⁷⁰

Na osnovu drugog javnog oglasa za ODT u Podgorici iz 2015. godine uočeno je novo odstupanje od rang liste, kada su od 8 rangiranih kandidata izabrani prvi, drugi i šesti kandidat. Takođe, za državne tužioce u ODT u Kotoru izabrani su prvi, treći i šesti kandidat, a za ODT u Ulcinju od dva prijavljena, izabran je drugi, a ne prvi kandidat. Ni u jednoj odluci nije dato obrazloženje za odstupanja od rangiranja na osnovu osvojenih bodova.

Tokom juna 2015. godine izvršen je izbor Glavnog specijalnog tužioca i osam specijalnih tužilaca i te odluke su objavljene. Naknadno, 30.6.2016. godine su izabrana dva specijalna tužioce u Specijalno državno tužilaštvo (izabrana su dva prvorangirana kandidata) i te odluke su objavljene.⁷¹ Prethodno, Akcija za ljudska prava je u pismu Vrhovnom državnom tužiocu izrazila zabrinutost zbog mogućnosti da na mjesto glavnog specijalnog tužioca, nadležnog za istragu i gonjenje izvršilaca ratnih zločina bude izabrana osoba u odnosu na koju postoji teret sumnje učešća u takvim zločinima.⁷² Vrhovni državni tužilac je odgovorio da su provjere ovih izlišne, jer su one već sprovedene za vrijeme kad je ovaj kandidat obavljao funkciju sudije Apelacionog suda, kao i da su u prisustvu predstavnika crnogorskih pravosudnih organa pred nadležnim organima Hrvatske provjerene optužbe na račun Milivoja Katnića i nije utvrđeno postojanje bilo kakve odgovornosti.⁷³

Sjednice TS su otvorene za javnost, a odluke o izboru državnih tužilaca su dostupne na sajtu Tužilačkog savjeta.

⁶⁸ Zapisnik sa sjednice TS. broj 255/15 od 29.12.2015. godine. Tom prilikom je izabrano 17 tužilaca u ODT-u u Podgorici.

⁶⁹ Informacija dobijena od kandidatkinje.

⁷⁰ Zapisnik sa sjednice TS. broj 255/15 od 29.12.2015. godine.

⁷¹ Odluka o izboru Saša Čađenović i Sanja Jovičević.

⁷² HRA dopis od 8. juna 2015 dostupan na: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/dopis-HRA-CGO-VDT-8.6.2015..pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/dopis-HRA-CGO-VDT-8.6.2015..pdf).

⁷³ Odgovor VDT-a TU. broj 102/15 od 15.10.2015. godine.

Preporuke:

1. Mjeru 1.1.1.3 „Uvođenje jedinstvenog sistema izbora državnih tužilaca na nivou države na osnovu transparentnog postupka i kriterijuma zasnovanih na zaslugama“ vratiti u AP za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa, da bi se analiziralo i pratilo njeno sprovođenje posebno u pogledu analize primjene inicijalne obuke u trajanju od 18 mjeseci u Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici.
2. Izmijeniti Zakon o Državnom tužilaštvu u odnosu na: uslov ograničenja u odnosu na politički angažman članova Savjeta iz reda uglednih pravnika, kao i kod Sudskog savjeta; ocjenjivanje poznavanja stranog jezika prilikom izbora kandidata; ocjenjivanje kriterijuma "sposobnost za donošenje odluka i rješavanje sukoba i razumijevanje uloge državnog tužioca u društvu" na osnovu pisanog testa; propisati pravo učesnika na konkursu na uvid i kopiranje dokumentacije drugih kandidata; trajanje obavezne inicijalne obuke kandidata za tužioce u zavisnosti od prethodnog iskustva rada u pravosuđu.
3. Izmijeniti Poslovnik Tužilačkog savjeta i povećati broj zadataka za potrebe testa za izbor kandidata za državnog tužioca.

1.1.1.4 Mobilnost državnih tužilaca – trajno raspoređivanje i privremeno državnih tužilaca

Zaključak:

Tokom 2016. godine su objavljena dva interna oglasa kojima su pozvani osnovni državni tužioci da se prijave za dobrovoljno premještanje u osnovna državna tužilaštva u Bijelom Polju (1 mjesto), Kotoru (2), Podgorici (1) i Beranama (1). Prijavio se samo jedan osnovni državni tužilac koji je i raspoređen na mjesto za koje se i prijavio, u Bijelom Polju. Nije bilo zainteresovanih za dobrovoljno premještanje u osnovno državno tužilaštvo u Kotoru, Podgorici i Beranama.

Strateška dokumenta

Već u prvom polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP za implementaciju Strategije reforme pravosuđa navedeno je da je mjera 1.1.1.4 realizovana, jer je ispunjena zadata aktivnost. U drugom polugodišnjem izvještaju se takođe navodi da je aktivnost djelimično realizovana jer se pristupilo prikupljanju procjene potrebe za potpunom mjestu državnih tužilaca dobrovoljnim premještanjem, napredovanjem i javnim oglašavanjem za prvi izbor državnih tužilaca u osnovnim državnim tužilaštvima, nakon čega će se donijeti Plan slobodnih tužilačkih mjesta. U trećem polugodišnjem izvještaju se navodi da je Plan slobodnih tužilačkih mjesta usvojen na sjednici Tužilačkog savjeta 29.12.2015. godine, kao i da se mjera realizuje u kontinuitetu. Iako je rok za sprovođenje mjere "I kvartal 2015. i kontinuirano" ova mjera je potpuno izostavljena iz četvrtog polugodišnjeg izvještaja, iako se ovaj plan odnosi na period od februara do kraja jula 2016. godine.

Mobilnost tužilaca je izostavljena iz Akcionog plana za 23 pregovaračko poglavlje.

Novine u odnosu na mobilnost državnih tužilaca

Zakonom o Državnom tužilaštvu propisano je privremeno i trajno upućivanje i raspoređivanje državnog tužioca (čl. 82-85). U pogledu upućivanja i raspoređivanja državnih tužilaca važe isti uslovi i kriterijumi kao kod sudija.

Kriterijumi za trajno dobrovoljno raspoređivanje Komisija za trajno dobrovoljno raspoređivanje

Poslovníkom o radu Tužilačkog savjeta propisano je da Tužilački savjet obrazuje Komisiju za trajno dobrovoljno raspoređivanje koja na osnovu prijave na interni oglas utvrđuje da li kandidati ispunjavaju uslove i sačinjava rang listu na osnovu rezultata rada u posljednje tri godine, odnosno ocjene rada (čl. 37, st. 1). Kad kandidati imaju isto mjesto na rang listi Tužilački savjet posebno cijeni potrebe državnog tužilaštva u koje državni tužilac vrši tužilačku funkciju i državnog tužilaštva u koje se raspoređuje i obavlja intervju sa tim kandidatima. Potrebe državnog tužilaštva u kojem državni tužilac vrši tužilačku funkciju i državnog tužilaštva u koje se raspoređuje državni tužilac cijene se na osnovu mišljenja sjednice državnih tužilaca tih državnih tužilaštava, koja se dostavlja Komisiji. Tužilački savjet je na sjednici održanoj 28.7.2016. godine obrazovao Komisiju za trajno dobrovoljno raspoređivanje u sastavu: Vesna Ratković, predsjednica i članice Nada Bugarin i Katarina Kljajević.

Analiza odluka o trajnom raspoređivanju tužilaca 2015 – 2016

Tokom 2016. objavljena su dva interna oglasa kojima su pozvani osnovni državni tužioci da se se prijave za dobrovoljno premještanje u osnovna državna tužilaštva u Bijelom Polju (1 mjesto), Kotoru (2 mjesta), Podgorici (1 mjesto) i Beranama (1 mjesto). Prijavio se samo jedan osnovni državni tužilac koji je i raspoređen na mjesto za koje se prijavio (u Bijelom Polju).⁷⁴ Nije bilo zainteresovanih kandidata za dobrovoljno premještanje u osnovno državno tužilaštvo u Kotoru. Na interni oglas koji je objavljen 22. juna 2016. kojim je traženo dobrovoljno raspoređivanje po jednog osnovnog državnog tužioca u tužilaštva u Podgorici i Beranama, nije bilo kandidata.⁷⁵

Privremeno upućivanje u drugo tužilaštvo 2015 – 2016

Tužilački savjet je 2015. godine donio odluku o upućivanju dva državna tužioca u Sekretarijat Tužilačkog savjeta. Tokom 2016. u Specijalno državno tužilaštvo upućeno je ukupno 17 državnih tužilaca, od kojih 16 državnih tužilaca kako bi postupali u predmetima iz oblasti izbornog prava.

Preporuka:

1. Mjeru 1.1.1.4 „Unaprijediti jedinstvene kriterijume za veću dobrovoljnu mobilnost državnih tužilaca” vratiti u AP za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa i predviđeti aktivnost usvajanja Podsticajnih mjera za trajno dobrovoljno raspoređivanje državnih tužilaca, da bi se podstakli na mobilnost.

⁷⁴ TS. broj 213/16-1 od 9. juna 2016. godine.

⁷⁵ TSO. broj 3/16 od 22. juna 2016. godine.

1.1.1.5 Uvođenje prijemnog ispita za pripravnike i reforma polaganja pravosudnog ispita

Zaključak:

Zakon o pripravnicima u sudovima i državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu, usvojen 2016. godine, donosi značajne novine u pogledu angažovanja pripravnika u pravosudnim organima, kao i u pogledu uslova i načina polaganja pravosudnog ispita. Zakon uvodi obavezu usvajanja posebnih planova zapošljavanja pripravnika u sudovima i državnim tužilaštvima i polaganje prijemnog ispita za pripravnike. Zakon još uvijek nije primijenjen, jer nijesu usvojeni programi za polaganje pravosudnog ispita, nije оформljena komisija za polaganje prijemnog i pravosudnog ispita, niti su usvojeni planovi zapošljavanja pripravnika, koji treba da sadrže broj pripravničkih mjesta u pravosudnim organima.

Strateški dokumenti i njihova primjena

U okviru strateške smjernice koja se odnosi na uspostavljanje jedinstvenog sistema izbora nosilaca pravosudne funkcije na nacionalnom nivou (1.1.1) kao posebna mjera predviđeno je uvođenje obaveze polaganja prijemnog ispita za obavljanje pripravničkog rada u sudu i državnom tužilaštvu, izmijeniti uslove za polaganje pravosudnog ispita i uvesti ocjene na pravosudnom ispitu (1.1.1.5). Akcioni plan za poglavlje 23 sadrži sličnu mjeru koja se odnosi na donošenje Zakona o pravosudnom ispitu kojim je uvedena obaveza polaganja prijemnog ispita nakon završenog pravnog fakulteta za obavljanje pripravničkog rada izmijenjeni uslovi za polaganje pravosudnog ispita i uvedena ocjena na pravosudnom ispitu (1.4.4.9). U okviru realizacije navedenih strateških smjernica i mjera iz oba akciona plana, trebalo je pristupiti usvajanju Zakona o pravosudnom ispitu, definisanju programa za polaganje pravosudnog ispita, formiranju komisija za polaganje prijemnog i pravosudnog ispita kao i donošenju plana zapošljavanja pripravnika koji će sadržati broj mjesta za zapošljavanje pripravnika u pravosudnim organima.

Skupština Crne Gore je tokom jula 2016. godine donijela Zakon o pripravnicima u sudovima i državnom tužilaštvu i pravosudnom ispitu.⁷⁶ Zakonom se uređuju posebni uslovi i postupak zasnivanja radnog odnosa u svojstvu pripravnika u sudovima i Državnom tužilaštvu i stručno osposobljavanje pripravnika, kao i uslovi i način polaganja pravosudnog ispita. Takođe, Zakon propisuje obavezu usvajanja posebnih planova zapošljavanja pripravnika u sudovima i državnim tužilaštvima koji sadrže broj potrebnih pripravnika za vrijeme od tri godine kao i broj pripravnika koji će biti primljeni na stručno osposobljavanje u naredne tri godine za koje se ti planovi donose.

Zakon donosi nekoliko uslova kada je riječ o sticanju prava na polaganje pravosudnog ispita. Zakon propisuje da pravosudni ispit može polagati pripravnik koji je završio program stručnog osposobljavanja u sudovima, odnosno u Državnom tužilaštvu, u skladu sa ovim zakonom. Takođe, pravosudni ispit može polagati i lice koje je završilo četvorogodišnji program na

⁷⁶ "Sl. list CG", br. 55/2016 i 57/2016 (ispravka)

pravnom fakultetu VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja i ima radno iskustvo na pravnim poslovima, i to:

- a) u trajanju od tri godine u Ustavnom sudu Crne Gore, kod advokata ili Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa Crne Gore;
- b) u trajanju od četiri godine kod notara ili javnog izvršitelja.

Pravosudni ispit može polagati i lice koje je završilo četvrogodišnji program na pravnom fakultetu VII1 nivo kvalifikacije obrazovanja i ima radno iskustvo kao pravnik na pravnim poslovima u drugom državnom organu, organu državne uprave, organu lokalne samouprave, privrednom društvu ili drugom pravnom licu u trajanju od četiri godine.

Ministarstvo pravde je donijelo 3 podzakonska akta kojima se na detaljniji način uređuju program stručnog osposobljavanja pripravnika u sudovima i Državnom tužilaštvu, program i način polaganja ispita za pripravnike u sudovima i Državnom tužilaštvu, kao i sadržaj i način vođenja dnevnika o sprovođenju programa praktičnog dijela stručnog osposobljavanja pripravnika u sudovima i Državnom tužilaštvu.⁷⁷ Do sada nijesu realizovane obaveze iz AP koje se odnose na definisanje programa za polaganje pravosudnog ispita, formiranje komisija za polaganje prijemnog i pravosudnog ispita kao i donošenju plana zapošljavanja pripravnika koji će sadržati broj mjesta za zapošljavanje pripravnika u pravosudnim organima.

Preporuka:

Vrhovni sud i Vrhovno državno tužilaštvo treba da usvoje planove zapošljavanja pripravnika i angažovanja pripravnika putem programa stručnog osposobljavanja u sudovima odnosno državnim tužilaštvima, u skladu sa Zakonom. Ministarstvo pravde u najkraćem roku treba da razvije program za polaganje pravosudnog ispita i obrazuje Komisiju za polaganje pravosudnog ispita. Neophodno je da se AP obezbijedi kontinuirano praćenje primjene ovog Zakona, pogotovu u dijelu planiranja zapošljavanja i angažovanja pripravnika u sudovima i državnim tužilaštvima, kao i u pogledu efekata koji će polaganje pravosudnog ispita i ispita za pripravnike proizvesti na pravosudni sistem u cjelini.

⁷⁷ Pravilnik o programu stručnog osposobljavanja pripravnika u sudovima i Državnom tužilaštvu; Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita za pripravnike u sudovima i Državnom tužilaštvu i Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja dnevnika o sprovođenju programa praktičnog dijela stručnog osposobljavanja pripravnika u sudovima i Državnom tužilaštvu; dostupno na: http://www.pravda.gov.me/rubrike/ispit_za_pripravnike/170461/Propisi-koji-ureduju-ovu-oblast.html.

1.1.2 i 1.1.3 Napredovanje i ocjenjivanje sudija i tužilaca

Zaključak:

Novim zakonima u martu 2015. godine propisana su dva osnovna kriterijuma za napredovanje sudija i državnih tužilaca: ocjena rada i ocjena intervjua sa kandidatom. Ocjena rada je zasnovana na sistemu periodičnog ocjenjivanja sudija i državnih tužilaca, koji je propisan zakonima i razrađen pratećim podzakonskim aktima koje su usvojili Sudski savjet i Tužilački savjet 2015. i 2016. godine.

Primjena novih pravila o napredovanju i ocjenjivanju sudija i državnih tužilaca odložena je do 1.1.2016. godine, pa je biranje sudija u sudove viših instanci i napredovanje državnih tužilaca u međuvremenu vršeno na osnovu ranije važećih zakona.

U 2015. i 2016. godini je napredovalo 16 sudija, tri izborom za sudije Vrhovnog suda Crne Gore, dvije izborom za sudije Upravnog suda, jedan za sudiju Privrednog suda i deset za sudije Višeg suda u Podgorici. Za četiri mjesta oglasi nisu bili raspisani u skladu sa Planom sudijskih mjesta. Izabrano je i deset predsjednika sudova. Nedostatak indikatora za ocjenjivanje kandidata, na šta je Akcija za ljudska prava upozoravala od 2009. godine, ugrozilo je objektivnost postupka napredovanja, jer je omogućilo da se proizvoljno ocjenjuju kandidati i prave bodovne (rang) liste. Ovakva situacija je dovela i do podnošenja tužbi u dva slučaja protiv odluka Sudskog savjeta. Presudama Upravnog i Vrhovnog suda je dato za pravo Sudskom savjetu da ocjenjuje kandidate po sopstvenom nahođenju, što je dodatno ugrozilo povjerenje u rad tog tijela. Ove izbore je obilježio i kontroverzan izbor dugogodišnje pomoćnice ministara pravde za sudiju i odmah predsjednicu Upravnog suda, kao i spor oko vrednovanja kandidata koji se prijavljuju za sudije Upravnog suda, a koji prethodno nisu bili sudije u odnosu na one koji su to bili. Ovaj problem do danas nije riješen iako je Sudski savjet od 2008. godine imao vremena da preduzme mjere za njegovo rješavanje. Isti je problem je postojao i kod Tužilačkog savjeta u odnosu na napredovanje tužilaca (detaljnije u posebnim izvještajima o napredovanju sudija i tužilaca do početka reforme).

Prvi postupci oglašavanja sudijskih i tužilačkih mjesta za napredovanje na osnovu novih zakona, preambiciozno planirano za kraj 2014. godine (aktivnost 1.1.2.1b AP), sprovedena je do 2017. godine samo u slučaju izbora specijalnih državnih tužilaca i jednog izbora državnih tužilaca u Više državno tužilaštvo. Za potrebe izbora u Više državno tužilaštvo, kandidati državni tužioci su i ocjenjeni za potrebe napredovanja.

Prvi oglas za napredovanje sudija po novom zakonu, raspisan je za izbor sudije Vrhovnog suda u decembru 2016. godine, a u januaru 2017. su raspisana i dva oglasa za izbor sudije Višeg suda u Bijelom Polju i dvoje sudija Upravnog suda. Ni jedan postupak još nije okončan.

Postupak ocjenjivanja rada sudija i predsjednika sudova, odnosno državnih tužilaca i rukovodilaca državnog tužilaštva (aktivnost 1.1.3.2 b AP) sproveden je do aprila 2017. samo u jednom osnovnom sudu (u Nikšiću) i jednom osnovnom državnom tužilaštvu (na Cetinju) u okviru pilot projekata, predviđenih mjerama u AP 23. Rezultati tih projekata nisu objavljeni. Novi sistemi ocjenjivanja i napredovanja sudija i državnih tužilaca sadrže i očigledne greške, posebno u odnosu na pravila za utvrđivanje ocjene od koje zavisi napredovanje, pa bi hitno trebalo pristupiti izmjeni zakona i podzakonskih akata. Prije toga obezbijediti konsultacije sa svim sudijama, državnim tužiocima i advokatima.

Strateška dokumenta i njihova primjena

”EU naglašava značaj obezbjeđenja da sistemi zapošljavanja, ocjene i napredovanja sudija i državnih tužilaca (uključujući i one na višim nivoima) budu zasnovani na jedinstvenim, transparentnim i objektivnim kriterijumima primjenjivim na nivou cijele države. EU konstatuje namjeru Crne Gore u tom pravcu da uvede takve sisteme kroz dalje izmjene i dopune određenih zakona (Zakona o Sudskom savjetu, Zakona o sudovima, Zakona o Ustavnom sudu i Zakona o Državnom tužilaštvu, kao i odgovarajućih podzakonskih akata). Crna Gora mora uspostaviti bilans ostvarenih rezultata koji će pokazati da su i imenovanja i unapređenja sudija transparentna i zasnovana isključivo na zaslugama bez političkog uticaja.”⁷⁸

Strategija reforme pravosuđa 2007 – 2012 nije dovela do uspostavljanja i primjene jasnih kriterijuma za napredovanje i ocjenjivanje nosilaca pravosudnih funkcija, pa i Strategija reforme pravosuđa 2014 – 2018 kao strateške smjernice sadrži unaprjeđivanje kriterijuma za napredovanje nosilaca pravosudnih funkcija, zasnovanog na sistemu njihovog periodičnog ocjenjivanja (1.1.2 i 1.1.3).

Akcionim planom uz Strategiju za period 2014 – 2016 (AP) planirano je da se kriterijumi za napredovanje sudija i tužilaca unaprijede na osnovu rezultata rada zasnovanih na sistemu profesionalnog ocjenjivanja i da se to propiše zakonom (1.1.2.1.a), kao i da se uspostavi sistem za periodično ocjenjivanje kroz donošenje posebnih pravila i indikatora za ocjenjivanje, izradu jedinstvenih obrazaca za ocjenjivanje i formiranje Komisije za ocjenjivanje (mjere: 1.1.3.1.a i b, 1.1.3.2 a).

Akcionim planom za poglavlje 23 (AP za 23) je predviđeno donošenje posebnih pravila za uređivanje postupka ocjenjivanja i indikatora za ocjenjivanje, kriterijuma za ocjenu sudija i državnih tužilaca, kao i kriterijuma i indikatora za ocjenjivanje predsjednika sudova i rukovodilaca državnih tužilaštava (mjera: 1.1.3.4.1 i 1.1.3.4.2).

U pogledu praktične primjene novih propisa, AP je predvidio da se sprovede postupak oglašavanja sudijskih i tužilačkih mjesta za napredovanje (1.1.2.1b) i postupak ocjenjivanja rada sudija i predsjednika sudova, odnosno državnih tužilaca i rukovodilaca državnog tužilaštva (1.1.3.2 b). AP za poglavlje 23 je predviđeno je da se postupak ocjenjivanja testira u pilot sudu i državnom tužilaštvu (1.1.3.4.5).

Novim zakonima u martu 2015. propisana su dva osnovna kriterijuma za napredovanje sudija i državnih tužilaca: ocjena rada i ocjena intervjua sa kandidatom.⁷⁹

Ocjena rada je zasnovana na sistemu periodičnog ocjenjivanja sudija i državnih tužilaca, koji je propisan zakonima i razrađen pratećim podzakonskim aktima koje su usvojili Sudski savjet i Tužilački savjet 2015. i 2016. godine (u nastavku detaljnije). Cilj ocjenjivanja je ”radi procjene njihove stručnosti, kvantiteta i kvaliteta rada, etičnosti i potrebe za obukom, kao i u svrhu

⁷⁸ ZAJEDNIČKA POZICIJA EVROPSKE UNIJE, Pregovaračko poglavlje 23 Pravosuđe i temeljna prava, Brisel, 12.12.2013.

⁷⁹ Zakon o Sudskom savjetu (”Sl. list Crne Gore”, br. 13/08, 13/2008, 39/2011, 31/2012, 46/2013, 51/2013, 11/15), čl. 74; Zakon o državnom tužilaštvu (”Sl. list CG”, br. 40/2008, 39/2011, 46/2013, 11/15), čl. 75 i 77.

napredovanja...”.⁸⁰ **Ne ocjenjuju se jedino sudije Vrhovnog suda i državni tužioci Vrhovnog državnog tužilaštva, uključujući Vrhovnog državnog tužioca, što po našem mišljenju nije opravdano.** Iako sudije i tužioci najviše instance po pravilu ne napreduju, iako mogu da konkurišu za mjesto predsjednika Vrhovnog suda ili Vrhovnog državnog tužioca i sudije Ustavnog suda ili Evropskog suda za ljudska prava, i dalje stoje ostali razlozi propisanog cilja ocjenjivanja zbog kojih bi trebalo pratiti i ocjenjivati njihov rad. Odluke i ove kategorije sudija i tužilaca su podložne ukidanju od strane Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava, a njihovo stručno usavršavanje ne bi trebalo da prestane danom izbora na visoku funkciju.

Ocjenjivanje sudija i državnih tužilaca se, po pravilu, vrši svake tri godine, a državnih tužilaca koji su prvi put izabrani nakon dvije, odnosno četiri godine, ”radi procjene stručnosti, kvantiteta i kvaliteta rada, etičnosti i potrebe za obukom, kao i u svrhu napredovanja”⁸¹.

Sudski savjet je 9.12.2015. usvojio Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova, koja do sada nisu mijenjana⁸². Tužilački savjet je 23.12.2015. usvojio Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, precizirana 12.10.2016, posle sprovođenja pilot projekta ocjenjivanja u Osnovnom državnom tužilaštvu na Cetinju. Obrasci za ocjenjivanje su sastavni dio pravila o ocjenjivanju, dok obrasce za ocjenjivanje kandidata koji napreduju sadrže Poslovnik Sudskog savjeta od 20.10.2015, i Poslovnik Tužilačkog savjeta od 12.11.2015.

Primjena novih pravila o napredovanju i ocjenjivanju sudija i državnih tužilaca zakonima je odložena do 1.1.2016. godine, pa je biranje sudija u sudove viših instanci i napredovanje državnih tužilaca u međuvremenu vršeno na osnovu ranije važećih zakona.

Prvi postupci oglašavanja sudijskih i tužilačkih mjesta za napredovanje na osnovu novih zakona, aktivnost 1.1.2.1b AP, koja je preambiciozno planirana za kraj 2014. godine, sprovedena je do 2017. godine u slučaju izbora specijalnih državnih tužilaca i jednog izbora državnih tužilaca u Više državno tužilaštvo. Za potrebe izbora u Više državno tužilaštvo, kandidati državni tužioci su i ocjenjeni za potrebe napredovanja.⁸³

Prvi oglas za napredovanje sudija po novom zakonu, raspisan je za izbor sudije Vrhovnog suda, 27.12.2016, a u januaru 2017. raspisani su i dva oglasa za izbor jednog sudije Višeg suda u Bijelom Polju i dvoje sudija Upravnog suda. Ni jedan postupak još nije okončan.

Postupak ocjenjivanja rada sudija i predsjednika sudova, odnosno državnih tužilaca i rukovodilaca državnog tužilaštva (aktivnost 1.1.3.2 b AP) sproveden je do aprila 2017. samo u jednom osnovnom sudu (u Nikšiću) i jednom osnovnom državnom tužilaštvu (na Cetinju) u okviru pilot projekata, predviđenih mjerama u AP23. Rezultati tih projekata nisu objavljeni.⁸⁴

⁸⁰ Čl. 87, st. 1 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, op. cit, čl. 86, st. 1 Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit.

⁸¹ Zakon o Sudskom savjetu, op.cit, čl. 86; Zakon o državnom tužilaštvu, Sl. list CG, 11/2015, 42/2015, čl. 86.

⁸² Rad na izvještaju je okončan 10. aprila 2017.

⁸³ U skladu sa čl. 86, st. 4, tač. 2 Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit.

⁸⁴ Tužilački savjet nije učinio dostupnim izvještaje sa rezultatima i zaključcima ocjenjivanja u Pilot državnom tužilaštvu. Na zahtjev za pristup tim izvještajima dobili smo odgovor:

”1) ... obavještavamo vas da je uvidom u službeni evidenciju Sekretarijata Tužilačkog savjeta utvrđeno da je na osnovu sagledanih rezultata ocjenjivanja u Pilot tužilaštvu – Osnovnom državnom tužilaštvu u Cetinju na sjednici

Kriterijumi za napredovanje

Intervju

Ocjena rada sudije, odnosno državnog tužioca je razumljiv, osnovni kriterijum za napredovanje, razrađen posebnim Pravilima za ocjenjivanje, koja su usvojili Sudski savjet i Tužilački savjet, o čemu se detaljnije govori u nastavku.

Međutim, drugi kriterijum za napredovanje, **ocjena intervju sa kandidatom, deluje suviše, posmatrana u svjetlu sadržaja tog intervju**. Iako nosi samo do petine ukupnog broja bodova, intervju ostavlja prostor Sudskom i Tužilačkom savjetu da mimo ocjene rada proizvoljno utiču na napredovanje.

Zakon o državnom tužilaštvu upućuje na potpuno isti sadržaj intervju kao prilikom prvog izbora za državnog tužioca (čl. 70 i 61). Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama nije ni propisan sadržaj ovog intervju, pa se, po analogiji, pretpostavlja da se na njemu ocjenjuje isto što i prilikom prvog izbora (čl. 49), a to je:

- motivisanost za rad u sudu, tj. Državnom tužilaštvu;
- komunikativnost;
- sposobnost za donošenje odluka i rješavanje sukoba i
- razumijevanje uloge sudije, tj. državnog tužioca u društvu.

Ispitivanje i ponovno ocjenjivanje na iste teme osoba koje su više godina sudile, tj. obavljale posao državnog tužioca može da deluje i ponižavajuće. Motivacija za napredovanje je prirodna pojava i logična za nekoga ko se prijavi da napreduje, pa je ispitivanje i ocjenjivanje toga suviše. Što se tiče "komunikativnosti", treba imati u vidu da je "vještina komunikacije" jedan od podkriterijuma koji čini i sastavni dio ocjene rada. Preostalo, "sposobnost za donošenje odluka i rješavanje sukoba" i "razumijevanje uloge sudije, odnosno državnog tužioca u društvu" je nešto što je već ispitano prilikom prvog izbora.

Ocjena rada

Ocjenjivanje je 2016. sprovedeno u dva pilot projekta, čiji rezultati nisu objavljeni.⁸⁵ I Sudski savjet i Tužilački savjet su obrazovali Komisiju za ocjenjivanje, a Tužilački savjet i vijeće za ocjenjivanje za potrebe ocjenjivanja tužilaca koji su se prijavili za napredovanje u Više državno

Tužilačkog savjeta konstatovano da je potrebno pristupiti izmjenama Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, koja su u međuvremenu izmijenjena, te objavljena na sajtu Tužilačkog savjeta, link <http://tuzilastvocg.me/media/files/Pravila%20za%20ocjenjivanje%20dr%C5%BEavnih%20tu%C5%BEilaca-originalna%20verzija.pdf>".

⁸⁵ Javnosti je poznato da je sproveden postupak ocjenjivanja u pilot projektima u Osnovnom državnom tužilaštvu na Cetinju i Osnovnom sudu u Nikšiću prema mjeri 1.1.3.4.5 Akcionog Plana za poglavlje 23. pravosuđe i temeljna prava Vlade Crne Gore od 19.2.2015. Nije omogućen pristup izvještaju sa rezultatima i zaključcima ocjenjivanja u pilot državnom tužilaštvu, koji je zatražen od Tužilačkog savjeta. Objavljene su izmjene Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava od 12.10.2016. na osnovu iskustva iz pilot projekta.

tužilaštvo.⁸⁶

Sudski savjet je usvojio Prosječna mjerila kvantiteta rada za osnovne sudove preko 12 sudija, koja su važna za ocjenjivanje podkriterijuma "kvalitet i kvantitet rada". Ostaje da se usvoje Prosječna mjerila za sudove sa manjim brojem sudija, i druge vrste sudova. Prosječna mjerila se utvrđuju tako što se ukupan broj riješenih predmeta u toku jedne godine u određenoj materiji za određenu kategoriju sudova podijeli sa brojem sudija koji su radili u toj materiji. U perspektivi, ovaj metod bi trebalo da bude korigovan, kada se PRIS podesi u skladu sa zaključcima studije mjerenja složenosti predmeta i vremenskog opterećenja sudija u skladu s tim.

Period rada koji se ocjenjuje

Zakonima je propisano da se ocjenjivanje po pravilu vrši svake tri godine, izuzetno i ranije za potrebe ocjenjivanja, ako sudija ili tužilac ranije nije ocjenjivan, odnosno posle godinu dana, ako je kandidat za ocjenjivanje dobio prethodno ocjenu nezadovoljava.⁸⁷ Tužioci koji nemaju stalnu funkciju ocjenjuju se prvi put posle dvije godine, pa posle četiri.

Nije precizirano iz kog perioda se prikupljaju podaci za napredovanje, pogotovo u odnosu na prvo ocjenjivanje, jer to nije propisano ni prelaznim odredbama zakona, ali se može pretpostaviti da je to period od posljednje tri godine. Međutim, **smatramo da bi trebalo napraviti izuzetak i propisati da će se prilikom ocjenjivanja uzeti u obzir i presude Ustavnog suda i, posebno, Evropskog suda za ljudska prava, koje budu donijete posle perioda od tri godine**, o čemu se dolje detaljnije govori.

Kriterijumi i podkriterijumi

Dva osnovna kriterijuma za ocjenjivanje rada i sudija i državnih tužilaca su stručno znanje i opšte sposobnosti za vršenje tužilačke funkcije.⁸⁸ Ovi kriterijumi se kod sudija cijene na osnovu deset podkriterijuma, a kod državnih tužilaca na osnovu osam.

Stručno znanje sudije se cijeni na osnovu četiri podkriterijuma: 1) kvantitet i kvalitet rada; 2) priprema za suđenje; 3) sposobnost planiranja i djelotvornog sprovođenja procesnih radnji i vještine vođenja ročišta, i 4) stručno usavršavanje.

Stručno znanje državnog tužioca se cijeni na osnovu šest podkriterijuma, od kojih su četiri suštinski isti kao kod sudija (1, 2, 3 i 6), dok su dodatna dva 4) vještina korišćenja tužilačkog znanja i 5) vještina postupanja.

Opšte sposobnosti za vršenje sudijske i tužilačke funkcije se ocjenjuju na osnovu ista četiri podkriterijuma: 1) vještina komunikacije; 2) sposobnost prilagođavanja promijenjenim

⁸⁶ Odluka Sudskog savjeta od 22.12.2015, dostupna: <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/4580.pdf>; Odluka o izboru, Tužilački savjet, Ts. br. 353/16, 27.12.2016.

⁸⁷ Zakon o Sudskom savjetu, op.cit, čl. 86; Zakon o državnom tužilaštvu, op.cit, čl. 86.

⁸⁸ Zakon o državnom tužilaštvu, op. cit, čl. 88.

okolnostima; 3) učestvovanje u različitim stručnim aktivnostima, 4) sposobnost organizacije i koordinacije zaposlenih u sudu.

Pravila za utvrđivanje ocjene

Ocjena može biti odličan, dobar, zadovoljava i nezadovoljava i utvrđuje se tako što se svi podkriterijumi jednako uzimaju u obzir. Međutim, ne izračunava se prosječna ocjena, već su zakonom uvedena određena pravila na osnovu kojih se utvrđuje ocjena:

”Sudija/državni tužilac se ocjenjuje ocjenom odličan ako je njegov rad po svim pokriterijumima ocijenjen ocjenom odličan, odnosno po dva pokriterijuma dobar, a po ostalim odličan.

Sudija/državni tužilac se ocjenjuje ocjenom dobar ako je njegov rad po najmanje pet podkriterijuma ocijenjen ocjenom dobar.

Sudija/državni tužilac se ocjenjuje ocjenom zadovoljava ako je njegov rad po najmanje četiri podkriterijuma ocijenjen ocjenom zadovoljava.

Sudija/državni tužilac se ocjenjuje ocjenom ne zadovoljava ako je po najmanje dva podkriterijuma ocijenjen ocjenom ne zadovoljava.”⁸⁹

Ovakvo uputstvo za utvrđivanje ocjena ima ozbiljne nedostatke. Ono nije primjenjivo u odnosu na stavove 2 i 3, a u odnosu na stav 4 je i nepravedno.

Prvo, pravilo ne odgovara na sve kombinacije ocjena po podkriterijumima koje se mogu javiti osim ponuđenih. Npr. nije jasno kako ocijeniti sudiju⁹⁰ koji nije ocijenjen sa dobar po najmanje pet kriterijuma, već su mu ocjene, na primjer, tri 5, dvije 3 i tri 2?

Drugo, ovo pravilo, koje se ne zasniva na prosječnoj ocjeni, izjednačava kandidata koji pored četiri ocjene ”dobar”, ima druge četiri odlične ocjene, sa kandidatom koji ima pet ocjena ”dobar” i tri ocjene ”dovoljan”, jer to još uvijek nije dovoljno da bi se ocijenio sa ”dovoljan”. Oba hipotetična kandidata napreduju s istom ocjenom ”dobar”, iako su realno sasvim različitog ukupnog uspjeha. Prvom kandidatu je prosječna ocjena 4, a drugom 2,6.

Treće, izjednačavanje vrijednosti svih podkriterijuma, uz pravila propisana u stavovima 3 i 4, dovodi do toga da sudija kome se utvrdi i nezadovoljavajuća ocjena za ”kvalitet i kvantitet rada”, opet može da dobije ocjenu dobar, što znači da može i da napreduje i čak ne bude upućen ni na kakvu posebnu obuku, na koju se upućuju kandidati ukupno ocijenjeni ocjenom ”ne zadovoljava” i ”zadovoljava”.⁹¹ Isto tako, sudija koji ima i više utvrđenih kršenja etike, pa po tom podkriterijumu ”vještina komunikacije” bude ocijenjen sa ”ne zadovoljava”, ako mu je to jedina negativna ocjena opet može da dobije ocjenu dobar i da napreduje bez problema. Moguća je i situacija da sudija i državni tužilac čiji ”kvalitet i kvantitet” rada nezadovoljava, uz to ima i ocjenu

⁸⁹ ”Utvrđivanje ocjene”, član 97 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, op. cit, čl. 96 Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit.

⁹⁰ Isto važi i za tužioce, s tim što se oni ocjenjuju sa više ocjena (10 podkriterijuma), pa je broj kombinacija i veći.

⁹¹ ”Posljedice ocjene”, čl. 99 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, op. cit, čl. 98 Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit.

dovoljan iz "vještine komunikacije", tj. etike, i ocjenu dovoljan iz još jednog podkriterijuma i da takođe može da napreduje.

Imajući sve navedeno u vidu, može se zaključiti da sistem utvrđivanja ocjene nije dovoljno promišljen i da može dovesti do sasvim nepravednih posljedica, pa bi zakoni u ovom dijelu morali da se promijene.

Ocjenjivanje kvaliteta rada sudija i državnih tužilaca

Kvalitet rada državnih tužilaca ocjenjuje se na osnovu potvrđenih optužnica, osuđujućih presuda i usvojenih žalbi.⁹² Kvalitet rada sudija se cijeni na osnovu broja ukinutih odluka, broja otvorenih pretresa, odnosno rasprava u predmetima u kojima je odlučivano po žalbi, broja usvojenih kontrolnih zahtjeva, blagovremenosti izrade odluka i kvaliteta obrazloženja.⁹³

a) Presude Evropskog suda za ljudska prava i odluke Ustavnog suda po žalbi

Prilikom ocjenjivanja kvaliteta rada sudija i tužilaca, trebalo bi **uzeti u obzir i odluke Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava**, koje predstavljaju ocjenu rada sudije ili tužioca u primjeni Ustava i međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, koji su takođe izvor prava.⁹⁴ Na ovaj način bi se i sudije i tužioci odgovarajuće motivisali da prate i primjenjuju praksu Evropskog suda za ljudska prava, isto kao i praksu crnogorskih sudova.

Ustavni sud je nadležan da ukida i pravosnažne presude i nalaže preduzimanje radnji⁹⁵, a presuda Evropskog suda za ljudska prava takođe može da dovede do ponovnog otvaranja postupka, što se u praksi Crne Gore više puta dešavalo.⁹⁶ U publikaciji "Analiza rada Sudskog savjeta 2008-2013", Akcija za ljudska prava je dala pregled presuda koje je do tada donio Evropski sud za ljudska prava, u kojima je utvrđeno da su ljudska prava povređena presudama koje je donosio i Vrhovni sud.⁹⁷ Što se tiče državnih tužilaca, presuda u predmetu *Milić i Nikezić protiv Crne Gore*, u kojoj je utvrđena povreda zabrane torture, važna je za ocjenu postupanja državnog tužioca, koji je neopravdano propustio da sprovede djelotvornu istragu i preduzme krivično gonjenje, i tako prekršio ljudsko pravo na zabranu torture.⁹⁸ Kao što je prethodno navedeno, ove odluke bi trebalo uzimati u obzir bez obzira na to da li obuhvataju postupanje u posljednje tri godine, imajući u vidu da postupak pred oba navedena suda traje i duže od tog perioda.

⁹² Čl. 9 Pravila za ocjenjivanje tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava

⁹³ Čl. 90, st. 2 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, op. cit i čl. Pravila o ocjenjivanju sudija i predsjednika sudova.

⁹⁴ Vidi čl. 118, st. 2 Ustava Crne Gore, čl. 2, st. 2 Zakona o Državnom tužilaštvu, *Sl. list CG*, br. [11/2015](#) i [42/2015](#).

⁹⁵ Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore "*Sl. list CG*", br. [11/2015](#), član 76. Upečatljiv primjer iz prakse je odluka Ustavnog suda Crne Gore, UŽ-III br. 87-09, kojom je usvojena ustavna žalba pisca i novinara Andreja Nikolaidisa i ukinuta presuda Vrhovnog suda Crne Gore Rev. Br. 262/08, od 6.6.2009.

⁹⁶ Vidi čl. 428a Zakona o parničnom postupku, *Sl. list RCG*, br. [22/2004](#), [28/2005](#) - Odluka US RCG, [76/2006](#) i *Sl. list CG*, br. [47/2015](#) - drugi zakon i [48/2015](#).

⁹⁷ "Analiza rada Sudskog savjeta 2008-2013", op.cit, str. 159, obuhvata pregled od aprila 2009. do februara 2013, dostupno na www.hracion.org. Od tada su donijete relevantne presude Radunović i drugi protiv Crne Gore, 2016 (<http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/4943.pdf>), Mugoša protiv Crne Gore, 2016 (<http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/2212.pdf>), i druge dostupne na stranici www.sudovi.me.

⁹⁸ Prevod presude je dostupan: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/4943.pdf>

b) Zastarjelost krivičnog gonjenja u okviru ocjenjivanja kvaliteta rada

Posebna pažnja prilikom ocjenjivanja državnih tužilaca i sudija morala bi biti posvećena **situaciji kada dođe do zastarjelosti krivičnog gonjenja** uslijed neažurnog postupanja. U svakom takvom slučaju morala bi se oformiti komisija da ispita da li je do takve posljedice došlo zbog propusta u radu nadležnog državnog tužioca ili sudije. Ako se propusti utvrde, obezbijediti da se to adekvatno uzima u obzir u okviru ocjenjivanja, tako što sprječava napredovanje i može da dovede do razrješenja.

U ovakvoj situaciji, propisana je mogućnost da sudija i državni tužilac odgovaraju za teži disciplinski prekršaj.⁹⁹ Međutim, čak i ako se utvrdi odgovornost za taj prekršaj, to ne mora nužno dovesti do zabrane napredovanja (od svega dvije godine), jer su za teži prekršaj propisane dvije vrste sankcije – zabrana napredovanja i novčana kazna, a nije izvjesno da se one kumulativno izriču.¹⁰⁰ S druge strane, samo po sebi, neažurno postupanje i sa tako teškom posljedicom ne dovodi do razrješenja.¹⁰¹ Prema tome, neophodno je propisati da se ova vrsta propusta posebno kontroliše i uzima u obzir u okviru ocjene rada i sudija i tužilaca.

c) Ocjenjivanje kvaliteta rada sudija u odnosu na broj kontrolnih zahtjeva

Pravilima o ocjenjivanju sudija i predsjednika sudova je propisano da će sudija u čijim predmetima je usvojeno više od 15 kontrolnih zahtjeva biti ocjenjen ocjenom "nezadovoljava", dok u suprotnom "zadovoljava". Ovaj broj usvojenih kontrolnih zahtjeva je veoma visok, i do danas nije poznato da se ijedan sudija približio tom broju. S druge strane, trebalo bi **obezbijediti da se ovaj broj ne računa po automatizmu, već da se vodi računa o tome koji sudija je svojim postupanjem doveo do usvajanja kontrolnog zahtjeva u konkretnom predmetu**, da li postupajući sudija, koji je predmet nasledio, ili prethodni sudija, koji je moguće predmet neopravdano odugovlačio.¹⁰²

d) Ocjenjivanje kvaliteta rada državnih tužilaca – predlog dopuna

Pored propisanih elemenata za ocjenjivanje kvaliteta rada državnih tužilaca, **kvalitet bi trebalo cijeliti i na osnovu broja usvojenih ili odbijenih predloga o određivanju i produženju pritvora**, odnosno, trebalo bi cijeliti da li državni tužioci predlažu određivanje pritvora poštujući međunarodne standarde i uz odgovarajuća obrazloženja. Ovo zbog toga što je jedan od zaključaka istraživanja Akcije za ljudska prava o određivanju pritvora u Crnoj Gori glasio:

⁹⁹ Teži disciplinski prekršaj državnog tužioca i sudije je ako "bez opravdanog razloga ne postupa u predmetima...a uslijed toga nastupi zastarjelost, nemogućnost vođenja postupka i druge posljedice propisane zakonom" (čl. 108, st. 3, tač. 1 Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit, čl. 108, st. 3, tač. 2 Zakona o Sudskom savjetu, op. cit.).

¹⁰⁰ "Novčana kazna u visini od 20% do 40% zarade, u trajanju od tri do šest mjeseci, i zabrana napredovanja izriču se za teže disciplinske prekršaje", čl. 109, st. 3 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o Državnom tužilaštvu. Detaljnije u dijelu o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca.

¹⁰¹ O ovome se detaljnije govori u dijelu o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca.

¹⁰² Detaljnije vidi "Analiza primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku 2011-2015", Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2017, str. 38, dostupno na: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/IZVJESTAJ-SUĐENJE_U_RAZUMNOM_ROKU_2011-2015.pdf.

"Državni tužioci predloge za određenje pritvora po pravilu zasnivaju na stereotipnim obrazloženjima, bez dovoljno uvjerljivih razloga za opravdanje osnova za određivanje pritvora. Tokom istraživanja, uočeni su primjeri predloga za određivanje pritvora koji su sadržali kopirane jezičke formulacije koje suštinski ne obrazlažu potrebu za određivanjem pritvora, pa je očigledno da se „na silu“ pokušava izvesti zaključak da je neophodno odrediti pritvor. U cilju obezbjeđenja podsticaja državnim tužiocima da svoje podneske usklađuju s evropskim standardima, **Akcija za ljudska prava predlaže da se procenat usvajanja predloga za određivanje pritvora ubuduće uzima u obzir prilikom ocjenjivanja kvaliteta njihovog rada.**"¹⁰³

Takođe, smatramo da bi se kvalitet rada morao cijiniti i na osnovu **usvojenih pritužbi o odbacivanju krivične prijave** na osnovu čl. 271a Zakonika o krivičnom postupku.¹⁰⁴

Stručno usavršavanje i Učestvovanje u različitim stručnim aktivnostima

Zajednička primjedba na ocjenjivanje sudija i državnih tužilaca odnosi se na primjenu podkriterijuma: **"Stručno usavršavanje"** i **"Učestvovanje u različitim stručnim aktivnostima"**, kojima se ocjenjuju stručno znanje i opšte sposobnosti.¹⁰⁵

Definicija podkriterijuma "Stručno usavršavanje" iz Zakona o Sudskom savjetu i sudijama ne odgovara onome što je propisano da se ocjenjuje Pravilima o ocjenjivanju sudija. Zakon propisuje da se stručno usavršavanje ocjenjuje "na osnovu svih aktivnosti sudije / državnog tužioca koje preduzima radi unaprjeđenja i primjene znanja i metoda u radu",¹⁰⁶ dok je Pravilima propisano da se ocjenjuje isključivo pohađanje obuka i to da li je kandidat magistrirao i doktorirao u periodu za koji se vrši ocjenjivanje.¹⁰⁷ Pravila o ocjenjivanju državnih tužilaca ne sadrže ocjenjivanje sticanja akademskih zvanja.¹⁰⁸ *Neophodno je usaglasiti Pravila sa tekstem zakona, ili izmijeniti zakon. Takođe, neopravdano je razlikovanje u ocjenjivanju sudija i tužilaca u odnosu na sticanje akademskih zvanja.*

Dalje primjedbe se tiču metoda utvrđivanja ocjene. Kod sudija je Pravilima propisano da ocjenu "odličan" zaslužuje kandidat koji je doktorirao ili magistrirao u periodu za koji se vrši ocjenjivanje ili u istom periodu učestvovao u različitim oblicima stručnog usavršavanja preko obaveznog (čl.

¹⁰³ "Izveštaj o praksi određivanja pritvora u Crnoj Gori (na uzorku od 297 predmeta, koji su primljeni u periodu 1.7.2012 – 31.12.2013)", Akcija za ljudska prava, 2014, str. 37.

¹⁰⁴ Pritužba na rješenje o odbacivanju krivične prijave

Član 271a

(1) Oštećeni ili podnosilac krivične prijave kad nema oštećenog ili je oštećeni nepoznat imaju pravo da, u roku od osam dana od dana prijema obavještenja iz člana 271 stav 2 ovog zakonika, neposredno višem državnom tužilaštvu podnesu pritužbu kojom zahtijevaju preispitivanje rješenja o odbacivanju krivične prijave.

(2) Neposredno više državno tužilaštvo će o svom postupanju po pritužbi iz stava 1 ovog člana obavijestiti oštećenog, odnosno podnosioca krivične prijave u roku od 30 dana od dana podnošen pritužbe.

¹⁰⁵ Propisani čl. 90, st. 1, tač. 4, st. 6 i čl. 91, st. 1, tač. 4 i st. 4 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, op. cit, i čl. 19 i 22 Pravila o ocjenjivanju sudija i predsjednika suda, op. cit, i čl. 89, st. 1, tač. 6 i st. 8 i čl. 90, st. 1, tač. 4 Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit, i čl. 15 i čl. 19 Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, op. cit.

¹⁰⁶ Čl. 90, st. 6 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, op. cit, čl. 89, st. 8 Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit.

¹⁰⁷ Čl. 19 Pravila o ocjenjivanju sudija i predsjednika suda, op. cit.

¹⁰⁸ Čl. 15 Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, op. cit.

19, alineja 1), dok se i ocjena "dobar" zaslužuje učešćem u različitim oblicima stručnog usavršavanja preko obaveznog – dobar (alineja 2). Dakle, obe alineje su iste u odnosu na "različite oblike usavršavanja preko obaveznog" što je **očigledna greška**.

Takođe, postavlja se pitanje da li je opravdano da se sticanje akademskog zvanja vrednuje samo u odnosu na posljednje tri godine.

Dalje, ocjena "odličan" podrazumijeva da su državni tužilac i sudija, pored obaveznih obuka učestvovali i u drugim vrstama obuka, isticali se i dobro primjenjivali nova znanja i metode u radu, odnosno, odličnim se, u slučaju podkriterijuma "Učestvovanje u različitim stručnim aktivnostima" ocjenjuje učešće u obukama u svojstvu predavača najmanje tri puta, ili objavljivanje najmanje dva stručna rada, ili naučna zvanja ili učešće u grupama za izradu propisa.

Smatramo da bi **trebalo pažljivo izbeći ocjenjivanje okolnosti na koje kandidat sam ne može da utiče, kao što su to da li će biti pozvan da učestvuje u radu neke radne grupe ili da predaje na seminaru ili bude pozvan na dodatne, neobavezne, obuke**.

Takođe, smatramo da je objavljivanje najmanje dva stručna rada ili učešće u svojstvu predavača najmanje tri puta u roku od dvije ili tri godine veoma strogo postavljen kriterijum za potrebe stručnog usavršavanja, posebno jer pozivanje na predavanje ne zavisi samo od sposobnosti ili nivoa usavršavanja te osobe.

Takođe, uočeno je u odnosu na Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca, da je **greškom** "najmanje dva stručna rada" navedeno kao uslov za ocjene i odličan i dobar, u čl. 19 st. 2.

Vještina komunikacije

Pravila o ocjenjivanju i sudija i državnih tužilaca ne propisuju uticaj odluka o kršenju Etičkog kodeksa na ocjenjivanje sudija i državnih tužilaca osim jednog slučaja u odnosu na "vještinu komunikacije". Kršenje Etičkog kodeksa nije u vezi ni sa disciplinskom odgovornošću, tako da, kako sada stoje stvari, **osim potencijalnog uticaja na ocjenu podkriterijuma "vještina komunikacije", kršenje etike kao takvo nema nikakav uticaj na ocjenu, odnosno napredovanje sudija i državnih tužilaca, što je očigledan propust**.

Podkriterijum opšte sposobnosti za vršenje sudijske, odnosno tužilačke funkcije "Ocjena vještina komunikacije" se cijeni na osnovu izvještaja o pritužbama na rad i utvrđenih povreda Etičkog kodeksa, ali samo u dijelu "odnosa sudije prema strankama, kolegama i zaposlenim".¹⁰⁹ Ovo znači da se kršenja Etičkog kodeksa u ostalim dijelovima, koji se tiču, npr. ponašanja sudije i tužioca u javnosti, primanja poklona i drugih neetičnih aktivnosti koje nemaju neposredno veze sa komunikacijom sa strankama, kolegama i zaposlenima, ne uzimaju u obzir, pa prema tome nikako i ne utiču na ocjenjivanje i napredovanje, što je pogrešno.

¹⁰⁹ Član 20 Pravila o ocjenjivanju sudija i predsjednika sudova, op. cit, član 16 Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova, op. cit.

Pravila o ocjenjivanju vještine komunikacije se donekle razlikuju u odnosu na sudije i tužioce. Kod sudija se jedna povreda Etičkog kodeksa "kojim je definisan odnos sudije prema strankama, kolegama i zaposlenim" po automatizmu cijeni ocjenom "dobar", dvije povrede ocjenom "zadovoljava", dok tek više od dvije zaslužuju ocjenu "nezadovoljava", bez obzira na težinu utvrđene povrede Kodeksa u konkretnom slučaju. Dodatno, apsurdno je jedna povreda Kodeksa izjednačena sa tri usvojene pritužbe na odnos sudije prema strankama, kolegama i zaposlenim, dvije povrede Kodeksa sa pet usvojenih pritužbi itd. "Pritužbe" nisu definisane, ali jedine koje kao takve postoje u propisima su one koje primaju Sudski savjet, odnosno Tužilački savjet.

Kod Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca nema pomenutog automatizma ni različitog vrednovanja odluka o usvajanju pritužbi i utvrđivanja povrede Kodeksa, već je ostavljeno da se cijeni na osnovu usvojenih pritužbi i utvrđenih povreda Kodeksa da li se radi o "dobroj komunikaciji", "odmjerenom odnosu", "nema korektan odnos" ili "dolazi u sukob sa strankama, kolegama i drugim zaposlenim". Ovo rješenje je bolje, jer omogućava da se uzme u obzir priroda pritužbe, odnosno odluke o kršenju Kodeksa u odnosu na vještinu komunikacije državnog tužioca.

Redefinisanjem podkriterijuma, neophodno je obezbijediti da se sve utvrđene povrede Etičkog kodeksa uzimaju u obzir prilikom napredovanja i da se cijene u skladu s njihovom težinom, a ne po automatizmu, kako je propisano članom 20 Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova.

Ocjenjivanje predsjednika sudova i rukovodilaca državnih tužilaštava

Ocjena rada predsjednika sudova i rukovodilaca državnih tužilaštava sadrži odvojene ocjene njihovog rada kao sudije i tužioca, od rada u svojstvu predsjednika suda, odnosno rukovodioca tužilaštva. Do sada je bilo uobičajeno da se za predsjednike sudova propiše umanjena "norma", tj. sada su to "prosječna mjerila kvantiteta rada", ali to nije uočeno da je propisano Pravilima o ocjenjivanju sudija, odnosno tužilaca, kao ni Prosječnim mjerilima kvantiteta rada za osnovne sudove preko 12 sudija koja je usvojio Sudski savjet.

Ocjenjivanje kandidata različitih kategorija koji se prijave na konkurs za izbor sudije Upravnog suda i Privrednog suda

Zakon o državnom tužilaštvu propisuje da za tri državna tužioca u višem državnom tužilaštvu odnosno Vrhovnom državnom tužilaštvu mogu biti izabrani i advokati, notari, profesori pravnih nauka ili drugi pravници (čl. 50, st. 5). Za takav slučaj je predviđeno raspisivanje posebnog konkursa na kome je predviđeno ocjenjivanje takvih kandidata na osnovu testa i ocjene intervjua (čl. 71-73).

Međutim, Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama nijesu propisana posebna mjesta u Privrednom sudu i Upravnom sudu za kandidate koji prethodno nisu bili sudije, a nije propisano

ni kako da se cijene i međusobno upoređuju kandidati koji prvi put postaju sudije sa onima koji već imaju sudijsko iskustvo. Na ovaj kontinuirani propust u propisima Akcija za ljudska prava ukazuje još od 2008. godine.¹¹⁰

Za jednog sudiju Vrhovnog suda je moguće da bude izabrana osoba koja prethodno nije bila sudija ili državni tužilac, i pomenuti problem je moguće prevazići samo ako se raspiše poseban konkurs za to mjesto.¹¹¹

Napredovanje sudija i državnih tužilaca u praksi

Napredovanje sudija u 2015. i 2016. godini do primjene novih pravila

Sažetak

Do početka primjene novog zakona krajem 2016. godine, u 2015. i 2016. godini je napredovalo 16 sudija, tri izborom za sudije Vrhovnog suda Crne Gore, dvije izborom za sudije Upravnog suda, jedan za sudiju Privrednog suda i deset za sudije Višeg suda u Podgorici.

Za četiri sudijska mjesta oglasi nisu raspisani u skladu sa Planom sudijskih mjesta, odnosno, nisu izvršene izmjene Plana, kojima bi se objasnili razlozi za raspisivanje dodatnih konkursa za izbor sudija.¹¹²

Izabrano je deset predsjednika sudova i to Upravnog suda Crne Gore, Višeg suda za prekršaje Crne Gore, tri suda za prekršaje u Podgorici, Budvi i Bijelom Polju, i pet predsjednika osnovnih sudova, na Cetinju, u Ulcinju, Beranama, Kolašinu i Herceg-Novom.

Akcija za ljudska prava od 2009. godine kritikuje sistem izbora i napredovanja sudija u Crnoj Gori u kome nije postojao ujednačen kriterijum za ocjenu kandidata, jer **nisu bili propisani indikatori za ocjenjivanje propisanih uslova za izbor** (tzv. "kriterijuma" i "podkriterijuma"), koji bi obezbijedili da se prema svim kandidatima postupa jednako i objektivno. To je i istaknuto u dvije tužbe podnijete protiv odluka Sudskog savjeta 2015. godine, ali je Upravni sud, nažalost, zaključio da bodovanje kandidata spada u diskreciono pravo Savjeta.¹¹³

Nedostatak indikatora za ocjenu kriterijuma, koji je omogućio proizvoljno bodovanje kandidata i sačinjavanje liste kandidata na osnovu takvog bodovanja, kao i propuštanje Savjeta da izabere kandidate s najviše osvojenih bodova bez adekvatnog obrazloženja, nije doprinelo

¹¹⁰ "Iako je u praksi srazmjerno rijedak slučaj da se na više sudijske funkcije prijavljuju pravnici van sudstva, ne treba izgubiti iz vida da za ovu posebnu vrstu kandidata vrednovanje kriterijuma treba obezbijediti tako da njihovo ocjenjivanje bude ujednačeno i da im se obezbijedi pravična utakmica u odnosu na sudije koje napreduju (vidi tač. 1.1.4.2.2)." Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori (2007-2008), Akcija za ljudska prava, 2009, str. 106, dostupno: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/hra-analiza_reforme_izbora_sudija_u_crnoj_gori-cg.pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/hra-analiza_reforme_izbora_sudija_u_crnoj_gori-cg.pdf).

¹¹¹ Čl. 38, st. 9 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, op. cit.

¹¹² Vidi čl. 44 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, op. cit.

¹¹³ U. broj 1173/2015, 29.12.2015, i U. br. 3115/2015, od 24.6.2016. Obje presude su donijete posle spornog izbora predsjednice Upravnog suda u martu 2015. Nije poznato da su podnijete žalbe Vrhovnom sudu.

uspostavljanju povjerenja u objektivnost Sudskog savjeta¹¹⁴.

Pojava da ne budu izabrani kandidati koji osvoje najveći broj bodova, prilikom napredovanja sudija 2015. godine zabilježena je u dva slučaja, prilikom izbora u Viši sud u Podgorici i izbora jednog predsjednika suda.

Pored toga, posebno netransparentan bio je izbor dugogodišnje pomoćnice ministara pravde za predsjednicu Upravnog suda. Ona je u konkurenciji sa dvoje sudija dobila najveći broj bodova, iako nikada nije bila sudija, dok je za izbor predsjednika suda bio propisan uslov da kandidat ima dobre rezultate rada kao sudija. Takođe, i sadržaj njenog predloga programa rada suda nije bio u skladu sa propisanim sadržajem za razliku od programa konkurentkinje koja je bila sudija Upravnog suda. Predsjednik Sudskog savjeta je odbio zahtjev Akcije za ljudska prava da objavi bodovne liste svih kandidata za izbor u ovom kontroverznom slučaju, koji je posebno ojačao sumnje o političkom uticaju na kadriranje u sudstvu Crne Gore.

Izbor sudija Vrhovnog suda

Od sudija Vrhovnog suda, dvije sudije su izabrane na osnovu oglasa raspisanih 2014. godine, prije donošenja Plana sudijskih mjesta 27.05.2015. Međutim, treći konkurs je raspisan 15.09.2015. godine, dakle, pošto je donijet Plan sudijskih mjesta, koji treću slobodnu poziciju u Vrhovnom sudu nije propisao. Ostaje nejasno kako je slobodno mjesto nastalo, odnosno, zašto Sudski savjet nije prethodno izmijenio Plan sudijskih mjesta s adekvatnim obrazloženjem.¹¹⁵

Za tri sudije Vrhovnog suda izabrane su kandidatkinje koje su, prema rang listi objavljenoj u odlukama, imale najveći broj bodova u odnosu na sve druge prijavljene kandidate, što je pohvalno imajući u vidu lošu praksu Savjeta da odstupa od rang liste, koju na osnovu čitavog postupka ocjenjivanja sačine njegovi članovi.

Jedna od kandidatkinja je u vrijeme kada je izabrana za sudiju Vrhovnog suda bila članica Sudskog savjeta.¹¹⁶ Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama je tek u martu 2015. propisana zabrana napredovanja, odnosno izbora za sudiju, za vrijeme trajanja mandata u Sudskom savjetu.

Izbor sudija Višeg suda u Podgorici

U odnosu na deset sudijskih mjesta za koja se vršio izbor Viši sud, za dva mjesta je konkurs raspisan 2014. godine, prije usvajanja Plana slobodnih sudijskih mjesta, četiri mjesta su predviđena Planom slobodnih sudijskih mjesta 27.5.2015, međutim, naredna četiri mjesta na

¹¹⁴ Izmjenama Zakona o Sudskom savjetu 2.10.2013. godine (*Sl. list*, br. 46/2013) uveden je čl. 35a, kojim je propisano da odluku o izboru sudija Savjet donosi tajnim glasanjem, kao i da odluka mora da sadrži obrazloženje, što su očigledno kontradiktorna uputstva. Jedina razumna primjena ove odredbe bila bi da se poštovala rang lista sačinjena prema uspjehu, uz sadržajna obrazloženja u slučaju odstupanja.

¹¹⁵ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama u članu 44, st. 1 i 5 propisuje: "Slobodna mjesta sudija u sudovima popunjavaju se u skladu sa Planom slobodnih mjesta sudija na nivou Crne Gore (u daljem tekstu: Plan slobodnih mjesta)... Plan slobodnih mjesta može se izmijeniti ako se tokom godine izmijene okolnosti na osnovu kojih je izvršena procjena za popunu slobodnih mjesta sudija iz stava 2 ovog člana".

¹¹⁶ Odluka o izboru 01-748/15, od 10.02.2015.

koja je izvršen izbor sudija nisu bila propisana ovim planom.¹¹⁷ Ta mjesta su popunjena na osnovu dva konkursa, tj. oglasa, koji su raspisani jedan za drugim, 22.10.2015, pa 27.10.2015.

Od odluka o izboru deset sudija u Viši sud u Podgorici, u jednom slučaju nije izabrana kandidatkinja koja je prema rang listi bila bolje plasirana od izabranog kandidata, bez adekvatnog obrazloženja.¹¹⁸ Naime, izabran je kandidat koji je od nje imao manji broj bodova, na osnovu tajnog glasanja i većinskog odlučivanja članova Sudskog savjeta, pri čemu je u obrazloženju naglašeno samo to da je izabrani kandidat prethodno devet godina bio sudija Osnovnog suda u Podgorici. Međutim, kandidatkinja koja je ostvarila veći broj bodova, bila je sudija Osnovnog suda u Nikšiću devet godina i pet mjeseci prije toga.

U drugom slučaju, Sudski savjet se tajnim glasanjem opredijelio za jednu od dvije kandidatkinje koje su imale isti broj bodova.¹¹⁹ U obrazloženju odluke je navedeno da su sudije tajnim glasanjem, većinom glasova donijele odluku, a zatim da je izabrana kandidatkinja sa više od 15 godina radnog staža i sa ostvarenim dobrim rezultatima rada. Druga kandidatkinja, koja tom prilikom nije izabrana, imala je preko 20 godina radnog staža.

U slučaju jednog od izbora za sudije Višeg suda, podnijeta je tužba protiv Sudskog savjeta, od strane kandidatkinje koja je bila 4. po broju bodova na rang listi, a koja je tvrdila da joj broj bodova nije pravedno utvrđen, imajući u vidu da je ostvarila manje bodova po osnovu radnog iskustva od kandidatkinje koja je imala manje godina radnog iskustva od nje, da je dobila 7 od mogućih 10 bodova za "vještinu komunikacije" od člana Sudskog savjeta koji nije prisustvovao njenom intervjuu, da prvorangirana kandidatkinja nije imala potreban broj godina radnog staža za izbor u Viši sud, i da je primjenjen zakon koji nije trebalo da bude primjenjen. Upravni sud nažalost ovom prilikom nije utvrđivao činjenično stanje, već je stao na stanovište da Sudski savjet ima diskreciono pravo da boduje kandidate, pa dakle, i sasvim proizvoljno i nepravедно.¹²⁰

Izbor sudija Privrednog suda i Upravnog suda

Za mjesto u Privrednom sudu i dva mjesta u Upravnom sudu konkurisale su istovremeno kandidatkinje koje su se prvi put birale za sudiju zajedno sa kandidatkinjama koje su već bile sudije osnovnih sudova. Kao što je pomenuto, zakonom i podzakonskim aktima nije bilo propisano, niti je još uvijek propisano, kako se upoređuju različite kategorije kandidata – one se prvi put biraju za sudiju i koje napreduju, tj. kako porediti broj bodova do kojih se došlo ocjenom različitih kriterijuma koji važe za različite kategorije kandidata.

¹¹⁷ Planom slobodnih sudijskih mjesta od 27.5.2015. godine predviđeno je da su u Višem sudu slobodna četiri sudijska mjesta, dva u Upravnom sudu, a nijedno u Vrhovnom sudu. Ovaj plan je izmijenjen tek 2.3.2016, kada je propisano kao slobodno jedno sudijsko mjesto u Višem sudu, jedno u Upravnom, rok realizacije II kvartal 2017, i jedno mjesto u Vrhovnom sudu, s rokom realizacije kraj 2016. godine. Ovaj plan je naredni put promijenjen tek početkom 2017. godine.

¹¹⁸ Odluka o izboru 01-6757/15, od 9.12.2015.

¹¹⁹ Odluka o izboru 01-750/15, od 10.02.2015.

¹²⁰ "Sud je cijenio i ostale navode tužbe, posebno one koje se odnose na način bodovanja, ali nalazi da su oni neosnovani, obzirom da se radi o ličnom, subjektivnom odnosu članova Sudskog savjeta u ocjenjivanju, o njihovom pravu da slobodno ocjene kandidate bodovima u propisanom rasponu od 0. do 25." Presuda Upravnog suda U. broj 1173/2015, u vijeću sastavljenom od sudija Biserke Bukvić, kao predsjednika vijeća, Fadila Kardovića i dr Vesne Vučković, kao članova vijeća.

Sudski savjet je svaku kategoriju ocjenjivao u skladu sa pravilima za tu kategoriju, u skladu s obrascima iz Poslovnika Sudskog savjeta¹²¹.

Za sudiju Privrednog suda je izabrana sudija osnovnog suda, koja je osvojila više bodova od svih prijavljenih sudija i savjetnice u sudu, i koja je najubedljivije djelovala na intervjuu¹²², pa je odluka o izboru sasvim logična.¹²³

U slučaju Upravnog suda, za mjesto dvoje sudija, prijavilo se dvoje kandidata koji su već bili sudije, koji bi, dakle, na taj način napredovali, i četvero onih koji nisu bili sudije. Izabrana je po jedna najbolje plasirana kandidatkinja iz obje kategorije, što, u datim okolnostima, izgleda pravično, iako odluka o tome nije obrazložena¹²⁴. Međutim, u ovom slučaju, drugoplasirana kandidatkinja od onih koje su prvi put konkurisale za sudiju je podnijela tužbu protiv odluke Sudskog savjeta o izboru sudije, tvrdeći da su članovi proizvoljno davali ocjene za kriterijume i podkriterijume, pa da utvrđeni broj bodova – koji se jedini vidi iz odluke o izboru – ne pokazuje objektivno ispunjenost propisanih kriterijuma.

Ovakva situacija je, nažalost, omogućena time što Sudski savjet nikada nije propisao indikatore za ocjenjivanje kriterijuma i podkriterijuma, što je još 2009. godine Akcija za ljudska prava apelovala na Savjet da učini. Takvu obavezu je Sudski savjet čak i predvidio da sprovede Akcionim planom koji je zatim ukinut, a da indikatori nisu usvojeni.¹²⁵

Upravni sud je, postupajući po ovoj tužbi, nažalost, stao na stanovište da Sudski savjet ima široko polje diskrecione ocjene u pogledu ocjenjivanja, tj. da nema obavezu da bolje obrazlaže svoje odluke, što je onda potvrdio i Vrhovni sud.¹²⁶ Bez obzira na takav stav sudova o zakonitosti rada Savjeta, **nedostatak indikatora za ocjenjivanje kandidata je ugrozilo objektivnost postupka izbora sudija, jer je omogućilo da se sasvim proizvoljno, kako je u pomenutom slučaju i istaknuto u tužbi, ocjenjuju kandidati i prave rang liste.**

¹²¹ Poslovnik Sudskog savjeta, "Sl. list Crne Gore", br. 57/11, 17/13 i 04/14; Poslovnik Sudskog savjeta "Sl. list Crne Gore", br. 11/2015.

¹²² Intervjuisanju kandidata na sjednici Sudskog savjeta 10.02.2016. godine prisustvovala predstavnik Akcije za ljudska prava.

¹²³ Odluka o izboru 01-753/16, od 12.02.2016. godine, dostupna na sajtu Sudskog savjeta, www.sudovi.me.

¹²⁴ Odluka o izboru 01-5315/15, od 2.10.2015. godine, dostupna na sajtu Sudskog savjeta, www.sudovi.me.

¹²⁵ Vidi "Analiza rada Sudskog savjeta 2008-2013", V. Radulović i T. Gorjanc-Prelević, Akcija za ljudska prava, 2013, str. 48-49.

¹²⁶ "Postupak ocjenjivanja kandidata, po ocjeni suda, predstavlja stručnu radnju prema određenim, ali ne i potpuno objektiviziranim parametrima, a u odnosu na propisima postavljene kriterijume vezane za potrebe i prirodu oglašenog sudijskog mjesta. Stručno tijelo koje je konstituisano u cilju zaštite ustavnog načela nezavisnosti sudova koje se realizuje i izborom najstručnijeg kadra, donosi odluku nakon provedenog postupka. U upravno-sudskom sporu ovaj sud ispituje zakonitost takve odluke, ali ne i primjerenost bodovanja i adekvatnost odluke izbornog tijela jer je bodovanje stručna radnja i kod propisanih kriterijuma, predstavlja njegovo vrednovanje stručnosti i znanja kandidata", U. br. 3115/2015, 24.6.2016, Svetlana Budisavljević, kao predsjednik vijeća, Svetlana Radošević i Fadil Kardović, kao članovi vijeća. Vrhovni sud Crne Gore je odbio zahtjev za vanredno preispitivanje presude, Uvp. br. 313/16.

Izbor predsjednika sudova

Slijedi pregled izbora deset predsjednika sudova u 2015. godini.

1) *Izbor predsjednika Upravnog suda* (01.979-5/15, od 3.3.2015) - sporan izbor. U kontekstu poređenja različitih kategorija kandidata, ostaje sporan izbor dugogodišnje pomoćnice ministara pravde za sudiju i istovremeno predsjednicu Upravnog suda, koja je bolje ocjenjena u konkurenciji sa dvoje sudija toga suda koji su se kandidovali za istu poziciju.¹²⁷ Kod ovog izbora je posebno sporno to što je zakonom za predsjednika suda bilo propisano da mora imati rezultate rada kao sudija¹²⁸, dok izabrana kandidatkinja nikada nije bila sudija i nejasno je kako je mogla osvojiti i više bodova od konkurenata koji su bili sudije, i koji su jedini na tom izboru mogli da ispune propisane kriterijume. Dodatno, u odnosu na kriterijume sposobnosti organizovanja rada i poznavanje sudske uprave, bilo bi važno vidjeti kako je Savjet bodovao kandidatkinje s obzirom na to da je kandidatkinja koja je bila sudija Upravnog suda, dostavila veoma precizan program rada¹²⁹, zasnovan na opisu i analizi konkretnih problema u radu Upravnog suda, koji nije mogao biti lošije ocjenjen od programa izabrane kandidatkinje, koji je bio načelnog karaktera, bez opisa konkretnih problema i načina njihovog rješavanja.¹³⁰ Odbijanje da se objave bodovne liste u ovom slučaju je onemogućilo da se otklone sumnje u politički uticaj u radu Sudskog savjeta prilikom ovog izbora.

Na primjeru ovog izbora, ako ne i ranije, Sudski savjet je morao da uvidi neophodnost dopune pravila o ocjenjivanju kandidata za izbor u instanciono više sudove, uključujući Upravni sud i Privredni sud, smjernicama za odlučivanje o slučaju kada se na takav konkurs istovremeno prijave sudije i kandidat koji prethodno nije bio sudija, koji se ocjenjuju na osnovu različitih kriterijuma. Međutim, ova pravila nisu usvojena ni do kraja marta 2017. godine.

3) *Izbor predsjednika Osnovnog suda u Ulcinju* (01-4327-4/15, od 24.7.2015) – naizgled nespornan izbor. Od dvoje prijavljenih kandidata koji su bili sudije, izabran je kandidat koji je osvojio najveći broj bodova.

4) *Izbor predsjednika Suda za prekršaje u Podgorici* (01.4526/15, od 31.7.2015) - u obrazloženju odluke nema pozivanja na član zakona koji uređuje izbor predsjednika suda (čl.

¹²⁷ Odluka o izboru 01-979-5/15, od 3.3.2015. godine, dostupna na sajtu Sudskog savjeta, www.sudovi.me.

¹²⁸ Zakon o Sudskom savjetu (*Sl. list CG*, br. 13/08 i 39/11, 31/12, 46/13 i 51/13), član 32b zahtijevao je da kandidat za predsjednika ispunjava kriterijume koji važe za sudiju koji napreduje, propisane članom 32a, koji su se ticali "rezultata rada u svojstvu sudije u posljednje tri godine", kao i ocjenu ugleda koji je kandidat uživao "u sudu u kome je vršio sudijsku funkciju".

¹²⁹ Oba programa u arhivi Akcije za ljudska prava. Program izabrane kandidatkinje je dostavio Sudski savjet na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama.

¹³⁰ Zakon o Sudskom savjetu, op.cit, čl. 32b:

"Predsjednik suda, pored kriterijuma iz člana 32a ovog zakona, mora imati sposobnost za rukovođenje i organizaciju posla u sudu, koja podrazumijeva:

- 1) sposobnost organizovanja rada;
- 2) poznavanje poslova sudske uprave;
- 3) ugled koji kandidat uživa u sudu u kojem vrši sudijsku funkciju;
- 4) zalaganje za očuvanje nezavisnosti suda i sudija."

Član 42 Poslovnika Sudskog savjeta (*Sl. list CG*, br. [57/2011](#), [17/2013](#) i [4/2014](#)) je propisao da će se tokom obavljanja razgovora sa kandidatom za predsjednika suda posebno ispitati njegovo viđenje problema u funkcionisanju suda u koji konkuriše, način rješavanja tih problema i ideje za unaprjeđenje rada suda, kao i da svaki kandidat za predsjednika suda može podnijeti pisani program svog rada.

32b), kao što nema ni pomena o tome da je kandidatkinja prvo izabrana za sudiju, a zatim za predsjednika suda jer je prethodno radila kao predsjednica područnog organa za prekršaje.

5) *Izbor predsjednika Suda za prekršaje u Bijelom Polju* (01.4522/15, od 31.07.2015) – U obrazloženju odluke nema pozivanja na član zakona koji uređuje izbor predsjednika suda (čl. 32b), kao što nema ni pomena o tome da je kandidat prvo izabran za sudiju, a zatim za predsjednika suda, jer je prethodno radio kao predsjednik područnog organa za prekršaje, što se u odluci navodi. Jedan od tri kandidata za izbor je prethodno bio sudija Privrednog suda, dok su dva druga kandidata bili predsjednici područnih organa za prekršaje, pa su, dakle, prvo birani za sudiju, a zatim odmah i za predsjednika suda za prekršaje. Izbor je vršen na osnovu čl. 83 Zakona o sudovima iz marta 2015. koji je posebno propisao kako će bodovati kandidati za sudije i predsjednike sudova za prekršaje. Međutim, na ovom izboru je, tajnim glasanjem, izabran kandidat koji je bio drugi po redu na rang-listi, sa znatno manje osvojenih bodova (prvorangirani je osvojio 94,66, a izabrani 87,55), bez obrazloženja zašto je odstupljeno od rang liste sačinjene na bazi uspjeha.

6) *Izbor predsjednika Suda za prekršaje u Budvi* (01.4524/15, od 31.7.2015) - u obrazloženju odluke nema pozivanja na član zakona koji uređuje izbor predsjednika suda (čl. 32b), kao što nema ni pomena o tome da je kandidatkinja prvo izabrana za sudiju, a zatim za predsjednika suda jer je prethodno radila kao sudija u Srbiji. Izabrana je kandidatkinja koja je bila prvorangirana na listi.

7) *Izbor predsjednika Višeg suda za prekršaje u Podgorici* (01-5307/15, od 2.10.2015) izabran je kandidat s najvećim brojem bodova. Jedan kandidat, koji je izabran, prethodno nije bio sudija redovnog suda, a druga dva kandidata jesu, pa su oni bodovani u skladu sa pravilom iz člana 83 Zakona o sudovima iz marta 2015. koji je propisao kako će se bodovati kandidati koji su prethodno bili sudije redovnih sudova, a kako oni koji su prethodno radili u organima za prekršaje.

8) *Izbor predsjednika Osnovnog suda u Beranama* (01-5311-15, od 2.10.2015): izabran je dotadašnji predsjednik suda, koji je bio i jedini kandidat.

9) *Izbor predsjednika Osnovnog suda na Cetinju* (01-5312-15, od 2.10.2015): izabrana je dotadašnja sudija Osnovnog suda u Podgorici, koja je bila i jedini kandidat.

10) *Izbor predsjednika Osnovnog suda u Herceg-Novom* (01-6758-15, od 9.12.2015): od dva kandidata, koji su oboje bili sudije, izabrana je dotadašnja predsjednica suda, koji je dobila veći broj bodova.

Napredovanje državnih tužilaca u praksi

Napredovanje po novim pravilima

Na osnovu novih zakona izabrano je 12 specijalnih tužilaca na dva konkursa¹³¹ i tri državna tužioca u Više državno tužilaštvo, na jednom konkursu.

Na dva konkursa je bilo tačno onoliko kandidata koliko se tužilaca biralo, pa su izabrani svi koji su se prijavili, a na trećem su izabrani kandidati koji su osvojili najviše bodova na rang listi.

Od 15 izabranih tužilaca, samo troje, koji su izabrani za specijalne tužioce, prethodno nisu bili državni tužioci, već sudije.

Što se tiče izbora tužilaca u Više državno tužilaštvo, radilo se o napredovanju tužilaca iz osnovnih državnih tužilaštava, za koje je sprovedeno vanredno ocjenjivanje za potrebe napredovanja i koji su ocjenjeni na intervjuu.¹³² U odluci je navedeno koliko su bodova kandidati osvojili na osnovu ocjene rada, a koliko na osnovu intervjua. Sve troje je dobilo vrlo visok broj bodova i svi su izabrani.

Što se tiče izbora specijalnih državnih tužilaca, on se sprovodio na osnovu Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu, takođe iz marta 2015. godine, koji je, pored opštih uslova za izbor, propisao i kriterijume za izbor specijalnih državnih tužilaca, koji zapravo odgovaraju onome što sadrži ocjena rada državnih tužilaca, iako to nije tako rečeno (čl. 17). Ocjenjuju se: stručno znanje i sposobnost za vršenje tužilačke funkcije, na osnovu podkriterijuma (stručno usavršavanje - kontinuirana obuka i drugi oblici obuke, objavljeni naučni i stručni radovi i druge aktivnosti u struci; radno iskustvo za rad u krivičnim predmetima; kvantitet i kvalitet rada; motivisanost za rad u Specijalnom državnom tužilaštvu; komunikativnost; sposobnost za donošenje odluka; razumijevanje uloge državnog tužioca u društvu). Propisano je da se stručno znanje cijeni na osnovu dokaza podnijetih uz prijavu kandidata (čl. 18, st. 1), dok se sposobnost za vršenje tužilačke funkcije cijeni na osnovu mišljenja i intervjua (čl. 18, st. 2). S obzirom na to da specijalni tužioci mogu postati samo sudije, tužioci ili advokati s najmanje deset godina iskustva, u perspektivi bi trebalo predvidjeti da će se kao kriterijum za izbor uzimati ocjena rada, sačinjena po postupku koji važi za napredovanje državnih tužilaca, odnosno sudija. U odnosu na advokate, bez obzira na to što je propisano da se od Advokatske komore traži mišljenje o radnom iskustvu, u praksi se može postaviti pitanje kako će se cijiniti "kvantitet" i "kvalitet rada" advokata, pa je to potrebno predvidjeti i propisati.

Odluke o izboru 12 specijalnih tužilaca iz juna 2015. godine ne sadrže broj bodova koji su kandidati osvojili. Kako zakon nije precizirao da se izrađuje rang lista i da se kandidati biraju prema toj listi, članovi Tužilačkog savjeta su "cijeneći sve kriterijume i podkriterijume za izbor.... i obavljani intervju... pristupili glasanju" i izabrali onoliko kandidata koliko ih se i prijavilo na

¹³¹ Ts. br. 36/15, 37/15 ...49/15, od 25.6.2015; Ts. br. 223/16, 16.6.2016. i Ts. br. 222/16, od 16.6.2016.

¹³² Ts. br. 353/16, 27.12.2016.

konkurs. Izbor specijalnih tužilaca u junu 2016. je bio transparentniji, utoliko što je istaknuta lista kandidata sa prosječnim brojem osvojenih bodova.

Napredovanje do 2016. godine

Prije početka primjene novog zakona, na osnovu dva konkursa su izabrana dva tužioca u Vrhovno državno tužilaštvo¹³³ i jedan u Više državno tužilaštvo u Podgorici.¹³⁴ Na jednom konkursu je izabran najbolje rangiran kandidat od četvoro, a na drugom su od tri kandidata izabrana dva. Sva tri kandidata su ocjenjena odličnom ocjenom, izabrani su prvi i treći kandidat, pri čemu je između drugog i trećeg kandidata razlika u ocjenama bila u decimalama. Nije bilo drugog obrazloženja. U odlukama se ističe da su članovi Tužilačkog savjeta glasali o izboru i odluku donijeli većinom glasova.

Kao i Sudski savjet, i Tužilački savjet nikada nije usvojio indikatore za ocjenjivanje kriterijuma i podkriterijuma za izbor tužilaca, koji bi omogućili objektivno i ujednačeno ocjenjivanje i odlučivanje. U odlukama se navodi samo konačni prosječni broj bodova na osnovu koga je sačinjena rang lista, a ne i kako se stiglo do tog broja, što izbor nije učinilo dovoljno transparentnim.

Preporuke:

1. Izmijeniti zakonima propisano pravilo za utvrđivanje ocjene rada sudija i državnih tužilaca (čl. 97 ZSSS i čl. 96 ZDT), koje je nelogično, nepotpuno i nepravedno, jer omogućava, pored ostalog, da napreduju sudije i tužioci koji imaju nezadovoljavajući kvalitet i kvantitet rada, kao i oni kojima je utvrđen nezadovoljavajući odnos prema strankama, kolegama i zaposlenim zbog više kršenja Etičkog kodeksa.
2. Izmjenom zakona obezbijediti da se ocjenjuju i sudije Vrhovnog suda i državni tužioci u Vrhovnom državnom tužilaštvu, od kojih neki mogu i dalje da napreduju, dok u svemu ostalom cilj ocjenjivanja propisan zakonom za sve ostale i dalje važi i za njih (procjena stručnosti, etičnosti i potrebe za obukom).
3. Obezbijediti da se kvalitet rada sudije i državnog tužioca cijeni i u odnosu na odluke Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava, i da se u tom smislu, po potrebi, napravi i izuzetak u odnosu na trogodišnji opseg ocjenjivanja, da bi se sudije i tužioci motivisali da praksu Evropskog suda za ljudska prava prate i primjenjuju jednako kao i praksu najviših sudskih instanci Crne Gore.
4. Preispitati opravdanost intervjuisanja kandidata u postupku napredovanja s obzirom i na propisani sadržaj tog intervjua, na kome se razgovara o motivaciji, cijeni komunikativnost i drugo što se ocjenjivalo prilikom prvog izbora.
5. U odnosu na broj usvojenih kontrolnih zahtjeva, obezbijediti da se ovaj broj ne računa po automatizmu, već da se vodi računa o tome koji sudija je svojim postupanjem doveo do naknadnog usvajanja kontrolnog zahtjeva u predmetu.

¹³³ Ts. br. 107/14, od 13.02.2015.

¹³⁴ Ts. br. 138/14, od 30.6.2015.

6. Kvalitet rada državnih tužilaca cijeliti i na osnovu broja usvojenih ili odbijenih predloga o određivanju i produženju pritvora i na osnovu usvojenih pritužbi o odbacivanju krivične prijave.
7. Obezbijediti da se ispituju razlozi zastarijevanja krivičnog gonjenja u svakom predmetu u kome do njega dođe, da se komisijski utvrđuje da li za to postoji odgovornost nadležnog sudije, odnosno tužioca, a u slučaju da se odgovornost utvrdi da to ima uticaj na ocjenjivanje, napredovanje i razrješenje.
8. Pravila za ocjenjivanje u odnosu na podkriterijum "Stručno usavršavanje" i "Učestvovanje u različitim stručnim aktivnostima" sadrže očigledne greške u tekstu koje treba ispraviti. Pravilo o ocjenjivanju ovih podkriterijuma u odnosu na sudije usaglasiti sa zakonom ili izmijeniti zakon; spriječiti neopravdano razlikovanje u ocjenjivanju sudija i tužilaca u odnosu na sticanje akademskih zvanja, i izbeći ocjenjivanje okolnosti na koje kandidat sam ne može da utiče, kao što su da li će biti pozvan da učestvuje u radu radne grupe, da predaje na seminaru ili bude pozvan da učestvuje u dodatnim, neobaveznim obukama.
9. Izmjenom zakona i Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova obezbijediti da se sve utvrđene povrede Etičkih kodeksa uzimaju u obzir prilikom napredovanja i da se cijene u skladu s njihovom težinom, a ne po automatizmu, kako je sada propisano članom 20. Pomenutih Pravila. Izmjenom tog člana spriječiti i nejasno i nepravedno izjednačavanje jedne odluke o utvrđivanju povrede Etičkog kodeksa kod sudija sa usvajanjem tri pritužbe na rad sudije od strane Sudskog savjeta.
10. Propisati umanjenje norme ("prosječnih mjerila kvantiteta rada"), za rad predsjednika sudova kao sudija, odnosno rukovodilaca državnih tužilaštava kao državnih tužilaca.
11. Propisati metod ocjenjivanja kandidata za sudije Upravnog suda i Privrednog suda koji pripadaju različitim kategorijama, koji prethodno nisu bili sudije u odnosu na kandidate koji su bili sudije; u odnosu na izbor jednog sudije Vrhovnog suda ovaj se problem može spriječiti ako se raspiše oglas samo za kandidate koji prethodno nisu bili sudije ili državni tužioci.

1.1.4 Unaprjeđenje administrativnih kapaciteta sudskog i tužilačkog savjeta

Zaključak:

Unaprjeđenje administrativnih kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta je strateška smjernica koja bi takođe trebalo da dovede do veće nezavisnosti pravosuđa. U AP 2014-2016 ova smjernica je podijeljena na dvije mjere: „Jačanje administrativnih kapaciteta Sekretarijata Sudskog savjeta kroz nova zaposlenja u skladu sa aktom o sistematizaciji” (1.1.4.1) i “Unaprjeđenje administrativne podrške radu Tužilačkog savjeta kroz uspostavljanje Sekretarijata Tužilačkog savjeta” (1.1.4.2), koje se realizuju u kontinuitetu, prema Vladinim izvještajima o realizaciji AP.

Akcionim planom za poglavlje 23 i prelaznim mjerilom u okviru tog poglavlja predviđena je obaveza Crne Gore da “ojača kapacitete Sudskog i Tužilačkog savjeta za profesionalno, odgovorno, transparentno i nepristrasno djelovanje”, kao i niz mjera za jačanje administracije oba savjeta.

Iako jačanje administrativnih kapaciteta ne može da obezbijedi nepristrasno i transparentno odlučivanje članova Sudskog i Tužilačkog savjeta, ono predstavlja važnu komponentu za ukupno jačanje profesionalnog rada tih tijela. U perspektivi je potrebno sagledati i kapacitet članova Savjeta da se posvete radu u tom tijelu, posebno u slučaju Sudskog savjeta, kod koga devet od deset članova obavlja druge vrlo zahtjevne profesionalne zadatke, od kojih se po obimu i složenosti poslova izdvajaju predsjednica Vrhovnog suda i ministar pravde.

Sudski savjet je održao 25 sjednica u 2016. godini, što je dvostruko više od planiranog broja. Sjednice traju u prosjeku 60-90 minuta, u okviru radnog vremena do 15h. Iako su svi članovi po pravilu prisustvovali sjednicama, ne stiče se utisak da svi pođednako doprinose radu savjeta, za razliku od članova Tužilačkog savjeta.

Tužilački savjet se nije u potpunosti pridržavao planiranog broja sjednica (održano je 9 od 12), ali njegove sjednice u prosjeku traju duže od sjednica Sudskog savjeta, o tačkama dnevnog reda se duže razgovara i intervju sa kandidatima za posao tužioca traje dvostruko duže nego intervju sa potencijalnim sudijama kod Sudskog savjeta. Neposredni utisak je da su svi članovi Tužilačkog savjeta vrlo posvećeni izvršavanju obaveza.

Iako oba sekretarijata i sa trenutnim kapacitetima pružaju neophodnu administrativnu podršku radu savjeta, u njima je zaposleno manje službenika nego što je propisano sistematizacijom. U sekretarijatu Sudskog savjeta zaposlen je 31 službenik, od 54 koliko je predviđeno, dakle, nedostaju još 23. U sekretarijatu Tužilačkog savjeta radi 16 službenika, od 30 predviđenih, dakle nedostaje 14. Obuke zaposlenih u sekretarijatima se sprovode.

Strateška dokumenta i njihova primjena

Unaprjeđenje administrativnih kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta jedna je od strateških smjernica koja treba da dovede do veće nezavisnosti pravosuđa. Ova je smjernica u Akcionom planu 2014-2016 za primjenu Strategije (AP) podijeljena na dvije mjere: „Jačanje administrativnih kapaciteta Sekretarijata Sudskog savjeta kroz nova zaposlenja u skladu sa aktom o sistematizaciji” (1.1.4.1) i “Unaprjeđenje administrativne podrške radu Tužilačkog

savjeta kroz uspostavljanje Sekretarijata Tužilačkog savjeta” (1.1.4.2), koje se realizuju u kontinuitetu, prema izvještajima o realizaciji AP.

Dalje je, u okviru strateškog cilja “Razvoj pravosudnih institucija i drugih institucija” planiran razvoj Sudskog savjeta (5.2) i Tužilačkog savjeta (5.3) kroz strateške smjernice koje su se odnosile na unaprjeđenje administrativnih kapaciteta sekretarijata oba savjeta, popunjavanje slobodnih sistematizovanih radnih mjesta, obezbjeđenje finansijskih sredstava za rad savjeta i kontinuirano obučavanje zaposlenih (smjernice 5.2.1 do 5.3.3). U odnosu na Sudski savjet, ove smjernice je trebalo sprovesti kroz mjere: izrada analize postojećih administrativnih kapaciteta sekretarijata (5.2.1.1), zapošljavanje (5.2.1.2), uređivanje zakonodavnog okvira kako bi se obezbijedilo finansiranje (5.2.1.3) i osiguravanje obuka zaposlenih (5.2.1.4). U odnosu na Tužilački savjet bilo je neophodno izraditi akt o unutrašnjoj sistematizaciji i izraditi plan prelaska zaposlenih iz VDT-a koji su radili na poslovima za potrebe Tužilačkog savjeta (5.3.1.1), obezbijediti finansiranje (5.3.1.2) i izraditi plan i probam obuke u skladu sa potrebama (5.3.1.3).

Mjere se smatraju realizovanim, osim mjere zapošljavanja u sekretarijatu Sudskog savjeta.¹³⁵ Planirano zapošljavanje u sekretarijatu Tužilačkog savjeta se smatra realizovanim, iako u praksi u sekretarijatu nedostaje skoro polovina službenika predviđenih aktom o sistematizaciji (detaljnije u nastavku).

U okviru poglavlja 23 Crna Gora se obavezala da preduzme konkretne korake ka jačanju administrativnih kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta tako da im omogući “da svoje ključne funkcije vrše profesionalno, odgovorno, transparentno i nepristrasno”.¹³⁶ AP za poglavlje 23 predviđa niz mjera za jačanje administrativnih kapaciteta oba savjeta, od sprovođenja zapošljavanja u sekretarijatima savjeta (mjere 1.1.4.3.1 i 1.1.4.4.1) preko utvrđivanja potreba za obukama i sprovođenjem obuka zaposlenih u sekretarijatima oba savjeta (1.1.4.3.2 i 1.1.4.4.4) do mjera koje se odnose na izmjene i usvajanje novih akata o sistematizaciji savjeta (1.1.4.3.4 i 1.1.4.4.2).

Privremenim mjerilima za poglavlje 23 predviđen je sveobuhvatniji pristup u vidu obaveze Crne Gore da “ojača kapacitete Sudskog i Tužilačkog savjeta za profesionalno, odgovorno, transparentno i nepristrasno djelovanje”. Treba imati u vidu da se ne može očekivati da se na odgovorno, transparentno i nepristrasno djelovanje članova oba savjeta može uticati kroz jačanje administrativnih kapaciteta (zapošljavanje i obuke službenika).

Sudski savjet – sastav i nadležnosti

Sudski savjet ima predsjednika i devet članova koje čine predsjednik Vrhovnog suda, četiri sudije koje bira i razrješava Konferencija sudija, četiri ugledna pravika koje bira i razrješava Skupština i ministar pravde.¹³⁷ Predsjednik Sudskog savjeta ne može biti ni ministar pravde ni nosilac pravosudne funkcije, a glas predsjednika odlučuje u slučaju jednakog broja glasova.¹³⁸

¹³⁵¹³⁵ U trećem polugodišnjem izvještaju o realizaciji AP navodi se: „Za radna mjesta u Odeljenju za IKT, na više raspisanih konkursima za zapošljavanje stručnih lica- informatičke struke, nije bilo prijavljenih zainteresovanih kandidata. Za radno mjesto u Odeljenju za reviziju, za radno mjesto mlađi unutrašnji revizor, postupak je u toku. Na prethodno donijeto rješenje, uložena je žalba i postupak vraćen na ponovno bodovanje.“

¹³⁶ Prelazno mjerilo br. 7 u okviru pregovaračkog procesa u Poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava

¹³⁷ Aktuelni članovi su: dr Mladen Vukčević, predsjednik Savjeta, Zoran Pažin, ministar pravde i potpredsjednik Vlade, Vesna Medenica, predsjednica Vrhovnog suda, Radoje Orović, sudija, Milić Međedović, sudija, Magdalena Zečević, sudija, Željka Jovović, sudija, Dobrica Šljivančanin, pravnik u penziji, Loro Markić, advokat i dr Vesna Simović Zvicer, profesorka.

¹³⁸ Amandman VIII na Ustav Crne Gore, “Sl. list CG”, br. 1/2007 od 25.10.2007. godine. Vidi: [Amandmane I do XVI](#) - 38/2013-1.

Akcija za ljudska prava je upozoravala da u Zakonu o Sudskom savjetu nedostaju uslovi koji bi spriječili da osobe koje su politički angažovane ili su to bile postanu članovi Savjeta, odnosno da se obezbijedi depolitizacija tog tijela, ali ni Ministarstvo pravde ni poslanici nisu podržali taj predlog, pa novi zakon ni 2015. godine takvu garanciju protiv političkog uticaja nije obezbijedio.¹³⁹ Nije, dakle, obezbijeđeno da ugledni pravnici, članovi Savjeta, budu zaista osobe koje nisu politički angažovane, dok je ministar pravde i dalje član Savjeta. U sastav Savjeta nisu izabrane osobe iz nevladinog sektora, niti postoji mehanizam po kome bi se obezbijedilo mjesto u Savjetu za predstavnike NVO.

O netransparentnoj praksi Sudskog savjeta prilikom izbora sudija vidi dio o izboru sudija.

Nadležnosti Sudskog savjeta¹⁴⁰ su da:

- 1) bira i razrješava predsjednika Vrhovnog suda;
- 2) bira i razrješava predsjednika Sudskog savjeta;
- 3) dostavlja Skupštini godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu;
- 4) bira i razrješava sudiju, predsjednika suda i sudiju-porotnika;
- 5) razmatra izvještaj o radu suda, predstavke i pritužbe na rad suda i zauzima stavove o njima;
- 6) utvrđuje prestanak sudijske funkcije;
- 7) utvrđuje broj sudija i sudija porotnika;
- 8) predlaže Vladi iznos sredstava za rad sudova;
- 9) odlučuje o disciplinskoj odgovornosti sudija i predsjednika sudova;
- 10) obezbjeđuje korišćenje, funkcionalnost i jednoobraznost pravosudnog informacionog sistema, u dijelu koji se odnosi na sudove;
- 11) stara se o edukaciji sudija i predsjednika sudova;
- 12) vodi evidenciju podataka o sudijama i predsjednicima sudova;
- 13) razmatra pritužbe na rad sudija i predsjednika sudova;
- 14) razmatra pritužbe sudija i zauzima stavove u vezi ugrožavanja njihove nezavisnosti i samostalnosti;
- 15) predlaže okvirna mjerila o potrebnom broju sudija i ostalih državnih službenika i namještenika u sudovima;
- 16) daje mišljenje o nespojivosti obavljanja određenih poslova sa vršenjem sudijske funkcije;
- 17) obrazuje Komisiju za ocjenjivanje sudija;
- 18) bira disciplinskog tužioca;
- 19) donosi poslovnik Sudskog savjeta;
- 20) utvrđuje metodologiju za izradu izvještaja o radu sudova i godišnjeg rasporeda poslova u sudu;
- 21) izdaje službene legitimacije sudija i predsjednika sudova i vodi evidenciju službenih legitimacija;
- 22) daje mišljenja na nacрте propisa iz oblasti pravosuđa;
- 23) vrši i druge poslove utvrđene zakonom (npr. donosi odluku o odobrenju određivanja pritvora protiv sudije).

Sjednice

Godišnje je predviđeno održavanje najmanje 12 redovnih sjednica Sudskog savjeta, poslednjeg petka u mjesecu, dok se vanredne sjednice sazivaju i održavaju po potrebi.¹⁴¹ Tokom 2016.

¹³⁹ Vidjeti obrazloženje amandmana I na Predlog Zakona o Sudskom savjetu i sudijama na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Predlog-amandmana-na-Predlog-zakona-o-Sudskom-savjetu.pdf>.

¹⁴⁰ Ustav Crne Gore, op. cit, čl. 128, amandman IX, Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, op. cit, čl. 27.

¹⁴¹ Prema članu 12 Poslovnika Sudskog savjeta (Sl. list CG, 11/2015), od 201.201.2015, Godišnji plan sjednica za 2017. godinu je usvojen na sjednici Sudskog savjeta od 21.12.2016. Isto pravilo o održavanju sjednica se primjenjivalo i 2016. godine.

godine je održano ukupno 25 sjednica, koje su u prosjeku trajale od sat do sat i po vremena, uvijek u okviru radnog vremena do 15h.¹⁴²

Ilustracije radi, prva sjednica Sudskog savjeta u 2017. godini je trajala 50 minuta (od 13:00 do 13:50 h). Za to vrijeme, obrađeno je 10 tačaka dnevnog reda i tekuća pitanja kao 11. tačka, što znači da se jednoj tački posvećivalo u prosjeku po 4,5 minuta, dok je u okviru jedne tačke (redni broj 7) razmotreno čak sedam pritužbi koje su se odnosile na postupanje sudova u konkretnim predmetima.¹⁴³ Dalje, prilikom intervjuisanja kandidata za sudije, dužina trajanja intervjua po kandidatu je bila od 10 do 15 minuta (za razliku od Tužilačkog savjeta, čiji su članovi svakoga od kandidata intervjuisali najmanje 30 minuta). Konačno, Sudski savjet nije demantovao objavljenu tvrdnju bivše sudije Lidije Mitrović da jedan od njegovih članova nije ni prisustvovao njenom intervjuu 2015. godine, iako je dao ocjenu njene komunikativnosti i ličnog nastupa koja se cijeni samo na osnovu intervjua.¹⁴⁴

Zapisnici sa sjednica Sudskog savjeta za 2016. i 2017. godinu su objavljeni na internet stranici Savjeta, u skladu sa Poslovnikom Sudskog savjeta. Zapisnici o sjednicama komisija u okviru kojih djeluje Sudski savjet ne objavljuju se na internet stranici, a oni u koje je HRA imala uvid, ne sadrže podatak o trajanju sjednica, za razliku od zapisnika sa sjednica Sudskog savjeta. Poslovnikom Sudskog savjeta je precizno propisan sadržaj zapisnika sa sjednica Sudskog savjeta (čl. 20), ali ne i sa sjednica komisija, mada bi se po analogiji moglo očekivati da i za njih važi isti standard, s obzirom na to da zapisnik sa njihovih sjednica vodi predstavnik Sekretarijata Sudskog savjeta i da komisije o svom radu izvještavaju Sudski savjet (čl. 38 Poslovnika). Nepoznato je koliko su sjednica komisije održale u 2016. godini, jer taj podatak ne sadrži Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta.

Radni angažman članova

Potrebno je sagledati i kapacitet članova Savjeta da se posvete radu u tom tijelu, posebno imajući u vidu da devet od deset članova obavlja vrlo zahtjevne primarne profesije, od kojih se po obimu i složenosti poslova izdvajaju predsjednica Vrhovnog suda i ministar pravde.. Predsjednica Vrhovnog suda je, pored toga što je i sudija, predsjednica suda i članica Sudskog savjeta, angažovana u još pet radnih tijela.¹⁴⁵ Ministar pravde, pored funkcije ministra, obavlja i funkciju potpredsjednika Vlade i, pored članstva u Sudskom savjetu, učestvuje u radu još 12 radnih tijela.¹⁴⁶ Imajući to u vidu, ne iznenađuje podatak da ministar u 2016. godini nije prisustvovao na više od polovine sjednica Savjeta (14 od 25),¹⁴⁷ dok je predsjednica Vrhovnog

¹⁴² Od 25 sjednica, 9 je trajalo do sat, 11 od sat do sat i po, i 5 od dva do dva i po sata, vidjeti zapisnike sa sjednica na <http://sudovi.me/sscg/zapisnici-sa-sjednica/zapisnici-2016/>.

¹⁴³ Zapisnik Sudskog savjeta br. 01-182/17-1 od 23.1.2017: <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/4962.pdf>.

¹⁴⁴ „Sudije ne biraju po zaslugama“, 4. avgust 2015, portal Vijesti. Lidija Mitrović je ovu tvrdnju iznijela i u tužbi Upravnom sudu, kojom se taj sud nije bavio. Na internet stranici Sudskog savjeta nisu objavljeni zapisnici iz 2015. godine.

¹⁴⁵ Predsjednica Komisije za polaganje pravosudnog ispita, članica Savjeta za praćenje Strategije reforme pravosuđa, članica Savjeta za vladavinu prava, predsjednica Crnogorskog skijaškog saveza, članica Upravnog odbora Olimpijskog komiteta Crne Gore i članica Komisije za izbor sportiste godine. Podaci iz javnog registra funkcionera sa internet stranice Agencije za sprječavanje korupcije: <http://www.antikorupcija.me/me/registri/>.

¹⁴⁶ Ministar je i predsjednik Savjeta za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa i Komisije za za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku, član Savjeta za vladavinu prava, Savjeta za zaštitu od diskriminacije, Državnog savjeta za sprječavanje zloupotrebe droga, Savjeta za članstvo u NATO, Kolegijuma za pregovore o pristupanju EU, Nacionalne investicione komisije, Komisije za raspodjelu dijela sredstava tekuće budžetske godine, Savjeta za privatizaciju i kapitalne projekte, Koordinacionog tima za upravljanje u vanrednim situacijama i Vijeća za nacionalnu bezbjednost. Podaci preuzeti iz javnog registra funkcionera sa internet stranice Agencije za sprječavanje korupcije: <http://www.antikorupcija.me/me/registri/>.

¹⁴⁷ U zapisnicima sa održanih sjednica se navodi da je opravdano odsutan. Zapisnici su svi dostupni na: <http://sudovi.me/sscg/zapisnici-sa-sjednica/zapisnici-2016/>.

suda ipak odsustvovala samo jednom. Ostali članovi Savjeta po pravilu redovno prisustvuju sjednicama, ali ne izgleda da svi aktivno doprinose radu Savjeta. Primjera radi, samo su predsjednik Savjeta i predsjednica Vrhovnog suda iznosili primjedbe i komentare na sadržaj nacrtu godišnjeg izvještaja o radu Sudskog savjeta.

I predsjednik i članovi Sudskog savjeta (osim jednog člana koji je i predsjednik Etičke komisije) su primarno profesionalno angažovani kao sudije, univerzitetski profesori, ministar, advokat. U skladu sa Zakonom, članovi imaju pravo na naknadu za rad u Sudskom savjetu u visini od 80% i svi članovi ostvaruju ovo pravo. Iako prema Zakonu predsjednik Sudskog savjeta ima pravo na naknadu za rad u visini od 120% prosječne neto zarade u Crnoj Gori u prethodnoj godini¹⁴⁸, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru¹⁴⁹ koji se primjenjuje od 31. marta 2017. predviđeno je da predsjednik Sudskog savjeta ima koeficijent 23,92 što praktično znači **više nego dvostruko veći iznos od propisanog Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama**. U tom smislu je neophodno uskladiti ova dva zakona.

Zakon je predvidio i da članovi Sudskog savjeta iz reda sudija mogu, zbog vršenja poslova u Sudskom savjetu, na osnovu odluke Sudskog savjeta, raditi do 70% svog radnog vremena u toku godine u Sudskom savjetu.¹⁵⁰ Do marta 2017, pravo na umanjenje obima sudijskih poslova za 20% koristile su sudije Željka Jovović, Milić Međedović, Magdalena Zečević i Radoje Orović.

Sudski savjet je, na osnovu obaveza iz zakona, osnovao komisije, u okviru kojih djeluje. Članovi ovih komisija su po pravilu članovi Savjeta, osim predsjednika Savjeta kome je to zakonom zabranjeno, i s izuzetkom Komisije za normativnu djelatnost. Osnovane su: Komisija za testiranje¹⁵¹; Komisija za trajno dobrovoljno raspoređivanje¹⁵²; Komisija za napredovanje¹⁵³; Komisija za ocjenjivanje¹⁵⁴; Disciplinsko vijeće¹⁵⁵ i Komisija za normativnu djelatnost¹⁵⁶. Pored ovih tijela, u okviru sudskog Savjeta funkcioniše i Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa¹⁵⁷ čiji je predsjednik i član Sudskog savjeta.

Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama je predviđeno da članovi komisija imaju i dodatno pravo na neto naknadu za rad u visini koju utvrdi Sudski savjet do 40% prosječne bruto zarade u Crnoj Gori u prethodnoj godini (čl. 26, st. 3). Rješenja su ovim povodom donijeta, ali za prethodnu godinu još nijesu isplaćena.

Činjenicu da se sjednice Sudskog savjeta održavaju isključivo tokom radnog vremena treba sagledati u kontekstu toga da je sudijama članovima Savjeta umanjen obim redovnog sudijskog posla, dok svi članovi Savjeta, osim predsjednika, ostvaruju pravo na naknade i za članstvo u Sudskom savjetu i dodatno za rad u komisijama.

Tokom 2015. i 2016. godine Sudski savjet nije obrazovao stručne timove za obavljanje pojedinih poslova iz svoje nadležnosti, što je mogućnost propisana članom 37 Zakona o Sudskom savjetu

¹⁴⁸ Član 23 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

¹⁴⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru objavljen u „Sl. listu CG“, br. 21/17, a primjenjuje se od 31.3.2017.

¹⁵⁰ Član 23 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

¹⁵¹ Članovi: Radoje Orović, Milić Međedović, Vesna Simović Zvicer.

¹⁵² Članovi: Magdalena Zečević, Željka Jovović, Vesna Simović Zvicer.

¹⁵³ Članovi: Milić Međedović, Radoje Orović, i Dobrica Šljivančanin.

¹⁵⁴ Članovi: Vesna Medenica, Radoje Orović, Milić Međedović, Željka Jovović i Loro Markić.

¹⁵⁵ Članovi: Vesna Simović Zvicer, Radoje Orović, Milić Međedović.

¹⁵⁶ Članovi: Stanka Vučinić, Radule Kojović, Julka Badnjar.

¹⁵⁷ Članovi: Dobrica Šljivančanin, Hasnija Simonović, Dušanka Radović.

i sudijama. Formirane su tri radne grupe¹⁵⁸, dok su članovi Sudskog savjeta i dva zaposlena u Sekretarijatu učestvovali u radu radnih grupa koje su formirala druga tijela.¹⁵⁹

Sekretariat Sudskog savjeta

Sekretariat Sudskog savjeta je obrazovan radi profesionalnog obavljanja stručnih, finansijskih, administrativnih, informatičkih, analitičkih i drugih poslova Sudskog savjeta i poslova od zajedničkog interesa za sudove u skladu sa Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama (čl. 134).

Shodno odredbama Akta o sistematizaciji sekretarijat Sudskog savjeta ima pet funkcionalnih cjelina i to: Ođeljenje za normativnu djelatnost, sudsku kontrolu, statusna pitanja sudija i njihovu edukaciju; Ođeljenje za informaciono-komunikacione tehnologije i multimediju; Ođeljenje za unutrašnju reviziju; Službu za opšte poslove i Biro za finansije.

Najbrojnije je Ođeljenje za informaciono-komunikacione tehnologije (IKT) i multimediju sa 17 zaposlenih, pretežno inženjera,¹⁶⁰ a koje se bavi održavanjem PRIS-a.

Analiza administrativnih kapaciteta Sekretarijata Sudskog savjeta za 2016¹⁶¹ koju je u skladu sa mjerom 5.2.1.1, koju je izradio Sekretarijat, pokazala je sledeće:

- od 54 sistematizovana radna mjesta, popunjeno je 31;
- iako je u skladu sa AP za 23 u okviru mjere 1.1.4.3 predviđeno zapošljavanje po 6 službenika tokom 2014. i 2015, radni odnos je zasnovalo 3 službenika tokom 2014. dok u 2015. nije bilo zapošljavanja. Tokom 2016. su zaposlena još 2 službenika, a u 2017. pokrenut postupak zapošljavanja još 8, čime će ukupan broj zaposlenih biti 39;
- tokom 2016. ukupno 11 zaposlenih u Sekretarijatu pohađalo je neku vrstu obuke (za postupanje po zahtjevima za slobodni pristup informacijama, iz kancelarijskog poslovanja, stručni seminar za zaposlene u Ođeljenju za IKT i multimediju “Java enterprise”);
- Sekretarijat namjerava da nastavi sa jačanjem kapaciteta popunjavanjem broja u skladu sa budžetskim mogućnostima i intenzivnijim obučavanjem zaposlenih. Ovdje treba imati u vidu da na dva raspisana javna oglasa za zapošljavanje stručnjaka u IT sektoru nije bilo zainteresovanih kandidata (neto plata od oko 500 eura vjerovatno ne djeluje privlačno za IT inženjere);
- Sekretarijat nema mogućnost stimulisanja zaposlenih u vidu dodatka na platu (tzv. varijabila i sl, što je uobičajeno u organima uprave), a što može djelovati destimulišuće na trenutno zaposlene koji postižu dobre radne rezultate.

¹⁵⁸ U 2016. formirana je Radna grupa za izradu Metodologije okvirnih mjerila rada sudija, a su 2015. formirane su Radna grupa za mjerenje ažurnosti i Radna grupa za mjerenje vremena koje je sudijama potrebno za postupanje u određenim vrstama predmeta.

¹⁵⁹ U 2016. predstavnici Sudskog savjeta su učestvovali u radu Radne grupe za izradu Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, Radne grupe za izradu Strategije upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama za period 2016 - 2018. godine, kao i u radu Savjeta za praćenje i implementaciju politike rodne ravnopravnosti. Dva službenika Sekretarijata koji su zaposleni u Ođeljenju za IKT i multimediju su određena za članove Radne grupe za praćenje implementacije Strategije informacionokomunikacionih tehnologija pravosuđa za period od 2016. do 2020. godine. Tokom 2015. učestvovali su u radu Komisije za sprovođenje izbora članova Savjeta Agencije za sprječavanje korupcije; Sektorske radne grupe Ministarstva pravde, za oblast društvene djelatnosti, koja će vršiti izbor i ocjenu strateškog značaja prioriternih infrastrukturnih projekata i Upravnog odbora Centra za obuku u sudstvu i Državnom tužilaštvu.

¹⁶⁰ Dostupan na: <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/4574.pdf>.

¹⁶¹ Broj: 05-1394/17 od 27.2.2017. godine.

Tužilački savjet – sastav i nadležnosti

Tužilački savjet čine predsjednik, Vrhovni državni tužilac, i 10 članova, pet državnih tužilaca koje bira i razrješava Konferencija državnih tužilaca, četiri ugledna pravnika koje bira i razrješava Skupština Crne Gore i predstavnik Ministarstva pravde, kako je propisano Zakonom o Državnom tužilaštvu (čl. 18).¹⁶²

Propuštena je prilika da se prilikom donošenja Zakona o državnom tužilaštvu usvoje odredbe koje će spriječiti konflikt interesa i politički uticaj na Tužilački savjet. Nije prihvaćen predlog da članovi Savjeta, iz reda tužilaca, ne mogu biti bračni i vanbračni drugovi ili srodnici predstavnika izvršne, zakonodavne vlasti i predsjednika države, kao ni lica koja su bila funkcioneri političkih stranaka ili partijski aktivno angažovani.¹⁶³ Takođe, nijesu predviđene dovoljne garancije u cilju sprječavanja političkog uticaja prilikom izbora članova Savjeta iz reda uglednih pravnika.¹⁶⁴

O postupanju Tužilačkog savjeta prilikom izbora državnih tužilaca, odnosno kandidata za osnovne državne tužioce vidi posebno poglavlje.

Nadležnosti Tužilačkog savjeta su¹⁶⁵:

- 1) utvrđuje predlog za izbor Vrhovnog državnog tužioca;
- 2) bira i razrješava rukovodioce državnih tužilaštava i državne tužioce;
- 3) utvrđuje prestanak funkcije rukovodilaca državnih tužilaštava i državnih tužilaca;
- 4) predlaže Vladi iznos sredstava za rad državnog tužilaštva;
- 5) dostavlja Skupštini godišnji izvještaj o radu Državnog tužilaštva;
- 6) utvrđuje broj državnih tužilaca;
- 7) utvrđuje predlog za razrješenje vrhovnog državnog tužioca;
- 8) odlučuje o disciplinskoj odgovornosti državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava;
- 9) stara se o edukaciji državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava;
- 10) obezbjeđuje korišćenje, funkcionalnost i jednoobraznost Pravosudnog informacionog sistema u dijelu koji se odnosi na Državno tužilaštvo;
- 11) vodi evidenciju podataka o državnim tužiocima i rukovodiocima državnih tužilaštava;
- 12) donosi poslovnik Tužilačkog savjeta;
- 13) daje mišljenje o nespojivosti obavljanja određenih poslova sa vršenjem tužilačke funkcije;
- 14) razmatra pritužbe državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava i zauzima stavove u vezi ugrožavanja njihove samostalnosti;
- 15) razmatra pritužbe na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti rada;
- 16) obrazuje Komisiju za ocjenjivanje državnih tužilaca;
- 17) bira disciplinskog tužioca;
- 18) utvrđuje metodologiju za izradu izvještaja o radu Državnog tužilaštva i godišnjeg rasporeda poslova;

¹⁶² Članovi Tužilačkog savjeta su: Ivica Stanković, Stojanka Radović, Dražen Burić, Ljiljana Lakić, Nada Bugarin, Katarina Kljajević, Veselin Racković, Hakija Lješnjanić, Nataša Radonjić, Novak Bego Laković i doc dr Vesna Ratković.

¹⁶³ Vidjeti predlog amandmana I, Akcije za ljudska prava, dostupne na: <http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Predlozi-amandmana-Akcije-za-ljudska-prava-na-Zakon-o-drzavnom-tuzilastvu.pdf>.

¹⁶⁴ Vidjeti predlog amandmana V, Akcije za ljudska prava, dostupne na: <http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Predlozi-amandmana-Akcije-za-ljudska-prava-na-Zakon-o-drzavnom-tuzilastvu.pdf>.

¹⁶⁵ Na osnovu člana 136 Ustava, odnosno Amandmana XI na Ustav Crne Gore, op. cit. i čl. 37 Zakona o Državnom tužilaštvu, op. cit.

- 19) izdaje službene legitimacije državnim tužiocima i rukovodiocima državnih tužilaštava i vodi evidenciju službenih legitimacija;
- 20) vrši i druge poslove utvrđene zakonom.

Sjednice

Tužilački savjet je godišnjim planom predvidio održavanje 12 redovnih sjednica. Ipak, tokom 2016. godine održano je ukupno 9.¹⁶⁶ Međutim, treba imati u vidu i da je državnih tužilaca dvostruko manje nego sudija u Crnoj Gori (119 u odnosu na 323), pa je i obim posla Tužilačkog savjeta u tom smislu manji u odnosu na Sudski savjet. Sjednice u prosjeku traju od sat i po do dva, i povremeno se održavaju i nakon 15h, a prisustvuju im svi članovi savjeta. Saopštenje za javnost se objavljuje nakon održane sjednice, što je u skladu sa Poslovníkom Tužilačkog savjeta.

Radni angažman članova

Članovi Tužilačkog savjeta, po pravilu, ne obavljaju više funkcija. Poput članova Sudskog savjeta, članovi Tužilačkog savjeta, u skladu sa Zakonom o Državnom tužilaštvu imaju pravo na naknadu za rad u Savjetu u visini od 80% prosječne neto zarade u Crnoj Gori u prethodnoj godini, a predsjednik Savjeta u visini od 120% prosječne neto zarade u Crnoj Gori u prethodnoj godini i svi članovi ovo pravo koriste.

Takođe, Zakon je predvidio da članovi Tužilačkog savjeta iz reda tužilaca mogu, zbog vršenja poslova u Savjetu, na osnovu odluke Savjeta, raditi do 70% svog radnog vremena u toku godine u Savjetu. Tokom 2016.godine, članica Tužilačkog savjeta i državna tužiteljka u Višem državnom tužilaštvu u Podgorici, Ljiljana Lakić je 50 % svog radnog vremena bila posvećena obavljanju poslova u Tužilačkom savjetu, a od 30. septembra 2016.godine 70% (radi obavljanja poslova po pritužbama i drugih poslova iz nadležnosti Tužilačkog savjeta).

Tužilački savjet je u prethodnom periodu, na osnovu obaveza iz novousvojene regulative, osnovao radna tijela: Disciplinsko vijeće¹⁶⁷; Komisija za testiranje¹⁶⁸, Komisija za normativnu djelatnost¹⁶⁹, Komisija za ocjenjivanje¹⁷⁰, Komisija za napredovanje¹⁷¹, Komisija za razmatranje pritužbi državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u vezi ugrožavanja njihove samostalnosti¹⁷², Komisija za razmatranje pritužbi na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti rada¹⁷³, Komisija za trajno dobrovoljno raspoređivanje.¹⁷⁴ U okviru Tužilačkog savjeta funkcioniše i Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca¹⁷⁵. Prema Zakonu članovi po osnovu članstva u komisijama, imaju pravo na dodatnu naknadu od 40% prosječne bruto zarade u Crnoj Gori u prethodnoj godini (čl. 36), o čemu su donijeta rješenja, ali ova posebna nadoknada za rad u komisijama još uvijek nije isplaćena.

¹⁶⁶ Pregled održanih sjednica dostupan na: <http://www.tuzilastvocg.me/index.php/tuzilacki-savjet/sjednice-savjeta>.

¹⁶⁷ Članovi: Veselin Racković, Liljana Lakić; Katarina Kljajević.

¹⁶⁸ Članovi: Ljiljana Lakić, Hakija Lješnjanić, Katarina Kljajević.

¹⁶⁹ Članovi: Nataša Radonjić, Dražen Burić, Stojanka Radović, Jelena Đaletić, Tatjana Savković.

¹⁷⁰ Članovi: Ivica Stanković, Stojanka Radović, Dražen Burić, Nada Bugarin, Hakija Lješnjanić, Veselin Racković.

¹⁷¹ Članovi: Novak Bego Laković, Stojanka Radović, Vesna Jovičević, Rifat Hadrović.

¹⁷² Članovi: Veselin Racković, Dražen Burić, Nataša Radonjić.

¹⁷³ Članovi: Ljiljana Lakić, Novak Bego Laković, Nataša Radonjić.

¹⁷⁴ Članovi: Vesna Ratković, Nada Bugarin, Katarina Kljajević.

¹⁷⁵ Članovi: Hakija Lješnjanić, Sonja Bošković, Veselin Vučković.

Dva člana Tužilačkog savjeta učestvuju u radu Operativnog tima za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa 2014-2018.godine i Komisije za praćenje postupanja nadležnih organa u istragama slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima, ubistava novinara i napada na imovinu medija (član Veselin Racković) i Komisije za nadzor i koordinaciju sprovođenja Strategije informacionokomunikacionih tehnologija pravosuđa 2016 – 2020 (članica Ljiljana Lakić).

Sekretarijat Tužilačkog savjeta

Sekretarijat Tužilačkog savjeta je obrazovan radi profesionalnog obavljanja stručnih, finansijskih, administrativnih, informatičkih, analitičkih i drugih poslova Tužilačkog savjeta i poslova od zajedničkog interesa za sva državna tužilaštva u skladu sa Zakonom o Državnom tužilaštvu (čl. 167).

Shodno Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji od 30.jula 2015 koji je izrađen u skladu sa mjerom 5.3.1.1, Sekretarijat Tužilačkog savjeta ima pet organizacionih jedinica, i to: Odeljenje za statusna pitanja državnih tužilaca, rukovodilaca državnih tužilaštava i njihovu edukaciju; Odeljenje za informaciono - komunikacione tehnologije; Odeljenje za unutrašnju reviziju; Službu za opšte i kadrovske poslove i Službu za računovodstvo i finansije.

Sekretarijat Tužilačkog savjeta trenutno raspolaže skromnim ljudskim kapacitetima – svega 16 zaposlenih je angažovano u Sekretarijatu, od ukupno predviđenih 30 mjesta. U prethodnom periodu zaposleni u Vrhovnom državnom tužilaštvu su pružali podršku radu Tužilačkog savjeta. Navedeni zaposleni su, u skladu sa mjerom 5.3.1.2. odnosno planiranom aktivnošću "preuzeti zaposlene u VDT- u koi rade na poslovima za potrebe Tužilačkog savjeta" i preuzeti u sekretarijat 6. jula 2015. godine.

Iako je, nakon preuzimanja zaposlenih iz VDT-a (10 službenika), početkom 2016. godine zaposleno još 5 službenika, mjera 5.3.1.3 („zaposliti dodatne administrativne kapacitete) se ne može smatrati realizovanom imajući u vidu je trenutno potrebno zaposliti skoro polovinu zaposlenih predviđenih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

Tokom 2016. godine 12 službenika Sekretarijata je pohađalo 11 seminara koji su organizovani u Upravi za kadove¹⁷⁶ što je u skladu sa mjerom 5.3.3.1.

O potrebi analiziranja dosadašnjeg učinka članova savjeta

Nesporno je da je jačanje administrativnih kapaciteta značajno za ukupno jačanje profesionalnosti oba savjeta, ali nije presudno za to da članovi savjeta svoje funkcije obavljaju nepristrasno, transparentno i odgovorno. Jačanje ukupnih kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta prvenstveno zahtijeva detaljniju i sveobuhvatniju analizu posvećenosti i spremnosti svih članova oba savjeta da savjesno obavljaju poslove iz nadležnosti savjeta.

¹⁷⁶ U 2016. godini zaposleni u Sekretarijatu Tužilačkog savjeta pohađali su sledeće obuke: „Disciplinski postupak“, „Obuka računovođa u javnom sektoru“, „Predstavljanje novok Zakona o upravnom postupku“, „Zakon o državnim službenicima i namještenicima“, „Zabrana diskriminacije“, „Novi sistem ocenjivanja i disciplinska odgovornost državnih tužilaca“, „Radionica o metodologiji istraživanja percepcije pravosuđa relevantnih učesnika u pravosuđu“, „Etika i integritet“, „Kancelarijsko poslovanje“, „Uloga i nadležnost Državnog tužilaštva“, „Pravo javnosti da zna“, „Zaštita podataka i pravo na privatnost“, „IPA 2 u aktuelnoj finansijskoj perspektivi“, „Javne nabavke“, „Upravljanje rizicima u javnom sektoru“, „Timski rad“, „Unutrašnja revizija programa i projekata koji se finansiraju iz sredstava EU“, „Zaštita ličnih podataka i integritet“, „Uzorkovanje“, „Disciplinska odgovornost“.

Takođe, transparentnost ne znači samo objavljivanje odluka, već i njihovo sadržajno obrazloženje, koje može da uvjeri u nepristrasno djelovanje članova savjeta. O transparentnosti se posebno govori u djelovima izvještaja koji se bave izborom sudija i državnih tužilaca i o odgovornosti u pravosuđu.

Analiza rada i učinaka članova savjeta, bi mogla da dovede i do zaključka da postoji potreba da se funkcija predsjednika Sudskog savjeta obavlja s punim radnim vremenom (ovo je nemoguće u slučaju postojećeg sastava Tužilačkog savjeta kome predsjedava Vrhovni državni tužilac), kao što je to slučaj sa Visokim sudskim i tužilačkim Vijećem u BiH, u kojem predsjednik i najviše tri člana Vijeća rade u Vijeću puno radno vrijeme.¹⁷⁷ U ovom kontekstu ponavljamo i da je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru od 31. marta 2017. predviđeno da predsjednik Sudskog savjeta ima koeficijent 23,92 čime je, po zaradi, izjednačen sa poslanicima u Skupštini Crne Gore, ministrima, sudijama Vrhovnog i Ustavnog suda, državnim tužiocima u Vrhovnom državnom tužilaštvu i Glavnim Specijalnim tužiocem (član 22).

Preporuke:

1. U AP u okviru strateške smjernice „Jačanje odgovornosti pravosuđa“ propisati mjeru analize učinka rada članova savjeta.
2. U skladu sa Poslovníkom Sudskog savjeta i praksom koju je Sudski savjet uspostavio, obezbijediti da se zapisnici o radu komisija sačinjavaju po uzoru na zapisnike sa sjednica Sudskog savjeta.
3. Omogućiti zapošljavanje službenika u sekretarijatima Sudskog i Tužilačkog savjeta u skladu s aktima o sistematizaciji, da bi sekretarijati mogli da obavljaju radne zadatke u punom kapacitetu i nastaviti s njihovim dodatnim obučavanjem.
4. Preispitati mogućnosti da se deficitarni kadrovi dodatno stimulišu za rad u Sekretarijatu, kao i mogućnost dodatnog stimulisanja zaposlenih koji postižu dobre radne rezultate.
5. Uskladiti Zakon o Sudskom savjetu i sudijama sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

1.1.5 Inicijalna i kontinuirana obuka u pravosudnim organima

Zaključak:

Predviđeni zakoni su usvojeni 2015. godine, Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu je transformisan od organizacione jedinice Vrhovnog suda u posebno pravno lice i u 2016. godini je počeo sa sprovođenjem programa inicijalne i kontinuirane obuke u skladu sa novim zakonima i podzakonskim aktima. U toku je inicijalna obuka prvih sedam kandidata za sudije i tužioce u trajanju od 18 mjeseci.

Zakonom o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu je propisano da svaki sudija i tužilac najmanje dva radna dana godišnje ima pravo i obavezu da učestvuje u programu kontinuirane obuke. U godišnjem izvještaju o radu Centra za 2016. godinu nema podatka o tome koliko je sudija i državnih tužilaca odgovorilo na pravo i obavezu da dva radna dana provedu na obuci, ali je objavljeno da u obukama koje je Centar organizovao te godine nije učestvovalo samo 7 državnih tužilaca od ukupno 122 (ili 8%), odnosno 65 sudija od 314 sudija (ili 21%).

Mentori sprovode praktični dio inicijalne obuke. Na spisku mentora, koji određuje Sudski savjet, nalazi se i sudija s vrlo problematičnim stavovima u odnosu na sudijsku etiku. Nejasno je po kojim kriterijumima se biraju mentori.

Zakonima je propisano da se sudija i tužilac, ocijenjeni ocjenama zadovoljava i ne zadovoljava, upućuju na program obavezne kontinuirane obuke u skladu sa zakonom kojim se uređuje obuka sudija ili državnih tužilaca (ZSSS, čl. 99, stav 1 i ZDT, čl. 98, st. 1). Ovakva formulacija ima pežorativan prizvuk, deluje kao da se na kontinuiranu obuku odlazi "po kazni". Ono što nedostaje tekstu ovih odredbi je pojašnjenje da se radi o posebnom programu kontinuirane obuke za one koje su ocijenjeni takvim ocjenama, u skladu sa članom 49 Zakona o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu.

Strateška dokumenta i njihova primjena

U okviru strateškog cilja „Jačanje nezavisnosti pravosuđa“ jedna od smjernica je „Unaprijediti sistem inicijalne i kontinuirane edukacije u pravosuđu“ (1.1.5). Njeno sprovođenje je planirano kroz mjere:

- “Unaprjeđenje uslova za izbor sudija i državnih tužilaca u dijelu predviđanja završene inicijalne obuke (1.1.5.1)”;
- “Izmjena zakonodavnog okvira u pogledu sadržaja inicijalne obuke kao uslova za izbor sudija i državnih tužilaca” (1.1.5.2), i
- “U skladu sa usvojenim Zakonom o edukaciji u pravosuđu transformisati Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije” (1.1.5.3).

Mjere je, u skladu s AP 2014-2016, trebalo sprovesti kroz aktivnosti:

a) donošenje Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija i Zakona o Državnom tužilaštvu kojima će se unaprijediti uslovi za izbor sudija i državnih tužilaca u dijelu predviđanja završene inicijalne obuke,

b) donošenje Zakona o edukaciji nosilaca pravosudne funkcije,

c) uspostavljanje nove organizacione strukture Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije (Centra) i usvajanje akta o unutrašnjoj organizaciji Centra.

U AP za 23 se u okviru preporuke: „Postupak izbora mora biti transparentan i zasnovan na zaslugama. Treba uvesti jedan sistem izbora za cijelu zemlju, koji bi se mogao zasnivati na anonimnim testovima za sve kandidate i obaveznim obukama prije imenovanja sudije/zamjenika tužioca. Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije treba da bude uključen u postupak testiranja“ (1.1.2), navode mjere koje se podudaraju sa AP 2014-2016 u pogledu usvajanja zakona kojima se inicijalna obuka predviđa kao uslov za izbor sudija i državnih tužilaca.

Obuka u pravosudnim organima obavlja se u okviru Centra, koji kao samostalna organizacija sa svojstvom pravnog lica postoji od stupanja na snagu Zakona o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu 17.10.2015. godine.¹⁷⁸ Centar organizuje i sprovodi obuku sudija i državnih tužilaca, kao i drugih pravosudnih profesija u skladu sa posebnim programima obuke, obučava predavače i mentore, kao i savjetnike, službenike i pripravnike u sudovima i državnim tužilaštvima. Obuka za sudije i državne tužioce organizuje se i sprovodi kao inicijalna i kontinuirana. Organi Centra su Upravni odbor, Programski savjet i direktor.¹⁷⁹

Inicijalna obuka se organizuje radi sticanja praktičnog i teorijskog znanja i vještina kandidata za sudije u sudu za prekršaje, osnovnim sudovima, Privrednom sudu i Upravnom sudu Crne Gore i kandidata za državne tužioce u osnovnim državnim tužilaštvima.

Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama i Zakonom o Državnom tužilaštvu propisano je da su kandidati za sudije i državne tužioce obavezni da završe inicijalnu obuku koja se sastoji od teorijskog i praktičnog dijela i traje 18 mjeseci. Teorijski dio obuke sprovodi Centar, dok se praktični dio inicijalne obuke sprovodi u Osnovnom sudu u Podgorici, odnosno Osnovnom državnom tužilaštvu u Podgorici. O trajanju inicijalne obuke, propisanoj obavezi da se sprovodi u Podgorici, i istom trajanju obuke za sve, pa i one kandidate koji su prethodno radili u pravosuđu, napisano je u poglavlju o izboru sudija i državnih tužilaca.

Mentori sprovode praktični dio inicijalne obuke. Upravni odbor Centra utvrđuje spisak mentora koje onda konačno potvrđuju Sudski, odnosno Tužilački savjet. Mentori mogu biti sudije, odnosno državni tužioci koji imaju najmanje pet godina radnog iskustva kao sudije, odnosno državni tužioci. Dalji kriterijumi nisu propisani. Spisak mentora koji određuju Sudski i Tužilački savjet se dostavljaju Centru.

U praksi, spisak mentora je usvojen u martu 2016. godine.¹⁸⁰ Na ovom spisku, na predlog Sudskog savjeta,¹⁸¹ našao se i sudija Osnovnog suda u Podgorici koji se istakao skandaloznim zapažanjima u presudi kako je "nemoguće" da crnogorski državnik vodi nemoralan (raskalašan) život i kako je "nelogično" da zamjenik Vrhovnog državnog tužioca može da vrši krivična djela,

¹⁷⁸ Detaljnije o Centru vidjeti na: <http://sudovi.me/cenp/o-centru/Centar/>.

¹⁷⁹ Sažeto o sastavu i nadležnostima Upravnog odbora i Programskog savjeta vidjeti na: <http://sudovi.me/cenp/o-centru/centar/>.

¹⁸⁰ Sjednica održana 14. marta 2016. godine.

¹⁸¹ Vidjeti zapisnik sa sjednice Sudskog savjeta br. 01-132-1/15 od 21.1.2016. godine.

koja ne ulivaju povjerenje u njegovu nepristrasnost, pa prema tome ni da bude mentor i primjer kandidatima za sudije.¹⁸²

Kontinuirana obuka se organizuje radi stručnog usavršavanja i profesionalnog razvoja sudija i državnih tužilaca koji imaju pravo i obavezu da prisustvuju obuci na koju se prijave prema sopstvenom interesovanju, najmanje dva radna dana godišnje (Zakon o edukaciji u pravosuđu, čl. 45). Sadržaj kontinuirane obuke za sudije i tužioce se razlikuje prema dužini obavljanja funkcije na one koji funkciju obavljaju do četiri godine i više od četiri godine.

U vezi sa zajedničkom primjedbom na ocjenjivanje i sudija i državnih tužilaca koja se odnosi na primjenu kriterijuma "Ocjena stručnog usavršavanja", posebno u odnosu na ocjenu odličan, koja podrazumijevaju da su državni tužilac, odnosno sudija, pored obaveznih obuka učestvovali i u drugim vrstama obuka, treba izbeći ocjenjivanje okolnosti na koje kandidat sam ne može uticati – kao npr. da li će biti pozvan na dodatne obuke, mimo obaveznih.

Predavači u Centru mogu biti lica koja imaju najmanje pet godina radnog iskustva kao sudije, državni tužioci, advokati, lica sa stečenim akademskim zvanjem, notari, medijatori, javni izvršitelji, državni službenici u državnim organima i organima državne uprave, kao i drugi stručnjaci iz pojedinih oblasti obuke.¹⁸³

Prema analizi dostupnih podataka Centar sprovodi program inicijalne obuke za kandidate za sudije i kandidate za državne tužioce za 2016-2017. godinu kako je i predviđeno.¹⁸⁴ Trenutno se obučava ukupno sedam kandidata, troje kandidata za sudije i četiri kandidata za tužioce, koji su izabrani na konkursima sprovedenim 2016. godine po novim zakonima (detaljnije u poglavlju o izboru kandidata za sudije i tužioce). Kontinuirana obuka se takođe sprovodi prema programu i u skladu sa Pravilnikom o načinu prijema kandidata na kontinuiranu obuku.¹⁸⁵

Preporuke:

1. Prilikom izbora mentora voditi računa da obuke kandidata za sudije i tužioce sprovede osobe koje mogu biti uzor i u pogledu etike.
2. U tekst članova 99, st. 1 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i čl. 98, st. 1 Zakona o Državnom tužilaštvu, kojima je propisano da se sudija i tužilac ocijenjeni ocjenom zadovoljava i ocjenom ne zadovoljava upućuju na program obavezne kontinuirane obuke, dodati riječ "posebni" ispred riječi "program", u skladu sa stvarnim stanjem stvari. Ovim će se izbeći i utisak da se na kontinuiranu obuku obavezno ide samo po kazni.

¹⁸² Analiza presude sudije Gorana Đukovića u slučaju moldavske državljanke S.Č. koju su izradili Akcija za ljudska prava, Sigurna ženska kuća i Centar za ženska prava dostupna na: <http://www.hraction.org/?p=7877>.

¹⁸³ Lista od 87 predavača je usvojena na sjednici Upravnog odbora Centra koja je održana 19. maja 2016.

¹⁸⁴ Upravni odbor Centra je na osnovu čl. 14 st. 1 tač. 13 Zakona o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, na predlog Programskog savjeta, a na predlog Programskog odbora za inicijalnu obuku u smislu čl. 22 st. 1 tač. 1 Zakona o Centru, na sjednici od 22. juna 2016. i 20. januara 2017. donio program inicijalne obuke za kandidate za sudije i kandidate za državne tužioce za 2016/2017. godinu.

¹⁸⁵ Pravilnik usvojen na osnovu člana 14 stav 1 tačka 1 i 9 Zakona o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu i člana 48 stav 1 tačka 6 Statuta, na sjednici održanoj dana 14. marta 2016. godine.

1.1.6. Jačati finansijsku nezavisnost pravosuđa

Zaključak:

I pored toga što Sudski savjet i Tužilački savjet imaju zakonsku mogućnost da planiraju, predlažu i raspolažu budžetskim sredstvima za rad sudova i Državnog tužilaštva, čini se da veći stepen finansijske nezavisnosti pravosuđa – kao strateški cilj - nije ostvaren. Iako su posebne budžetske jedinice, sudstvo i tužilaštvo nemaju odlučujuću ulogu u kreiranju sopstvenih budžeta, koju ima izvršna vlast.

Crnogorsko pravosuđe mora da doživi odgovarajuću racionalizaciju. Međutim, dok se planiranje i sprovođenje racionalizacije ne okonča u skladu s evropskim pokazateljima, neophodno je omogućiti da pravosuđe adekvatno funkcioniše. Iznosi koji se opredjeljuju za rad pravosudnih institucija su, po pravilu, bili manji od iznosa koje su pravosudne institucije predlagale.

Ne poštuje se zakonska obaveza da se omoguće sredstva za rad Centra za obuku u sudstvu i tužilaštvu u iznosu od 2% opredijeljenog budžeta za sudstvo i državno tužilaštvo.

Iako Zakon o sudovima propisuje da se sredstva za rad sudova obezbjeđuju u bužetu Crne Gore i da sudovi samostalno raspolažu ovim sredstvima, ova obaveza se i dalje ne poštuje dosljedno, s obzirom na to da Zakon o budžetu i dalje ne prepoznaje sudove kao samostalne budžetske jedinice. Posledica je da sudovi, odnosno državna tužilaštva, ne znaju precizno koji iznos sredstava je opredijeljen za njihov rad na nivou budžetske godine. Postojeći sistem otpusta odobrenih budžetskih sredstava uz saglasnost Ministarstva finansija ograničava eksternu nezavisnost pravosudnih institucija, koje faktički ne mogu raspolagati odobrenim budžetskim sredstvima bez prethodne saglasnosti institucija izvršne vlasti.

Strateška dokumenta i njihova primjena

Jačanje finansijske nezavisnosti pravosuđa je strateška smjernica koju prepoznaje Strategija za realizaciju cilja većeg stepena ukupne nezavisnosti pravosuđa. Smjernica je podijeljena na dvije mjere: "jačanje interne finansijske nezavisnosti pravosudnih organa" i "obezbjedenje dovoljnih sredstava za rad sudova i državnih tužilaštava unutar budžeta". Kao indikator rezultata realizacije obje mjere u AP navedeno je očekivanje da se obezbijede sredstva za rad sudova i državnih tužilaštava u iznosu od 0,8% do 1% BDP na godišnjem nivou.

U Analizi upravljanja ljudskim resursima u pravosuđu Crne Gore, koju su izradili eksperti Svjetske banke u junu 2016, posebno je naglašeno da se približno 78% budžeta pravosudnog sektora izdvaja za nadoknade zaposlenima, a da se kao posljedica toga javljaju nedostaci u finansiranju razvoja značajnih resursa u pravosuđu, poput, na primjer, pravosudnog informacionog sistema (PRIS). Analiza posebno ističe i podatak CEPEJ, da Crna Gora ima najveći odnos broja sudija prema broju stanovnika i znatno iznad prosjeka odnos broja zaposlenih i sudija u poređenju sa 26 zemalja EU.

Prema posljednjem izvještaju CEPEJ-a o efikasnosti i kvalitetu pravosudnih sistema zemalja članica Savjeta Evrope iz 2016. godine, sa podacima iz 2014. godine, za funkcionisanje sudskog sistema Crna Gora izdvaja nešto preko 26 miliona eura na godišnjem nivou (42€ po glavi stanovnika) što je ispod evropskog prosjeka koji iznosi 45-60€ per capita.¹⁸⁶ U poređenju

¹⁸⁶ European judicial systems: Efficiency and quality of justice, CEPEJ STUDIES No. 23, Edition 2016 (data 2014), str. 24.

sa zemljama regiona Crna Gora je iznad prosjeka.¹⁸⁷ U odnosu na ukupni budžet koji se izdvaja za pravosuđe, sudstvo je dobijalo 67%, dok evropski prosjek iznosi 50%.¹⁸⁸ Kada je u pitanju izdvajanje za kompjuterizaciju odnosno unaprjeđenje korišćenja informacionih tehnologija (IT) u sudstvu, prema informacijama iz Izvještaja CEPEJ, sa manje od 1% ukupnog pravosudnog budžeta, Crna Gora spada u grupu od 8 zemalja koja investira veoma malo državnih sredstava u svrhe unaprjeđenja IT i kompjuterizacije pravosudnog sistema.

Sistem finansiranja sudske vlasti u Crnoj Gori zasnovan je na budžetskom modelu u kome su sudstvo i tužilaštvo posebne budžetske jedinice, zajedno sa Centrom za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija od 2015. godine. Budžet za pravosuđe se obezbjeđuje iz centralnog državnog budžeta Crne Gore.

Crnogorsko pravosuđe mora da doživi odgovarajuću racionalizaciju. Međutim, dok se planiranje i sprovođenje racionalizacije ne okonča u skladu s evropskim pokazateljima, neophodno mu je omogućiti da funkcioniše u obimu u kojem sada postoji. I pored toga što su posebne budžetske jedinice, sudstvo i tužilaštvo nemaju odlučujuću ulogu u kreiranju sopstvenog budžeta. Iznosi koji se opredjeljuju za rad pravosudnih institucija su, po pravilu, bili manji od iznosa koje su pravosudne institucije predlagale.

Podaci iz prvog polugodišnjeg izvještaja o realizaciji Strategije i AP ukazuju da je Zakonom o Budžetu za 2015. godinu obezbijeđeno ukupno 27.079.176€ za rad pravosudnih organa, od čega je za sudstvo obezbijeđeno 20.793.248,06€ (od čega 715.382,63€ ili nešto manje od 3,5% za Sudski savjet), a za Državno tužilaštvo 6.285.928,38€ (od čega 246.969,97€ ili nešto manje od 4% za Tužilački savjet).

Shodno podacima iz posljednjeg, četvrtog polugodišnjeg Izvještaja o realizaciji Strategije i AP na osnovu Zakona o budžetu Crne Gore za 2016. godinu, za pravosuđe je obezbijeđeno ukupno 34.595.894,72€ što predstavlja 0.89% BDP. Od ovog iznosa, 26.569.837,96€ ili 76,8% ukupnog budžeta za pravosuđe opredijeljeno je za sudstvo uključujući i iznos od 750.331,30€ ili nešto više od 2,8% koji je opredijeljen za Sudski savjet.

Odmah se može uočiti da je budžet sudstva tokom 2016. godine uvećan za nešto manje od 6 miliona eura, što je posljedica uključivanja troškova za rad prekršajnih sudova u budžetski iznos opredijeljen za rad sudova u Crnoj Gori za 2016. godinu. Ostatak od 7.614.982,04€ (oko 22%) opredijeljen je za rad državno tužilačke organizacije - uključujući i iznos od 411.074,72€ ili nešto manje od 5,4% za Tužilački savjet. Ostatak od 399.724,00€ ili nešto više od 1% ukupnog iznosa opredijeljenog za budžet pravosuđa za 2016. godinu usmjereno je ka Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu.

U Budžetu za 2017. godinu za pravosuđe je obezbijeđeno ukupno 34.816.587€. ¹⁸⁹ Tri budžetske komponente uključene su u raspodelu ovog iznosa, i to: sudstvo, tužilaštva i Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Od navedenog iznosa, 26.363.194,66 (75,72%) je obezbijeđeno za sudstvo. Ukupno 864.774,43€ ili nešto manje od 3,3% od ovog iznosa je opredijeljeno za finansiranje Sudskog savjeta. Za tužilaštva je obezbijeđeno 8.005.799,7 € (23%) uključujući i

¹⁸⁷ Isto. Na primjer, u Bosni i Hercegovini se izdvaja 30€, u Makedoniji 18€ i Albaniji 9€ po glavi stanovnika. Neke zemlje članice EU izdvajaju manje sredstava za funkcionisanje pravosudnih sistema od Crne Gore – poput na primjer Bugarske (33€), Rumunije (33€), Slovačke (41€) i Mađarske (41€). U grupu zemalja u kojima se izdvaja najviše sredstava za finansiranje pravosudnih sistema spadaju zemlje u kojima se izdvaja preko 100€ per capita – a to su Švedska (103 €), Holandija (122 €), Luksemburg (139 €), Velika Britanija (144 €) i Švajcarska (219 €).

¹⁸⁸ Isto, str. 20.

¹⁸⁹ Zakon o budžetu

455.877,98€ ili nešto manje od 5,7% za rad Tužilačkog savjeta. Konačno, za rad Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu obezbijeđeno je 447.594,96€ što predstavlja nešto više od 1% ukupnog iznosa opredijeljenog za budžet pravosuđa za 2017. godinu.

Država od usvajanja novog Zakona o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu¹⁹⁰ prilikom definisanja budžeta za ovu instituciju nije ispoštovala obavezu propisanu čl. 54 Zakona u kome se navodi da se sredstva za rad Centra obezbjeđuju u posebnom razdelu Budžeta Crne Gore, i to u iznosu od 2% opredijeljenog budžeta za sudstvo i državno tužilaštvo. Centru je do sada, kroz raspodelu budžeta za 2016. i 2017. godinu uskraćeno oko 540.000 €.

U odnosu na posljednji izvještaj u kome su HRA i CeMI konstatovali da je interna nezavisnost pravosudnih organa ograničena, jer sudovi i tužilaštva nijesu posebne potrošačke jedinice u okviru budžeta za sudstvo i državno tužilaštvo, usvajanjem Zakona o sudovima¹⁹¹ unaprijeđen je zakonodavni okvir u ovoj oblasti, ali se faktičko stanje u pogledu upravljanja i raspolaganja sredstvima sudova nije promijenilo.

Iako Zakon o sudovima propisuje da se sredstva za rad sudova obezbjeđuju u bužetu Crne Gore i da sudovi samostalno raspolažu ovim sredstvima, ova obaveza se i dalje dosljedno ne poštuje obzirom da Zakon o budžetu i dalje ne prepoznaje sudove kao samostalne budžetske jedinice, pa usljed toga sudovi, odnosno državna tužilaštva, ne znaju precizno koji iznos sredstava je opredijeljen za njihov rad na nivou jedne budžetske godine. Kako smo obaviješteni u Sudskom savjetu, ovakvo stanje biće ispravljeno već u maju 2017. kada će započeti sa primjenom softverski program koji će omogućiti predsjednicima sudova da u svakom trenutku imaju informaciju o raspoloživim sredstvima opredijeljenim za svaki sud pojedinačno, kako bi mogli da planiraju raspodelu sredstava.

Čelni ljudi u pravosudnim institucijama u Crnoj Gori i dalje smatraju da pravosuđe nije finansijski nezavisno, obzirom da postoji izuzetno veliki uticaj izvršne vlasti na proces odobravanja budžeta. Sudski savjet je, na primjer, u procesu pripreme budžeta za 2016. godinu predložio iznos od oko 35 miliona EUR, da bi od strane Vlade Crne Gore u finalnoj verziji budžeta bio predložen iznos od oko 26 miliona. Slična je situacija i sa Tužilačkim savjetom, koji je predložio Vladi da za rad državno tužilačke organizacije za 2016. godinu bude opredijeljeno oko 10,5 miliona EUR, da bi Vlada u konačnom predložila iznos od oko 7,6 miliona EUR za rad državno-tužilačke organizacije.¹⁹² Kako bi sudovi bili u prilici da faktički raspolažu svojim budžetima, neophodno je da svi budu licencirani od strane Ministarstva finansija. Cijena dobijanja jedne licence je 5.000 eura. Ovaj trošak, koji za sve sudove iznosi 130.000 eura nije planiran budžetom za tekuću godinu.

Kao što je i konstatovano u posljednjem izvještaju HRA i CeMI, i pored predviđanja zakonske mogućnosti planiranja, predlaganja i raspolaganja budžetskim sredstvima za rad sudova i državno tužilačke organizacije (čime su realizovane mjere 5.2.3.1 u odnosu na Sudski, odnosno 5.3.2.1 u odnosu na Tužilački savjet), čini se da veći stepen finansijske nezavisnosti – kao strateški cilj - nije ostvaren. Ovo iz razloga što opredijeljeni iznosi budžeta, pogotovo za sudstvo, i dalje ne zadovoljavaju stvarne potrebe ove grane vlasti, čime se, od strane institucija

¹⁹⁰ "Službeni list CG, br. 58/2015"

¹⁹¹ "Sl. list Crne Gore", br. 11/15

¹⁹² Predsjednik Sudskog savjeta Crne Gore, prof. dr Mladen Vukčević: „Crnogorsko sudstvo se ne može smatrati samostalnim u pravom smislu te riječi dok god postoji okolnost da Vlada predlaže budžet potreban za rad sudstva.“Vidjeti „Garancija vladavine prava je stručan i plaćen sudija“, *Pobjeda*, 5.februar 2017. godine

izvršne vlasti koje se staraju o kreiranju i realizaciji budžetske politike, na indirektan način ugrožavaju osnovni principi institucionalne nezavisnosti sudstva.

Postojeći sistem otpusta odobrenih budžetskih sredstava uz saglasnost Ministarstva finansija ograničava eksternu nezavisnost pravosudnih institucija, koje faktički ne mogu raspolagati odobrenim budžetskim sredstvima bez prethodne saglasnosti institucija izvršne vlasti.¹⁹³ Ovo je konstatovano i u Strategiji upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama od 2016-2018 godine, gde se u jednoj od strateških smjernica koja se odnosi na jačanje kontrole budžetskih rashoda za kadrove u pravosuđu, navodi da je neophodno u potpunosti implementirati zakonske odredbe o raspodeli budžetskih sredstava po sudovima, odnosno državnim tužilaštvima kako bi predsjednici sudova, odnosno rukovodioci državnih tužilaštava mogli da prate opredijeljena sredstva i potrebe suda, odnosno državnog tužilaštva.¹⁹⁴

Preporuke:

1. Zakonom o budžetu za 2018. godinu opredijeliti dovoljna budžetska sredstva za rad sudova i državnih tužilaštava, u skladu sa predlozima Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta.
2. Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu omogućiti korišćenje sredstava opredijeljenih budžetom.
3. Zakonom o budžetu za 2018. godinu sudove i državna tužilaštva prepoznati kao samostalne budžetske jedinice u skladu sa Zakonom o sudovima.
4. Omogućiti raspodjelu budžetskih sredstava po sudovima, odnosno državnim tužilaštvima da bi predsjednici sudova, odnosno rukovodioci državnih tužilaštava mogli da prate opredijeljena sredstva za potrebe suda, odnosno državnog tužilaštva.

¹⁹³ Vidjeti više: „Izveštaj o realizaciji Strategije reforme pravosuđa 2007-2012“, str. 27, HRA-CeMI, Jul 2015

¹⁹⁴ Vidjeti više: „Strategija upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama od 2016-2018 godine“, Ministarstvo pravde CG, jun 2016.

1.1.7 Jačati pravničko obrazovanje

Zaključak:

U okviru strateške smjernice koja se odnosi na jačanje pravničkog obrazovanja AP je predvidio realizaciju dvije mjere – Obuka studenata sa specijalističkih studija (1.1.7.1) i učestvovanje sudija i državnih tužilaca na pravnim klinikama (1.1.7.2). Akcioni plan za poglavlje 23 ne sadrži mjere koje se odnose na jačanje pravničkog obrazovanja.

U okviru prve mjere je bilo predviđeno potpisivanje memoranduma o saradnji između pravosudnih institucija i pravnih fakulteta. Sa druge strane, realizacija obaveze učešća sudija i državnih tužilaca na pravnim klinikama predviđena je nakon izrade izrada plana i programa za njihovim učestvovanjem na programima kliničkog obrazovanja. Izvještaji o realizaciji AP 2014-2016 sadrže jedino informaciju o potpisivanju memoranduma o saradnji Vrhovnog suda Crne Gore sa jednim privatnim fakultetom, Pravnim fakultetom Univerziteta Donja Gorica (UDG), iz 2014. godine. Iz navedenog se može zaključiti da ova strateška smjernica nije realizovana.

Strateška dokumenta i njihova primjena

U okviru strateške smjernice koja se odnosi na jačanje pravničkog obrazovanja (1.1.7) akcioni plan je predvidio realizaciju dvije mjere – Obuka studenata sa specijalističkih studija (1.1.7.1) i učestvovanje sudija i državnih tužilaca na pravnim klinikama (1.1.7.2). Akcioni plan za poglavlje 23 ne sadrži mjere koje se odnose na jačanje pravničkog obrazovanja.

U okviru prve mjere koja se odnosi na obuku studenata specijalističkih studija bilo je predviđeno potpisivanje memoranduma o saradnji između pravosudnih institucija i pravnih fakulteta. Sa druge strane, realizacija obaveze učešća sudija i državnih tužilaca na pravnim klinikama predviđena je nakon izrade izrada plana i programa za njihovim učestvovanjem na programima kliničkog obrazovanja. Izvještaji o realizaciji akcionog plana 2014.2016 sadrže samo jednu informaciju kada je riječ o realizaciji pomenutih aktivnosti - a to je informacija o potpisivanju memoranduma Vrhovnog suda Crne Gore sa Pravnim fakultetom Univerziteta Donja Gorica (UDG). Sudije i tužioci, kao i članovi Sudskog i Tužilačkog savjeta treba da nastave sa praksom poštovanja obaveze redovnog prijavljivanja imovine. U slučajevima kada se utvrdi postojanje odgovornosti sudije/tužioca usljed nedostavljanja izvještaja u zakonom propisanom roku ili usljedn dostavljanja nepotpunih /netačnih podataka u izvještajima, Sudski i Tužilački savjet treba da pokrenu postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti u skladu sa čl. 102 stav 2 tačka 11 Zakona o sudskom savjetu i sudijama. U tom kontekstu, očekuje se bolja i proaktivnija komunikacija između dva savjeta i Agencije za sprječavanje korupcije. iz 2014. godine.

Iz navedenog se može zaključiti da ova strateška smjernica nije realizovana u prethodnom periodu.

Preporuka:

1. Izmijeniti mjeru 1.1.7.2. u Unaprjeđenje programa kliničkog obrazovanja, i to prvenstveno na državnom Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore na kome su

pravne klinike već duži niz godina sastavni dio nastavnih programa na posljednjoj (specijalističkoj) godini studija. Ovo podrazumijeva da se programi kliničkog obrazovanja usklade sa potrebama studenata da na završnim godinama stiču praktične vještine koje će ih pripremiti za budući profesionalni angažman u pravosudnim institucijama ili pravosudnim profesijama (advokati, notari, itd). Na reviziji programa kliničkog obrazovanja treba da radi tim stručnjaka koji će biti sastavljen od predstavnika Pravnog fakulteta, Ministarstva pravde, Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužilaštva i Advokatske komore Crne Gore. Predvidjeti da se realizacija ove aktivnosti okonča najkasnije u prvom kvartalu 2018. godine, da bi se testiranje programa moglo sprovesti već u toku školske 2018/2019. godine.

1.2 JAČANJE NEPRISTRASNOSTI PRAVOSUĐA

U okviru pregovora sa Crnom Gorom, za jačanje nepristrasnosti u pravosuđu, EU je istakla značaj poštovanja visokih etičkih standarda u pravosuđu, značaj Pravosudnog informacionog sistema (PRIS) za slučajnu dođelu predmeta u sudovima, značaj analize i revizije postupaka za izuzeće, mjera za obezbjeđenje sprečavanja i sankcionisanja sukoba interesa i izmjene etičkih kodeksa za sudije i tužioce. EU je pozvala Crnu Goru da proaktivno koristi provjeru imovine i primjenu unaprijeđenih etičkih kodeksa da osnaži nepristrasnost i odgovornost sudija i naglasila je značaj postizanja bilansa ostvarenih rezultata od strane Crne Gore u ovim oblastima.¹⁹⁵

Strateška dokumenta

U Strategiji reforme pravosuđa 2014-2018, predviđen je strateški cilj "Jačanje nepristrasnosti pravosuđa", koji treba da dovede do unaprijeđenja mehanizama za obezbjeđenje garancije nepristrasnosti pravosuđa kroz realizaciju principa slučajne dođele predmeta, usaglašavanje etičkih kodeksa sa evropskim standardima i obezbjeđenje odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija za izvršena krivična djela (indikator uticaja 1.2).

Za primjenu ovog cilja Akcionim planom za implementaciju Strategije (AP) predviđene su strateške smjernice:

- dosljedno poštovati princip slučajne dođele predmeta (1.2.1);
- jačati integritet nosilaca pravosudne funkcije, uključujući prijavljivanje imovine od strane sudija i tužilaca (1.2.2);
- izmijeniti etičke kodekse sudija i državnih tužilaca (1.2.3); etičke kodekse da prate smjernice i sistematična edukacija (1.2.4);
- unaprijediti zakonske odredbe o funkcionalnom imunitetu sudija i državnih tužilaca (1.2.5).

Akcioni plan za Poglavlje 23 (AP 23) za jačanje nepristrasnosti pravosuđa, propisao je mjere za primjenu ovih preporuka: poboljšati sistem nasumične dođele predmeta i kroz modernizovanje

¹⁹⁵ Zajednička pozicija Evropske Unije za Pregovaračko poglavlje 23 Pravosuđe i temeljna prava, Konferencija o pristupanju EU od 12.12.2013, strana 4.

sudske mreže (1.2.1); preispitati postupak za podnošenje zahtjeva za izuzeće i po potrebi izvršiti izmjene (1.2.2); izmijeniti pravila o "sukobu interesa" da bi se osigurao efikasan nadzor nad prijavljivanjem imovine i mogućnost unakrsne provjere s drugim relevantnim podacima (1.2.3); efikasno praćenje i sprovođenje odredbi etičkih kodeksa (preporuka 1.2.4).

U cilju sprovođenja strateških smjernica i preporuka, oba akciona plana sadrže konkretne mjere i aktivnosti za obezbijedenje garancije nepristrasnosti pravosuđa.

1.2.1 Dosljedno poštovati princip slučajne dodele predmeta

Zaključak:

„Crna Gora jača sistem slučajne dodele predmeta u svim sudovima s tri ili više sudija koristeći PRIS aplikaciju i obezbjeđuje da planirana analiza racionalizacije sudskog sistema potvrđuje obavezu uspostavljanja minimalnog broja sudija po sudu koji omogućava efektivnu slučajnu dodelu predmeta”.¹⁹⁶ U 2016. godini je podešavanjem PRIS uvedena predložena inovacija da stranka može neposredno da se uvjeri u slučajnu dodelu predmeta prilikom predaje inicijalnog akta. To još nije moguće u sudovima više instance. Metod slučajne dodele predmeta se neuvjerljivo primjenjuje u sudovima s malim brojem sudija, gdje je jedan sudija isključivo ili gotovo isključivo zadužen za jednu vrstu predmeta. Uočeno je da se prilikom preraspođele predmeta unutar suda novom sudiji odstupa od načela slučajne dodele putem PRIS. Akcionim planovima u narednim fazama reforme obezbijediti praćenje primjene metoda slučajne dodele predmeta, kao i primjenu preporuka koje se navode u nastavku.

Strateška dokumenta i njihova primjena

Kako Strategija reforme pravosuđa 2007 – 2012 nije dovela do ostvarivanja svih uslova za primjenu slučajne dodele predmeta, Strategija reforme pravosuđa 2014 – 2018 kao strateške smjernice sadrži kontinuirano unapređivanje principa slučajne dodele predmeta, zasnovanog na omogućavanju slučajne dodele predmeta u okviru PRIS-a u sudovima sa tri sudije (1.2.1) i na unapređenju i modernizaciji tehničkih komponenti PRIS (2.6.3). AP 2014 – 2016 planirano je da se u osnovnim sudovima sa tri sudije godišnjim rasporedom poslova omogući slučajna dodjela predmeta u okviru PRIS-a (1.2.1.1), i da se radi na unapređenju rada PRIS usvajanjem i primjenom novih tehnologija i unaprjeđenjem normativnog okvira (2.6.1), o čemu više u posebnom poglavlju 2.6.

Akcionim planom za poglavlje 23 (AP za 23) u cilju usvajanja preporuke "Poboljšati sistem nasumične dodele predmeta, moguće takođe kroz modernizovanje sudske mreže" (1.2.1), predviđeno je uspostavljanje slučajne dodele predmeta u okviru PRIS-a u svim sudovima (1.2.1.1), a posebno u osnovnim sudovima sa tri sudije. U pogledu praktične primjene ovih mjera, AP za 23 je predvidio da se u osnovnim sudovima sa tri sudije godišnjim rasporedom poslova omogući slučajna dodjela predmeta u okviru PRIS-a (1.2.1.2), kao i da se unaprijedi sistem slučajne dodele predmeta u sudovima sa malim brojem sudija kroz donošenje odluke o

¹⁹⁶ Prelazno mjerilo (*benchmark*) u okviru pregovora u poglavlju 23 o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, Zajednička pozicija EU, pregovaračko poglavlje 23 – pravosuđe i temeljna prava, Brisel, 12.12.2013.

najmanjem broju sudija koje treba da ima jedan sud da bi mogao da se organizuje kao samostalan sud u skladu sa procesnim zakonima (1.2.1.3). U cilju realizacije ove mjere 1.2.1.3 urađena je analiza racionalizacije sudova u kojoj će biti razmatran najmanji broj sudija da bi postojao sud i da bi mogao biti primijenjen sistem slučajene dodele predmeta (1.2.1.3.1). Krajnji planirani rezultat je smanjenje broja sudova i sudija u skladu sa planom racionalizacije i izmjenama zakona o sudovima (1.2.1.3.2. i 1.2.1.3.3).

Prema posljednjim izvještajima Vlade Crne Gore o realizaciji mjera iz AP 2014-2016 i AP 23, slučajna dodjela predmeta je funkciji u svim sudovima, uključujući i one sa tri ili manje sudija.¹⁹⁷ Nedostaje samo konačna izmjena zakona kojom bi se utvrdio najmanji broj sudija u sudu i konačno sproveda racionalizacija mjere sudova i u skladu s tim onda u kontinuitetu sprovedila i slučajna dodjela predmeta u malim sudovima (AP 23, 1.2.1.3).

Vlada je u zvaničnim *izvještajima tvrdila* da je slučajna dodjela predmeta u funkciji u svim sudovima od aprila 2013. godine,¹⁹⁸ međutim, u izvještaju o slučajnoj dodeli predmeta Sudskog savjeta konstatuje se da je algoritam za slučajnu dodelu predmeta u funkciji u svim sudovima tek od 1.1.2016¹⁹⁹.

Evropska unija je i u izvještaju za 2016. godinu ponovila da još uvijek postoje ograničenja za primjenu ovog načela u vrlo malim sudovima.²⁰⁰ U Vladinom izvještaju koji obuhvata januar 2016, piše da se slučajna dodjela predmeta realizuje i u najmanjim sudovima u kontinuitetu putem PRIS, a na osnovu godišnjeg rasporeda poslova.²⁰¹

Sudski savjet je 11.05.2016. formirao Komisiju za kontrolu slučajne dodele predmeta, sa zadatkom da utvrdi mogući uticaj ljudskog i tehničkog faktora na sistem slučajne dodele predmeta, te da je nakon utvrđivanja faktičkog stanja na nivou crnogorskih sudova svih instanci utvrđeno da nije bilo povrede principa slučajne dodele predmeta.²⁰² U izvještaju Komisije je dat opis slučajeva u koje je izvršen uvid, prikazana je praksa dodele predmeta u rad novom sudiji u Osnovnom sudu u Podgorici, koja po našem mišljenju nije bila u skladu sa zakonom, i dato par korisnih preporuka.²⁰³ Međutim, izvještaj nije dao odgovor na pitanje da li postoji prostor za kompromitaciju metoda slučajne dodele predmeta od strane ljudi i tehnike.

Prihvaćen je predlog Akcije za ljudska prava²⁰⁴ i 2016. godine je PRIS podešen tako da u osnovnim sudovima omogući dodelu predmeta sudiji odmah po prijemu akta kojim se pokreće

¹⁹⁷ Četvrti polugodišnji izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2014-2016 za period (za period 1. februar - 31. jul 2016. godine), novembar 2016.

¹⁹⁸ Izvještaj o sprovođenju mjera iz Akcionog plana za Poglavlje 23 pravosuđe i osnovna prava (decembar 2013), strana 10.

¹⁹⁹ Izvještaj o slučajnoj dodeli predmeta, komisija Sudskog savjeta, 11.7.2016, predsjednica Komisije Stanka Vučinić, sudija Vrhovnog suda Crne Gore, članovi Maja Bačović, Danijela Sekulić Jošović, Marija Todorović, Darko Kovačević.

²⁰⁰ *Montenegro 2016 Report*, Brisel, 9.11.2016, str. 13.

²⁰¹ Treći polugodišnji izvještaj o realizaciji mjera za implementaciju Strategije za reformu pravosuđa 2014-2016 (za period 1.8.2015-31.1.2016), str. 17.

²⁰² Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta za 2016, strana 66, dostupno na linku:

<http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/5119.pdf>.

²⁰³ Izvještaj o slučajnoj dodeli predmeta, komisija Sudskog savjeta, 11.7.2016, op.cit.

²⁰⁴ Preporuka iz izvještaja "Pravo na nezavisan i nepristrasan sud – slučajna dodjela predmeta u sudovima u Crnoj Gori 2014-2015", Akcija za ljudska prava, 2015: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Slucajna_raspodjela_5_maj_2015_F.pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/Slucajna_raspodjela_5_maj_2015_F.pdf)

postupak, i da stranka na licu mjesta sazna ime sudije. Međutim, stranka ne može neposredno da provjeri slučajnu dođelu predmeta na višim sudskim instancama. Primjena ovog načela je još uvijek pod znakom pitanja u manjim sudovima, kao i u većim u kojima je rasporedom poslova propisano da u jednom ođeljenju sudi samo jedan sudija. Sudskim poslovníkom bi trebalo precizirati sve izuzetne situacije, o kojima se govori u nastavku, i obezbjediti da se načelo slučajne dođele predmeta dosljedno primjenjuje u praksi, što je i cilj reforme.

Primjena slučajne dođele u malim sudovima, problem s godišnjim rasporedima poslova

Problem dođele predmeta u malim sudovima je prepoznala Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 kao ključni nedostatak garancije nepristrasnosti sudija i državnih tužilaca, i propisala da se u tim sudovima godišnjim rasporedom poslova mora predvidjeti da sudije u tim sudovima učestvuju u radu svih ođeljenja.²⁰⁵ Međutim, ovaj cilj u praksi nije uspješno ostvaren, iako se mjera smatra realizovanom.

Sudeći po Vladinom izvještaju iz januara 2016, elektronska slučajna dodjela predmeta primjenjuje se u kontinuitetu u sva tri osnovna suda sa troje sudija, na Žablaku, u Kolašinu i Plavu, i to od 20.02.2015, nakon izmjene godišnjeg rasporeda poslova u tim sudovima.²⁰⁶ Međutim, **iz godišnjih rasporeda poslova u ovim sudovima se vidi da pojedine sudije i dalje rade samo određene vrste predmeta**, što bi bilo nemoguće da se zaista vrši slučajna dodjela predmeta kroz PRIS.²⁰⁷ Tako, na primjer, predsjednik suda u Plavu postupa u 70% ukupnog broja krivičnih predmeta,²⁰⁸ ili, sudija na Žablaku odlučuje u skoro svim predmetima vezanim za vlasništvo nad nepokretnostima.²⁰⁹ Isti je slučaj i u Osnovnom sudu u Kolašinu, gdje je Godišnjim rasporedom poslova za 2017. godinu predviđeno da predsjednik tog suda postupa u 70% od ukupnog broja krivičnih predmeta, a da jedna od sudija postupa u 70% od ukupnog broja ostavinskih predmeta.²¹⁰ Dodatno, u krivičnoj materiji sudija koji je preduzimao određene radnje prije podizanja optužnice kasnije ne može da sudi, pa se u tom slučaju predmet se daje u rad drugom sudiji, što već nije slučajna dodjela zbog malog broja sudija.

Slično tome, u Osnovnom sudu u Kotoru, koji zvanično broji 15 sudija, a u praksi je 2016. godinu počeo sa samo njih devet, prema godišnjem rasporedu poslova za tu godinu, jedan jedini sudija je radio sve vanparnične predmete, među kojima je, primjera radi, i postupak lišavanja poslovne sposobnosti i prinudnog smještaja osobe na psihijatrijsko liječenje. Tako je navedeno da će sudija Š.P. "postupati kao vanparnični sudija i radiće vanparnične složenije predmete, ostavinske i ostale vanparnične predmete, a predmeti će se dođeljivati sudiji u rad metodom slučajne dođele predmeta elektronskim putem".²¹¹ Međutim, **nemoguće je da se jednom jedinom sudiji u ođeljenju predmeti slučajno dođeljuju.**

Na osnovu godišnjih rasporeda poslova u nekim sudovima može se zaključiti da je samo jedan sudija određen da radi jednu vrstu predmeta, pa je očigledno da se slučajna dodjela predmeta ne sprovodi. Potrebno je preispitati godišnje rasporede poslova u svim sudovima, da bi se obezbijedilo da u svakom ođeljenju postoji minimalno po dvoje sudija ili da svi sudije rade sve

²⁰⁵ Strategija reforme pravosuđa 2014-2018, 2013. godine, strana 13.

²⁰⁶ Izvještaj o sprovođenju mjera iz Akcionog plana za Poglavlje 23 - pravosuđe i osnovna prava, januar 2016. godine, strana 25.

²⁰⁷ Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, MANS, februar 2017. godine, strana 15.

²⁰⁸ Godišnji raspored poslova u Osnovnom sudu u Plavu za 2016: <http://sudovi.me/podaci/ospl/dokumenta/2854.pdf>.

²⁰⁹ Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, MANS, februar 2017. godine, strana 15.

²¹⁰ Godišnji raspored poslova u Osnovnom sudu u Kolašinu za 2017. godinu, strane 1 i 2, vidjeti na: <http://sudovi.me/podaci/oskl/dokumenta/4632.pdf>

²¹¹ Godišnji raspored poslova, OSNOVNI SUD U KOTORU, Posl. br. I-2-Su.1/2016, Kotor, 11.01.2016. godine

vrste predmeta, da bi se obezbijedila slučajna raspodjela. U akcionim planovima propisati mjeru koje bi obezbijedila provjeru izmjena rasporeda poslova u sudovima.

Sudovi za prekršaje

U **sudovima za prekršaje**, predmeti se ne dođeljuju sudijama u rad putem elektronske slučajne dođele kroz PRIS, zato što ovi sudovi još uvijek ne posjeduju adekvatnu LAN/WAN infrastrukturu i tehničke uslove za implementaciju podsistema u okviru jedinstvenog informacionog sistema²¹². Stoga je članom 58 Sudskog poslovnika²¹³ propisano da se u sudovima za prekršaje, do uspostavljanja slučajne dođele predmeta u okviru PRIS, predmeti dođeljuju sudijama tako što se dnevno prispjeli zahtjevi za pokretanje prekršajnog postupka po redu podnošenja prvog zahtjeva dođeljuju sudijama poštujući azbučni red početnih slova prezimena sudije. Ova praksa bi trebalo da bude podvrgnuta posebnoj kontroli pravosudne inspekcije i da se o njenim rezultatima sačinjavaju i posebni izvještaji.

Preraspodjela predmeta u okviru suda

Zakon o sudovima propisuje da svako ima pravo da u njegovoj pravnoj stvari, nezavisno od stranaka i svojstva pravne stvari, sudi sudija određen slučajnom dodjelom predmeta.²¹⁴ Predmeti se dođeljuju u rad bez odlaganja, prema godišnjem rasporedu poslova u sudu, metodom slučajne dođele predmeta.²¹⁵ Na isti način je propisano da se dođeljuju **i predmeti koji su bili u radu sudije koji je prestao da vrši sudijsku funkciju**.²¹⁶ Međutim, Veselin Radulović, advokat iz Podgorice, smatra da se u praksi predmeti sudije kojem prestaje sudijska funkcija po bilo kom osnovu često predaju samo jednom ili dvojici sudija - bez korišćenja PRIS-a i algoritma za slučajnu dođelu predmeta.²¹⁷

U izvještaju komisije Sudskog savjeta se navodi primjer iz Osnovnog suda u Podgorici da je slučajnom dodjelom predmet dođeljen u rad jednom sudiji, a zatim je 1.6.2016. izvršena preraspodjela drugom na osnovu rješenja predsjednika suda da svaki sudija iz parničnog ođeljenja po svom izboru 20 predmeta da novom sudiji.²¹⁸ S druge strane, u Osnovnom sudu u Baru je u sličnom slučaju na sjednici sudija odlučeno da se dio predmeta sa kojima su zadužene sve sudije parničnog ođeljenja dodijeli u rad novoj sudiji tako što će se predmeti odabrati slučajnim odabirom od strane IKT centra što je i urađeno.²¹⁹ Za razliku od pristupa Osnovnog suda u Podgorici, pristup Osnovnog suda u Baru je u skladu sa zakonom, koji se sasvim jasno propisuje načelo slučajne dođele svih predmeta u rad sudijama putem PRIS.²²⁰

Međutim, tačno je i da Sudskim poslovníkom, koji bliže definiše pravila slučajne raspodjele²²¹, nije posebno propisan slučaj dođeljivanja predmeta novom sudiji, kao i da nije posebno regulisan slučaj slučajne dođele predmeta pošto sudija bude izuzet iz postupanja u predmetu,

²¹² STRATEGIJA INFORMACIONO-KOMUNIKACIONIH TEHNOLOGIJA PRAVOSUĐA 2016-2020, 2016.

²¹³ Sudski poslovnik, „Sl. list CG“, br 65/2016 od 12.10.2016. godine

²¹⁴ Zakon o sudovima („Sl. list RCG“, br. 11/2015), član 5.

²¹⁵ Zakon o sudovima („Sl. list RCG“, br. 11/2015), čl. 34, st. 1.

²¹⁶ Zakon o sudovima („Sl. list RCG“, br. 11/2015), čl. 34, st. 2, tač. 1, ovim je usvojen predlog Akcije za ljudska prava.

²¹⁷ Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za Poglavlje 23, MANS, februar 2017.godine, strana 15.

²¹⁸ Izvještaj o slučajnoj dođeli predmeta, komisija Sudskog savjeta, 11.7.2016, str. 12.

²¹⁹ Izvještaj o slučajnoj dođeli predmeta, komisija Sudskog savjeta, 11.7.2016, str. 14.

²²⁰ Čl. 34-35 Zakona o sudovima, op.cit.

²²¹ „Sl. list CG“, br 65/2016 od 12.10.2016. godine.

pa bi sve te situacije trebalo posebno propisati u cilju pravne sigurnosti. Potrebno je definisati i kojim časom i danom se predmet koji je dužio sudija koji je napustio sud, odnosno kojem je prestala funkcija, a koji se dođeljuje novom sudiji, uključuje u sistem slučajne raspodjele, da bi se spriječile eventualne zloupotrebe od strane lica koja su ovlašćena da unose podatke u PRIS.²²²

Omoгуćavanje provjere slučajne dođele predmeta u Osnovnim sudovima

Prihvaćena je preporuka Akcije za ljudska prava iz 2015. godine i PRIS je 2016. godine u Osnovnim sudovima podešen tako da se predmet dođeljuje sudiji čim se preda inicijalni akt i stranka se o imenu sudije obavještava odmah, na licu mjesta prilikom predaje zahtjeva.²²³ Dodjela se vrši kroz algoritam za trenutnu slučajnu dođelu predmeta koji je sastavni dio aplikacije PRIS, odmah po upisu u sistem osnovnih podataka o predmetu.²²⁴ Ovaj sistem uspješno funkcioniše u svim osnovnim sudovima.

Slučajna dodjela predmeta u sudovima više instance

Međutim, stranke ne mogu da provjere slučajnu dođelu predmeta po pravnim lijekovima pred sudovima viših instanci. U višem stepenu, dodjela predmeta bi trebalo da se vrši trenutnom slučajnom dodjelom kao i u prvostepenim sudovima. PRIS raspoređuje predmete po imenu sudije izvjestioca i o njima onda raspravlja vijeće sudija. Ako je predmet bio ranije ukidan, onda se dođeljuje istom sudiji izvjestiocu (čl. 65, st. 4 Sudskog poslovnika). Međutim, u praksi je uočeno da se ukinuti predmeti ne upisuju u sistem kako bi trebalo, tako da se vežu za prethodni predmet, pa onda sudije "ručno" vraćaju slučajno dođeljene predmete sudiji izvjestiocu koji je u njima prethodno postupao.²²⁵

Napredak je učinjen utoliko što sudovi više instance obavještavaju stranke na zahtjev o sastavu vijeća kome je predmet dodijeljen, što je važno zbog mogućnosti da se blagovremeno zahtijeva izuzeće sudije.

Imajući u vidu uporedna iskustva, koja ukazuju da je sistemom slučajne dođele predmeta moguće manipulirati tako što se pismena kojima se pokreće postupak ne unose u sistem redom kojim su prispjela, neophodno je u cilju olakšavanja kontrole sistema obezbijediti da se na kopiju pismena kojim se pokreće postupak stavlja pečat koji će u svakom slučaju sadržati i vrijeme prijema.²²⁶ Sada se vrijeme prijema (čas, minut), stavlja samo u slučajevima kad je to propisima predviđeno ili kad to odredi predsjednik vijeća ili sudija pojedinac.²²⁷ Komisija Sudskog savjeta je ustanovila da se u svim sudovima na prijemnom pečatu pored datuma ne unosi i vrijeme, pa

²²² Izvještaj „Pravo na nezavistan i nepristrasan sud – slučajna dodjela predmeta u sudovima u Crnoj Gori 2014-2015“, Akcija za ljudska prava, strana 26.

²²³ Izvještaj Akcije za ljudska prava „Pravo na nezavistan i nepristrasan sud – slučajna dodjela predmeta u sudovima u Crnoj Gori“ od 2014/2015 godine, strana 25.

²²⁴ Član 57 Sudskog poslovnika („Sl. list CG“, br 65/2016 od 12.10.2016. godine).

²²⁵ Izvještaj o slučajnoj dođeli predmeta, komisija Sudskog savjeta, 11.7.2016, op.cit.

²²⁶ Izvještaj Akcije za ljudska prava „Pravo na nezavistan i nepristrasan sud – slučajna dodjela predmeta u sudovima u Crnoj Gori 2014-2015 godine“, strana 25.

²²⁷ Član 134 Sudskog poslovnika („Sl. list CG“, br 65/2016 od 12.10.2016).

je preporučila da Sudski savjet preduzme mjere da se na prijemnom pečatu unosi i vrijeme prijema akta (čas i minut).²²⁸ Nije poznato da je Sudski savjet do danas preduzeo ove mjere.

Rizik od preraspođele predmeta između sudova

Evropska komisija je primjetila da se **praksom Vrhovnog suda da vrši preraspođelu velikog broja predmeta između sudova, radi smanjenja broja zaostalih predmeta u najopterećenijim sudovima, rizikuje da dođe do zadiranja u pravo na dođeljivanje sudije po zakonu.**²²⁹ Predmeti koji se preraspodeľuju trebalo bi da se unose u PRIS i tako obezbijedi slučajna raspodjela, ali stranka to ne može da provjeri, kao što može prilikom neposredne predaje tužbe u osnovnom sudu.

Sprečavanje zloupotrebe načela slučajne dođele predmeta

Sudski poslovnik propisuje pravilo koje treba i da spriječi zloupotrebu slučajne dođele predmeta u situaciji kada stranka podnese dvije ili više istih tužbi, pa zatim odluči kod kog sudije da nastavi da vodi postupak, dok ostale tužbe povlači. Poslovnik propisuje da se predmet u kojem je bila podnijeta tužba (zahtjev za pokretanje postupka), pa se ona povuče, dođeljuje sudiji kome je predmet bio ranije dodijeljen po automatizmu (član 59 Sudskog poslovnika).²³⁰

Međutim, **ovo pravilo se u praksi ne primjenjuje** jer PRIS nema opciju da automatski prepozna takvu tužbu, tj. ne postoji mehanizam koji može da prepozna da je podnijeta ista tužba, odnosno da prepozna da su tužilac i tuženi isti. Tako da stranka može da podnese dvije iste tužbe, pa da povuče onu koja dopadne sudiji koja mu/joj se ne sviđa. Dok se ova opcija ne uvede u PRIS, *trebalo bi uvesti pravilo da sudija koji uvidi da je tužba povučena, obavještava o tome pisarnicu koja onda provjeri sve tužbe između istih stranaka koje su podnijete u istom vremenskom periodu*, pa ako se identična tužba pronađe, da se ona dostavi sudiji kod koga je tužba povučena.

Bitna povreda postupka

Procesni zakoni (ZKP, ZPP, ZUS) ne predviđaju kao bitnu povredu postupka povredu prava na prirodnog sudiju, iako se radi o ustavnom pravu.²³¹ Ovo praktično znači da redovni sud u žalbenom postupku ne može da odlučuje o povredi prava na prirodnog sudiju ako mu se na to ukazuje, iako bi po prirodi stvari to trebalo da bude bitna povreda postupka jer se odnosi na nepropisno sastavljen sud.²³² **Procesnim zakonima bi kao bitnu povredu postupka trebalo propisati situaciju kad je sudio sudija koji nije izabran slučajno, na način predviđen**

²²⁸ Izvještaj o slučajnoj dođeli predmeta, komisija Sudskog savjeta, 11.7.2016, op.cit, str. 20.

²²⁹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu, strana 19.

²³⁰ „Sl. list CG”, br 65/2016 od 12.10.2016. godine.

²³¹ Izvještaj Akcije za ljudska prava „Pravo na nezavistan i nepristrasan sud – slučajna dodjela predmeta u sudovima u Crnoj Gori” od 2014/2015 godine, strana 10.

²³² Isto, strana 10.

Zakonom o sudovima i Sudskim poslovníkom, jer je to garancija prava na nezavisno i pravično suđenje pred zakonito ustanovljenim sudom.²³³

Pravosudna inspekcija Ministarstva pravde

Sprovođenje slučajne dođele predmeta vrši sudska uprava kojom rukovodi predsjednik suda. Nadzor obavljaju ovlašćeni pravosudni inspektori ministarstva pravde. Zakon o sudovima utvrđuje vršenje inspekciskog nadzora, koji se sprovodi u skladu sa godišnjim planom nadzora, i koji se dostavlja sudovima u kojima će se vršiti nadzor najkasnije do 31. januara tekuće godine.²³⁴ Pored tog redovnog nadzora, postoje i kontrolni nadzor, kada je na osnovu rezultata kontrole potrebno ponoviti nadzor (čl. 52, st. 2), nadzor povodom pritužbi građana (čl. 52, st. 6) i vanredni nadzor, koji određuje ministar pravde rješenjem, na predlog predsjednika Vrhovnog suda, predsjednika neposredno višeg suda ili predsjednika Sudskog savjeta (čl. 52, st. 4). Rješenje o vanrednom inspekciskom nadzoru dostavlja se sudu u kojem se vrši nadzor najkasnije dan prije početka nadzora (čl. 52, st. 5).

Na zahtjev za slobodan pristup informacijama, od Ministarstva pravde smo dobili samo jedan zapisnik o vanredno sprovedenom nadzoru u Višem sudu u Podgorici, po pritužbi građana, u oktobru 2015. godine. U zapisniku se konstatuje vrijeme kada je predmet po žalbi primljen iz Osnovnog suda i uvršten u sistem Višeg suda, a zatim da je u večernjim časovima izvršena njegova raspodjela sudiji. Konstatuje se da "nakon unosa u sistem, dodjela zavisi isključivo od slučaja i opterećenosti sudije u trenutku dođele predmeta... i da je očigledno da na slučajnu dođelu nije moguće uticati".²³⁵

Prema izvještaju o radu Direkcije za nadzor u Ministarstvu pravde, od strane ovlašćenih lica koji vrše nadzor nad sudskom upravom, nisu utvrđene nepravilnosti kada je u pitanju slučajna dodjela predmeta.²³⁶ Međutim, Evropska komisija je primjetila da „sistem sudske inspekcije ne uspijeva da osigura niti poveća standarde odgovornosti.“²³⁷ U 2016, inspekciju 50 sudova, državnih tužilaštva i prekršajnih sudova izvršila su tri zaposlena u nadležnosti ministarstva pravde. Nekoliko neregularnosti je primjećeno u sudovima u vezi registara, a samo u jednom osnovnom državnom tužilaštvu su konstatovane nepravilnosti, ponovo koje se tiču samo registara. Predloženo je da se sprovede manje česte, ali temeljnije inspekcije, uključujući i nenajavljene provjere.²³⁸

Inspekciskí nadzor bi trebalo učiniti djelotvornijim tako što bi uviđaj inspektora, za razliku od dosadašnje prakse, bio iznenađan i nenajavljen, i tako što za vanredni nadzor ne bi bilo neophodno posebno odobrenje ministra pravde.

Pored toga, ministarstvo pravde bi moglo više da promoviše pravosudnu inspekciju. Jedini slučaj vanredne kontrole po predstavi stranaka u posljednje dvije godine može da ukaže i na to da stranke nisu dovoljno upoznate sa pravosudnom inspekcijom i njenom nadležnosti. Na

²³³ Isto, strana 10.

²³⁴ Zakon o sudovima, „Sl. list RCG“, br. 11/2015, čl. 50-54.

²³⁵ Zapisnik o nadzoru u Višem sudu u Podgorici u odnosu na upis i dođelu predmeta po predstavi X.X, izvršenom dana 6.10.2015.

²³⁶ Izvještaj o sprovođenju mjera iz Akcionog plana za Poglavlje 23 - pravosuđe i osnovna prava, jul 2016, str. 11.

²³⁷ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu, strana 67.

²³⁸ Isto.

internet stranici Ministarstva pravde nema posebnih informacija o ovoj inspekciji, ni uputstva za građane kako da joj se obrati.

Pravo kontrole primjene sistema slučajne raspodjele predmeta ima samo ministarstvo pravde, što izaziva poziciju, posebno imajući u vidu i dosadašnje rezultate te kontrole. Zbog toga predlažemo da se po uzoru na dobru uporednu praksu omogući sudiji i strankama da mogu da provjere slučajnu raspodjelu uvidom u upisnik i rezultate raspodjele PRIS-a, kao i nevladinoj organizaciji koja pokaže opravdan društveni interes za takvom provjerom.²³⁹

Preporuke:

1. Preispitati godišnje rasporede poslova u svim sudovima, da bi se obezbijedilo da u svakom odeljenju suda postoji najmanje dvoje sudija, odnosno da su svi sudije obuhvaćeni slučajnom raspodjelom, da bi taj metod uopšte mogao da se primjenjuje. Akcionim planom propisati mjeru kojom bi se obezbijedila provjera da li su rasporedi adekvatno izmjenjeni.
2. U sudove za prekršaje još nije uvedena automatizovana dodjela predmeta putem PRIS, pa bi praksu primjene načela slučajne dođele predmeta u tim sudovima trebalo posebno inspeksijski nadzirati i o tome sačinjavati posebne izvještaje.
3. Iako je zakonom nedvosmisleno propisano načelo slučajne dođele svih predmeta sudijama putem PRIS, Sudskim poslovníkom bi ipak trebalo propisati njegovu primjenu i posebno u situacijama kao što je dodjela predmeta novom sudiji, preraspodjela predmeta između sudova, dodjela predmeta u slučaju kada se prihvati zahtjev za izuzeće sudije itd, u cilju pravne sigurnosti.
4. Definirati kojim časom i danom se predmeti sudije koji je napustio sud, dođeljuju novom sudiji, tj. kada se uključuju u sistem slučajne raspodjele, da bi se spriječile moguće zloupotrebe prilikom unosa podataka u PRIS.
5. Propisati postupak rada na hitnim predmetima, sa rokovima, kontrolom postupanja i utvrđivanjem odgovornosti za nepostupanje u roku, kao i način vođenja evidencije o hitnim predmetima u okviru sistema slučajne dođele.
6. Sudski savjet treba da preduzme mjere da se na prijemnom pečatu na dokumentu kojim se pokreće postupak i pred višom instancom unosi i vrijeme prijema akta (čas i minut).
7. Omogućiti strankama da u slučaju sumnje izvrše kontrolu, omogućiti kontrolu i NVO koje prate reformu pravosuđa.
8. Dopunom PRIS omogućiti primjenu odredbe Poslovníka (čl. 59) koja zahtijeva da se predmet u kome je tužba povučena prilikom ponovne predaje dostavlja u rad sudiji kome je prvo dođeljena. U međuvremenu uvesti pravilo da sudija obavještava pisarnicu o slučaju povlačenja tužbe, da bi se provjerile sve tužbe između istih stranaka podnijete u istom vremenskom periodu i onemogućile zloupotrebe.

²³⁹ Izvještaj Akcije za ljudska prava „Pravo na nezavistan i nepristrasan sud – slučajna dodjela predmeta u sudovima u Crnoj Gori” od 2014/2015 godine, strana 25.

9. Procesnim zakonima kao bitnu povredu postupka izričito propisati slučaj kada je sudio sudija koji nije izabran metodom slučajne dođele predmeta u skladu sa Zakonom o sudovima i Sudskim poslovnikom.
10. Povećati djelotvornost pravosudne inspekcije ministarstva pravde, obavezivanjem da sprovodi češće i vanredne nadzore i bez posebnog odobrenja ministra. Povećati nadležnosti pravosudnog inspektora da pokreće nadzor nad pravosudnim organom po službenoj dužnosti, odnosno kada ima saznanja o učinjenoj nepravilnosti, tako da može da reaguje odmah i bez obavještanja suda unaprijed.
11. Poseban inspekcijski nadzor sprovesti u sudovima za prekršaje, u kojima još nema slučajne dođele predmeta u okviru PRIS, i o tome sačiniti poseban izvještaj.
12. Ministarstvo pravde treba više da promoviše pravosudnu inspekciju, s obzirom na to da na sajtu tog ministarstva sada nema informacija o tome kako joj se građanin može obratiti i koje su njene nadležnosti.

1.2.2a Izuzeće sudija i tužilaca

AP za poglavlje 23 sadrži preporuku da se preispita postupak za podnošenje zahtjeva za izuzeće i po potrebi izvrše izmjene (1.2.2). Za primjenu ove preporuke trebalo je izvršiti analizu podnijetih zahtjeva za izuzeće i donijetih odluka po podnijetim zahtjevima na godišnjem nivou i prema rezultatima analize, ako se pokaže potreba, izvršiti izmjene pravila o izuzeću u cilju unapređenja ovog instituta kao značajnog mehanizma za jačanje nepristrasnosti sudija i državnih tužilaca (1.2.2.1).

Vrhovni sud je uradio planiranu analizu koja sadrži brojčane podatke o broju zahtjeva za izuzeće koji su podnijeti u periodu 2012-2014. godine, s podacima predstavljenim u tabeli o broju usvojenih, odbijenih, odbačenih, povučenih ili riješenih na drugi način, bez statističke obrade tih podataka. Nije predstavljeno koliko su zahtjeva za izuzeće podnijele stranke, a koliko same sudije ili državni tužioci.

Navode se najčešći razlozi za traženje izuzeća i dva predloga za izmjene Zakonika o krivičnom postupku (dopuna čl. 41 novim stavom) i člana 72 Zakona o parničnom postupku. Ovi predlozi su usvojeni u vidu izmjena zakona 2015. godine. Time Vlada ovu mjeru smatra realizovanom i o njoj dalje nije izvještavano.

MANS u izvještaju o primjeni mjera iz poglavlja 23 konstatuje da je broj odobrenih zahtjeva za izuzeće sudija u porastu, a da podaci o zahtjevima za izuzeće državnih tužilaca nisu dostupni javnosti.²⁴⁰

Preporuka:

1. Novim Akcionim planom propisati sprovođenje nove analize o podnijetim zahtjevima za izuzeće i načinom rješavanja o tim zahtjevima u periodu 2015-2017, sa propisanim sadržajem takve analize, koji uključuje podatke o podnosiocima zahtjeva i statističku obradu podataka sa zaključcima. Analizirati i efekat izmjena zakona.

²⁴⁰ Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23, MANS, februar 2017, str. 15 <http://www.mans.co.me/wp-content/uploads/2017/03/IzvjestajAP23.pdf>

1.2.2 Jačati integritet nosilaca pravosudne funkcije

Ova strateška smjernica Jačati integritet nosilaca pravosudne funkcije je podijeljena na tri mjere u AP 2014-2016: Usvojiti planove integriteta u skladu sa smjernicama MP u sudovima i državnim tužilaštvima (1.2.2.1); Dosljedna primjena etičkih kodeksa (1.2.2.2) i prijavljivanje imovine od strane sudija i državnih tužilaca (1.2.2.3).

1.2.2.1 Usvojiti planove integriteta u skladu sa smjernicama MP u sudovima i državnim tužilaštvima

Zaključak:

Svi sudovi, državna tužilaštva, Sudski savjet i Tužilački savjet su usvojili planove integriteta 2016. godine, ali njihova primjena još nije zaživjela u punoj mjeri. Bez obzira na to što planovi postoje, i dalje se ne vidi efekat njihove primjene, imajući u vidu da oni treba da posluže kao efikasna sredstva za sprečavanje korupcije u pravosuđu, kao i da služe unaprijeđenju integriteta institucija pravosudnog sistema u cjelini. Informacije sadržane u planovima integriteta do sada su bile samo mrtvo slovo na papiru, jer ni jedna pravosudna institucija nije analitički prisupila primjeni planova integriteta i pripremila izvještaje ili analize. O primjeni etičkih kodeksa vidjeti dole.

Sudije i tužioci su javni funkcioneri, u kontekstu odredbi Zakona o sprečavanju korupcije, na koje se odnose opšte odredbe o konfliktu interesa, prijavljivanja imovine i poklona, ograničenja po prestanku javnih funkcija. Uz to i članovi Sudskog i Tužilačkog savjeta su obavezni da prijavljuju imovinu. Shodno informacijama iz izvještaja o realizaciji AP 2014-2016 sudije i državni tužioci, kao i članovi oba savjeta redovno prijavljuju imovinu. U toku 2016. godine nije bilo pokrenutih prekršajnih postupaka za sudije i tužioce zbog nedostavljanja Izvještaja o prihodima i imovini, dok je u dva slučaja koja su pokrenuta 2015. godine protiv jednog sudije i jednog tužioca zbog nedostavljanja Izvještaja u zakonom propisanom roku, utvrđena njihova odgovornost i izečena je jedna novčana kazna (100,00 eura sa plaćanjem sudskih troškova) i jedna sankcija opomena sa plaćanjem sudskih troškova. U toku 2016. (u periodu 1. januar – 30. septembar) za četvero sudija su pokrenuti upravni i prekršajni postupci za utvrđivanje da li su prekršili odredbe zakona zbog dostavljanja nepotpunih /netačnih podataka u Izvještajima o prihodima i imovini. U 2016. godini okončano je 12 prekršajnih postupaka pokrenutih u 2015. godini za sudije i tužioce zbog dostavljanja nepotpunih/netačnih podataka - izečene su sankcije u 8 predmeta.

Strateška dokumenta i njihova primjena

Shodno informacijama iz Prvog polugodišnjeg izvještaja o realizaciji AP 2014-2016 od 1.12.2014. godine svi sudovi imaju usvojene planove integriteta. Izvještaj se podnosi predsjedniku suda najmanje jednom godišnje. Posljednji, četvrti Izvještaj u odnosu na ovu mjeru sadrži informaciju da su sva tužilaštva, Tužilački savjet i Sekretarijat Tužilačkog savjeta usvojili Planove integriteta za 2016. godinu i dostavili ih Agenciji za sprečavanje korupcije. Zakon o sprečavanju korupcije propisuje da se na osnovu procjene podložnosti određenih radnih mjesta i radnih procesa za nastanak i razvoj korupcije i drugih oblika pristrasnog postupanja javnih funkcionera i zaposlenih u organu vlasti organ vlasti donosi plan integriteta koji sadrži mjere kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije i obezbjeđuje

povjerenje građana u njihov rad.²⁴¹ Planovi integriteta se pripremaju po instrukcijama Agencije za sprječavanje korupcije i sadrže sljedeće elemente: pregled i analizu zakona koji uređuju rad institucije; analizu institucionalnog uređenja; analizu i stanje ljudskih resursa u instituciji; identifikaciju rizika; mapu rizika na različitim pozicijama unutar institucije; obrazac plana integriteta koji sadrži procjenu pojedinih rizika, odgovore na rizike i izvještaj o sprovedenim mjerama na prevenciji rizika.²⁴²

Primjena planova integriteta još uvijek nije zaživjela u punoj mjeri. Bez obzira na to što planovi postoje, i dalje se ne vidi efekat njihove primjene, imajući u vidu da oni treba da posluže kao efikasna sredstva za sprečavanje korupcije u pravosuđu, kao i da služe unaprjeđenju integriteta institucija pravosudnog sistema u cjelini. Informacije sadržane u planovima integriteta do sada su bile samo mrtvo slovo na papiru, jer ni jedna pravosudna institucija nije analitički prisupila primjeni planova integriteta i pripremila izvještaje ili analize.

Preporuke:

1. Obzirom da je priprema plana integriteta kontinuirani proces, pravosudne institucije treba da t izvrše analizu primjene planova integriteta u 2017. godini i usvoje nove planove za period 2018-2019.
2. Sudije i tužioci, kao i članovi Sudskog i Tužilačkog savjeta treba da nastave sa praksom poštovanja obaveze redovnog prijavljivanja imovine. U slučajevima kada se utvrdi postojanje odgovornosti sudije/tužioca usljed nedostavljanja izvještaja u zakonom propisanom roku ili usljed dostavljanja nepotpunih /netačnih podataka u izvještajima, Sudski i Tužilački savjet treba da pokrenu postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti u skladu sa čl. 102 stav 2 tačka 11 Zakona o sudskom savjetu i sudijama. U tom kontekstu, očekuje se bolja i proaktivnija komunikacija između dva savjeta i Agencije za sprječavanje korupcije.

1.2.2.2 Dosljedna primjena etičkih kodeksa (vidi u nastavku poglavlje 1.2.3 i 1.2.4)

1.2.2.3 Prijavljivanje imovine od strane sudija i državnih tužilaca

Zaključak:

EU je naglasila značaj punog poštovanja visokih etičkih standarda u pravosuđu. Kao prelazno mjerilo u pregovorima o pridruživanju, Crna Gora treba da obezbijedi početni bilans rezultata u vidu redovnih provjera rada sudija i tužilaca i osigura da se u slučaju identifikovanih kršenja pravila efektivno primjenjuju disciplinske kazne. Crna Gora razvija praksu tumačenja disciplinskih pravila i podiže svijest među sudijama i tužiocima i o izmijenjenom Etičkom kodeksu.

Akcion plan za primjenu Strategije sadrži strateške smjernice "Izmijeniti etičke kodekse sudija i državnih tužilaca" (1.2.3) i "Etičke kodekse prate smjernice i sistematična edukacija" (1.2.4), dok AP za 23, obezbjeđuje primjenu preporuke EU da se "obezbijedi efikasno praćenje sprovođenja

²⁴¹ Član 71 Zakona o sprječavanju korupcije, "Sl. list CG", br. 53/2014 od 19.12.2014, stupio je na snagu 27.12.2014, a primenjuje se od 1.1.2016.

²⁴² Član 73, isti zakon.

odredbi etičkih kodeksa" (1.2.4). Oba plana za ostvarivanje ovih ciljeva predviđaju i informisanje građana o pravu da podnose pritužbe protiv sudija i tužilaca, sistematične obuke sudija i tužilaca, kao i da komisije za praćenje poštovanja etičkih kodeksa redovno izvještavaju o poštovanju kodeksa, analiziraju poštovanje kodeksa, i posebno poštovanje pravila o sukobu interesa sudija i tužilaca.

Etički kodeksi sudija i državnih tužilaca su usklađeni s međunarodnim preporukama. Obavješćavanje građana o postojanju etičkih pravila za sudije i tužioce i o komisijama za praćenje njihove primjene nije dovoljno. Prema istraživanju Udruženja sudija i NVO Građanska alijansa većina građana nije čula za kodekse ili nije sigurna da postoje, a samo 16% je znalo da postoje komisije koje prate njihovu primjenu.

Internet stranica Sudovi Crne Gore ne sadrži informaciju kome građani mogu da prijave sudiju koji krši Kodeks, za razliku od stranice Vrhovnog državnog tužilaštva koja sadrži takvo uputstvo u odnosu na državne tužioce. Etički kodeks sudija nije vidljivo istaknut na portalu Sudovi Crne Gore.

Izrađene su brošure o Etičkom kodeksu sudija i Tužilačkom kodeksu etike i distribuirane uz dnevni list *Pobjeda*, iako taj list nema najveći tiraž. Pomenuto istraživanje javnog mnjenja je pokazalo da su brošure imale najmanji uticaj na informisanje građana.

Obuke sudija i tužilaca o poštovanju kodeksa se sprovode. U poglavlju o jačanju odgovornosti pravosuđa (1.3) je zaključeno da radnje disciplinskih prekršaja i za sudije i državne tužioce nisu precizne i da se ne razlikuju od povreda etičkih kodeksa, što stvara pravnu nesigurnost i ne doprinosi jačanju odgovornosti u pravosuđu. Ovo pogoduje tendencijama da se pribjegava kažnjavanju za kršenje etike, koje ne podrazumijeva sankciju, umjesto da se pokreće disciplinski postupak.

U dijelu ovog izvještaja u kome se govori o odgovornosti i napredovanju, objašnjeno je i kritikovano rješenje po kome kršenje Etičkog kodeksa kod sudija ne utiče na napredovanje čak iako sudija više puta prekrši Kodeks, i to bez obzira na težinu povrede pravila etike. Kod državnih tužilaca je pravilo o ocjenjivanju bolje formulisano, ali takođe ne obezbjeđuje da kršenje etike utiče na napredovanje. Uz to, u slučaju i sudija i tužilaca, kršenje samo jednog dijela Kodeksa može da utiče na ocjenjivanje i napredovanje, što svakako ne doprinosi jačanju odgovornosti u pravosuđu.

Godišnje izvješćavanje komisija o primjeni kodeksa svodi se na puki formalizam i prepričavanje donijetih odluka. Komisija za Etički kodeks sudija nije ni svjesna obaveze da treba da sačinjava godišnje analize o primjeni Kodeksa s osvrtom na poštovanje pravila o sukobu interesa i prijavljivanje imovine, dok se Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca zadovoljava konstatacijom da nije bilo podnijetih prijava zbog neprijavlivanja imovine od strane državnih tužilaca, bez provjere da li je u praksi bilo takvih slučajeva zbog kojih je protiv tužilaca pokrenut i disciplinski postupak.

Od osnivanja 1. oktobra 2011. godine do 31. decembra 2016. godine, dakle, u periodu od pet godina i tri mjeseca, Komisija za etički kodeks sudija je odlučivala o ukupno 47 inicijativa za utvrđivanje kršenja Kodeksa. Od toga je u pet slučajeva utvrdila povredu Kodeksa (10,6%), u 32 slučaja nije utvrdila kršenje Kodeksa (68%), u 8 slučajeva se proglasila nenadležnom (17%), u jednom slučaju je podnosilac odustao pa je obustavljen postupak, i u jednom je inicijativa odbačena. O jednom slučaju u kome je pritužba bila podnijeta Sudskom savjetu protiv članica Komisije, Komisija se ni na koji način nije izjasnila, a Savjet se proglasio nenadležnim. Akcija za

ljudska prava je sačinila poseban izvještaj o petogodišnjem radu ove komisije, koji sadrži analizu svih odluka.

Rad Komisije za Etički kodeks sudija je neuvjerljiv jer njene odluke po pravilu ne ostavljaju utisak objektivnosti. Komisija nije temeljno utvrđivala činjenično stanje, već je u većini odluka koje je donijela u meritumu (19 od 37) nekritički prihvatila izjašnjenja sudije, bez uzimanja u obzir drugih izvora informacija i uz nejasna i nepotpuna obrazloženja. Iz obrazloženja odluka se ne može uvijek zaključiti na što su se pritužbe konkretno odnosile, na osnovu čega je Komisija donijela odluku, kao ni zašto nije odlučeno o svim navodima pritužbe ili zbog čega je Komisija zaključila da nije trebalo da bude nadležna u konkretnom slučaju.

Najvažnije je to što su propuštene prilike da se protumači da li se određena postupanja sudije, obuhvaćena inicijativama za utvrđivanje kršenja Kodeksa, mogu smatrati kršenjima Kodeksa, a što bi bilo važno za njegovu buduću primjenu. Primjera radi, nije odgovoreno na pitanje da li je etično da sudija u presudi konstatuje "nemoguće je da najviši državni funkcioner Crne Gore vodi nemoralan život", kao i na razna druga važna pitanja za razvoj etične prakse.

Komisija za praćenje primjene Kodeksa tužilačke etike je od osnivanja u maju 2014. do kraja 2016. godine odlučila u četiri slučaja, od kojih je u dva utvrdila kršenje etičkog kodeksa. Iako su dati razumljivi razlozi za zaključke, Komisija nije objasnila na koji način je utvrdila činjenice na kojima ih je utemeljila.

U radu obje komisije je uočeno da se postupanje koje odgovara radnji disciplinskog prekršaja tretira kao kršenje Kodeksa, bez obrazloženja zašto nije pokrenut disciplinski postupak u skladu sa zakonskom obavezom.

Strateška dokumenta i njihova primjena

Sudije i tužioci su javni funkcioneri u kontekstu Zakona o sprječavanju korupcije. Na njih se odnose opšte odredbe o konfliktu interesa, prijavljivanja imovine i poklona, ograničenja po prestanku javnih funkcija. Shodno informacijama iz izvještaja o realizaciji AP 2014-2016 sudije i državni tužioci redovno prijavljaju imovinu. Komisija za sprječavanje sukoba interesa na svojoj internet stranici objavljuje izvještaje o radu, kao i imovniske kartone javnih funkcionera. U Izvještaju o realizaciji AP za poglavlje 23 iz januara 2017. godine predstavljene su informacije shodno kojima su, zaključno sa 15. decembrom 2016. godine sve sudije i tužioci kao članovi Sudskog i Tužilačkog savjeta (ukupno 485 javnih funkcionera) ispunili svoje obaveze i u zakonom propisanom roku dostavili Izvještaje o prihodima i imovini.²⁴³ U 2016. godini nije bilo pokrenutih prekršajnih postupaka za sudije i tužioce zbog nedostavljanja Izvještaja o prihodima i imovini. Izvještaj za AP 23 sadrži informaciju da su u toku 2016. godine okončana dva prekršajna postupka pokrenuta u 2015. godini za jednog sudiju i jednog tužioca zbog nedostavljanja Izvještaja u zakonom propisanom roku. U tim postupcima izečena je jedna novčana kazna (100 eura sa plaćanjem sudskih troškova) i jedna sankcija opomena sa plaćanjem sudskih troškova. U ovim slučajevima nisu pokrenuti disciplinski postupci na osnovu Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.

²⁴³ 262 sudija, 11 članova Sudskog savjeta, 7 sudija Ustavnog suda, 58 sudija za prekršaje (ukupno 338, za 5 sudija prestala funkcija u toku 2016. godine), 132 državnih tužilaca i 10 članova Tužilačkog savjeta (ukupno 142).

Kontrola prijavljene imovine sudija i tužilaca se vrši u skladu sa Pravilima o radu Agencije za sprječavanje korupcije u dijelu sprječavanja sukoba interesa javnih funkcionera po metodi slučajnog uzorka javnih funkcionera nad kojima se vrši potpuna kontrola prihoda i imovine, koja garantuje nepristrasnost sprovođenja postupka provjere.²⁴⁴ U članu 42 Pravila je propisano da se provjeravaju svi javni funkcioneri koji pripadaju određenoj kategoriji (sudije, tužioci, članovi Vlade, poslanici) kao i određeni procenat državnih i lokalnih javnih funkcionera (svaki deseti javni funkcioner po azbučnom redu prezimena sa spiska državnih, odnosno lokalnih javnih funkcionera). U Izvještaju o realizaciji AP za poglavlje 23 navedeno je da je toku 2016. godine izvršena provjera svih sudija 338 i 5 sudija kojima je prestala funkcija, kao i 142 tužioca (ukupno 485 sudija i tužioca). Agencija je do 30. septembra 2016. godine izvršila provjeru svih 485 sudija i tužilaca. Kao rezultat provjera, u Izvještaju su predstavljeni sljedeći rezultati:

- 481 od 485 sudija i tužilaca prijavilo je tačne i potpune podatke u izvještajima o prihodima i imovini;
- za četvoro sudija u periodu 1. januar – 30. septembar su pokrenuti upravni i prekršajni postupci za utvrđivanje da li su prekršili odredbe zakona zbog dostavljanja nepotpunih /netačnih podataka u Izvještajima o prihodima i imovini;
- okončana su 4 upravna postupka. Za jednog sudiju je utvrđeno da je prekršio odredbe Zakona, dok je u 3 predmeta donijet zaključak o obustavi jer nije utvrđeno kršenje zakona;
- okončana su 2 prekršajna postupka: izrečena je jedna novčana kazna od 100 eura sa plaćanjem sudskih troškova i jedna obustava postupka. Dva postupka su u toku pred sudovima za prekršaje;
- u 2016. godini je okončano 12 prekršajnih postupaka pokrenutih u 2015. godini za sudije i tužioce zbog dostavljanja nepotpunih/netačnih podataka - izečene su sankcije u 8 predmeta (7- opomene sa plaćanjem sudskih troškova i 1 novčana kazna 110 eura). U 4 predmeta postupak je obustavljen zbog zastarelosti/odnosno sudija/tužilac je oslobođen krivice;
- zbog utvrđivanja osnova sticanja i izvoru sredstava uvećanja imovine preko 5000 € nepokretne imovine, koja nije bila prijavljena u prethodnom izvještajnom periodu, Agencija je nakon izvođenja svih potrebnih radnji i dokaznog postupka donijela zaključke za 5 tužioca i 3 sudija, u odnosu na koje je utvrdila da su zakonito stekli imovinu;
- 4 sudije su prilikom dostavljanja Izvještaja u slučaju promjene/uvećanja imovine Agenciji dostavili dokumentaciju o osnovu sticanja, odnosno izvorima sredstava novostečene imovine.

Preporuke:

1. Obzirom da je priprema plana integriteta kontinuirani proces, pravosudne institucije treba da t izvrše analizu primjene planova integriteta u 2017. godini i usvoje nove planove za period 2018-2019.
2. Sudije i tužioci, kao i članovi Sudskog i Tužilačkog savjeta treba da nastave sa praksom poštovanja obaveze redovnog prijavljivanja imovine. U slučajevima kada se utvrdi postojanje odgovornosti sudije/tužioca usljed nedostavljanja izvještaja u zakonom

²⁴⁴ "Službeni list Crne Gore", broj 04/2016.

propisanom roku ili usljedn dostavljanja nepotpunih /netačnih podataka u izvještajima, Sudski i Tužilački savjet treba da pokrenu postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti u skladu sa čl. 102 stav 2 tačka 11 Zakona o sudskom savjetu i sudijama. U tom kontekstu, očekuje se bolja i proaktivnija komunikacija između dva savjeta i Agencije za sprječavanje korupcije.

1.2.3 i 1.2.4 Poštovanje etičkih standarda u pravosuđu

Zaključak:

EU je naglasila značaj punog poštovanja visokih etičkih standarda u pravosuđu. Kao prelazno mjerilo u pregovorima o pridruživanju, Crna Gora treba da obezbijedi početni bilans rezultata u vidu redovnih provjera rada sudija i tužilaca i osigura da se u slučaju identifikovanih kršenja pravila efektivno primjenjuju disciplinske kazne. Crna Gora razvija praksu tumačenja disciplinskih pravila i podiže svijest među sudijama i tužiocima i o izmijenjenom Etičkom kodeksu.

Akcionni plan za primjenu Strategije sadrži strateške smjernice "Izmijeniti etičke kodekse sudija i državnih tužilaca" (1.2.3) i "Etičke kodekse prate smjernice i sistematična edukacija" (1.2.4), dok AP za 23, obezbjeđuje primjenu preporuke EU da se "obezbijedi efikasno praćenje sprovođenja odredbi etičkih kodeksa" (1.2.4). Oba plana za ostvarivanje ovih ciljeva predviđaju i informisanje građana o pravu da podnose pritužbe protiv sudija i tužilaca, sistematične obuke sudija i tužilaca, kao i da komisije za praćenje poštovanja etičkih kodeksa redovno izvještavaju o poštovanju kodeksa, analiziraju poštovanje kodeksa, i posebno poštovanje pravila o sukobu interesa sudija i tužilaca.

Etički kodeksi sudija i državnih tužilaca su usklađeni s međunarodnim preporukama. Obavješćavanje građana o postojanju etičkih pravila za sudije i tužioce i o komisijama za praćenje njihove primjene nije dovoljno. Prema istraživanju Udruženja sudija i NVO Građanska alijansa većina građana nije čula za kodekse ili nije sigurna da postoje, a samo 16% je znalo da postoje komisije koje prate njihovu primjenu.

Internet stranica Sudovi Crne Gore ne sadrži informaciju kome građani mogu da prijave sudiju koji krši Kodeks, za razliku od stranice Vrhovnog državnog tužilaštva koja sadrži takvo uputstvo u odnosu na državne tužioce. Etički kodeks sudija nije vidljivo istaknut na portalu Sudovi Crne Gore.

Izrađene su brošure o Etičkom kodeksu sudija i Tužilačkom kodeksu etike i distribuirane uz dnevni list *Pobjeda*, iako taj list nema najveći tiraž. Pomenuto istraživanje javnog mnjenja je pokazalo da su brošure imale najmanji uticaj na informisanje građana.

Obuke sudija i tužilaca o poštovanju kodeksa se sprovode. U poglavlju o jačanju odgovornosti pravosuđa (1.3) je zaključeno da radnje disciplinskih prekršaja i za sudije i državne tužioce nisu precizne i da se ne razlikuju od povreda etičkih kodeksa, što stvara pravnu nesigurnost i ne doprinosi jačanju odgovornosti u pravosuđu. Ovo pogoduje tendencijama da se pribjegava kažnjavanju za kršenje etike, koje ne podrazumijeva sankciju, umjesto da se pokreće disciplinski postupak.

U dijelu ovog izvještaja u kome se govori o odgovornosti i napredovanju, objašnjeno je i kritikovano rješenje po kome kršenje Etičkog kodeksa kod sudija ne utiče na napredovanje čak

iako sudija više puta prekrši Kodeks, i to bez obzira na težinu povrede pravila etike. Kod državnih tužilaca je pravilo o ocjenjivanju bolje formulisano, ali takođe ne obezbjeđuje da kršenje etike utiče na napredovanje. Uz to, u slučaju i sudija i tužilaca, kršenje samo jednog dijela Kodeksa može da utiče na ocjenjivanje i napredovanje, što svakako ne doprinosi jačanju odgovornosti u pravosuđu.

Godišnje izvještavanje komisija o primjeni kodeksa svodi se na puki formalizam i prepričavanje donijetih odluka. Komisija za Etički kodeks sudija nije ni svjesna obaveze da treba da sačinjava godišnje analize o primjeni Kodeksa s osvrtom na poštovanje pravila o sukobu interesa i prijavljivanje imovine, dok se Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca zadovoljava konstatacijom da nije bilo podnijetih prijava zbog neprijavljivanja imovine od strane državnih tužilaca, bez provjere da li je u praksi bilo takvih slučajeva zbog kojih je protiv tužilaca pokrenut i disciplinski postupak.

Od osnivanja 1. oktobra 2011. godine do 31. decembra 2016. godine, dakle, u periodu od pet godina i tri mjeseca, Komisija za etički kodeks sudija je odlučivala o ukupno 47 inicijativa za utvrđivanje kršenja Kodeksa. Od toga je u pet slučajeva utvrdila povredu Kodeksa (10,6%), u 32 slučaja nije utvrdila kršenje Kodeksa (68%), u 8 slučajeva se proglasila nenadležnom (17%), u jednom slučaju je podnosilac odustao pa je obustavljen postupak, i u jednom je inicijativa odbačena. O jednom slučaju u kome je pritužba bila podnijeta Sudskom savjetu protiv članica Komisije, Komisija se ni na koji način nije izjasnila, a Savjet se proglasio nenadležnim. Akcija za ljudska prava je sačinila poseban izvještaj o petogodišnjem radu ove komisije, koji sadrži analizu svih odluka.

Rad Komisije za Etički kodeks sudija je neuvjerljiv jer njene odluke po pravilu ne ostavljaju utisak objektivnosti. Komisija nije temeljno utvrđivala činjenično stanje, već je u većini odluka koje je donijela u meritumu (19 od 37) nekritički prihvatala izjašnjenja sudije, bez uzimanja u obzir drugih izvora informacija i uz nejasna i nepotpuna obrazloženja. Iz obrazloženja odluka se ne može uvijek zaključiti na što su se pritužbe konkretno odnosile, na osnovu čega je Komisija donijela odluku, kao ni zašto nije odlučeno o svim navodima pritužbe ili zbog čega je Komisija zaključila da nije trebalo da bude nadležna u konkretnom slučaju.

Najvažnije je to što su propuštene prilike da se protumači da li se određena postupanja sudije, obuhvaćena inicijativama za utvrđivanje kršenja Kodeksa, mogu smatrati kršenjima Kodeksa, a što bi bilo važno za njegovu buduću primjenu. Primjera radi, nije odgovoreno na pitanje da li je etično da sudija u presudi konstatuje "nemoguće je da najviši državni funkcioner Crne Gore vodi nemoralan život", kao i na razna druga važna pitanja za razvoj etične prakse.

Komisija za praćenje primjene Kodeksa tužilačke etike je od osnivanja u maju 2014. do kraja 2016. godine odlučila u četiri slučaja, od kojih je u dva utvrdila kršenje etičkog kodeksa. Iako su dati razumljivi razlozi za zaključke, Komisija nije objasnila na koji način je utvrdila činjenice na kojima ih je utemeljila.

U radu obje komisije je uočeno da se postupanje koje odgovara radnji disciplinskog prekršaja tretira kao kršenje Kodeksa, bez obrazloženja zašto nije pokrenut disciplinski postupak u skladu sa zakonskom obavezom.

Strateška dokumenta i njihova primjena

EU je naglasila značaj punog poštovanja visokih etičkih standarda u pravosuđu.²⁴⁵

Kao prelazno mjerilo u pregovorima o pridruživanju, Crna Gora treba da obezbijedi početni bilans rezultata u vidu redovnih provjera rada sudija i tužilaca i osigura da se u slučaju identifikovanih kršenja pravila efektivno primjenjuju disciplinske kazne. Crna Gora razvija sudsku praksu tumačenja disciplinskih pravila i podiže svijest među sudijama i tužiocima i o izmijenjenom Etičkom kodeksu.²⁴⁶

Akcioni plan za primjenu Strategije sadrži strateške smjernice "Izmijeniti etičke kodekse sudija i državnih tužilaca" (1.2.3) i "Etičke kodekse prate smjernice i sistematična edukacija" (1.2.4), dok AP za 23, obezbjeđuje primjenu preporuke EU da se "obezbijedi efikasno praćenje sprovođenja odredbi etičkih kodeksa" (1.2.4). Oba plana za ostvarivanje ovih ciljeva propisuju sledeće aktivnosti ili mjere:

- izmjenu etičkih kodeksa sudija i tužilaca;
- sistematične obuke sudija i tužilaca;
- informisanje građana o pravu da podnose pritužbe protiv sudija i tužilaca zbog kršenja etike, uključujući izradu brošura;
- da komisije za praćenje poštovanja etičkih kodeksa redovno izvještavaju o poštovanju kodeksa, uz izradu analiza o poštovanju kodeksa, uz posebni dio o poštovanju pravila o sukobu interesa sudija i tužilaca.

Izmjene Kodeksa (1.2.3 AP / 1.2.4.1 i 1.2.4.2 AP 23)

Konferencija sudija je usvojila Etički kodeks sudija 2014. godine, koji je usklađen sa međunarodnim dokumentima.²⁴⁷ Kodeks je neznatno izmjenjen u aprilu 2015, posle usvajanja Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.²⁴⁸

Novi Kodeks tužilačke etike donijela je Konferencija državnih tužilaca 2013. godine.²⁴⁹ Ovaj Kodeks je 20. maja 2014. usaglašen s mišljenjem Konsultativnog savjeta evropskih tužilaca.²⁵⁰

²⁴⁵ Zajednička pozicija Evropske Unije za Pregovaračko poglavlje 23 Pravosuđe i temeljna prava, Konferencija o pristupanju EU od 12. decembar 2013, strana 4.

²⁴⁶ Isto, sadrži 45 prelaznih mjerila.

²⁴⁷ Mišljenjem Konsultativnog savjeta evropskih sudija i Bangalorskim principima ponašanja u sudstvu i Preporukom Cm/Rec(2010)12 Komiteta ministara Savjeta Evrope.

²⁴⁸ Etički kodeks sudija je objavljen u "Službenom listu CG", br. 16/2014 i 24/2015, dostupan: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/2491.pdf>

²⁴⁹ Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu, „Sl. list CG“, br. 46/13, preciznije članom 7 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu propisao se novi organ – Konferencija državnih tužilaca, a njegova prva sjednica održana je 30. novembra 2013. godine.

²⁵⁰ U postupku usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa evropskim standardima, ekspertska misija je u martu 2014. godine izvršila kontrolu usaglašenosti Kodeksa tužilačke etike sa mišljenjem Konsultativnog savjeta evropskih tužilaca iz Preporuke REC 5 (2000) 19 Savjeta Evrope i Evropskim vodičem o etičkom kodeksu za državne tužioce - „Budimpeštanski principi“, usvojenim od strane Konferencije generalnih tužilaca Evrope, 31. maja 2005. godine. Konferencija državnih tužilaca, na drugoj sjednici održanoj 20. maja 2014. godine, usvojila je izmjene i dopune Kodeksa tužilačke etike usaglašene sa preporukama ekspertske misije.

Obavješćavanje građana (1.2.3.4 AP / 1.2.4.6 AP 23)

Istraživanje javnog mnjenja iz decembra 2015. godine je pokazalo da više od polovine građana nije čulo za etičke kodekse sudija i tužilaca, a da samo 23% zna za postojanje komisija za praćenje primjene kodeksa.²⁵¹ Godinu dana kasnije, rezultati su bili lošiji, većina građana nije čula za kodekse ili nije sigurna da postoje, a samo 16% je znalo da postoje komisije koje prate primjenu Kodeksa.²⁵²

Etički kodeksi sudija i tužilaca su objavljeni na internet stranici Državnog tužilaštva i portalu Sudovi Crne Gore. Naslov "Etički kodeks državnih tužilaca" vidljivo je istaknut u okviru glavnog menija na portalu Državnog tužilaštva. Klikom na tu stranicu dolazi se do teksta Kodeksa tužilačke etike, odluka Komisije za praćenje primjene Kodeksa tužilačke etike i upustva građanima kome i na koju adresu mogu da prijave slučajeve kršenja Kodeksa tužilačke etike.

Etički kodeks sudija nije vidljivo istaknut na portalu Sudovi Crne Gore. Do njega se dolazi ako se na glavnom meniju klikne na rubriku "Biblioteka", a zatim na naslov "Propisi", pa se potraži u okviru podnaslova "Pravilnici i kodeksi". **Na portalu www.sudovi.me nema informacije o tome kako se građani mogu obratiti Komisiji koja prati primjenu Kodeksa**, suprotno izvještaju o primjeni Akcionog plana za poglavlje 23.²⁵³ U okviru stranice Sudskog savjeta, postoji naslov "Komisija za etički kodeks", pod kojim se nalaze imena članova Komisije i odluke koje je Komisija donijela posljednjih godina, ali bez uputstva za građane kako da joj se obrate.²⁵⁴ Na stranici Komisije se nalazi i verzija Etičkog kodeksa iz 2014. godine koja je naknadno izmjenjena u aprilu 2015.²⁵⁵

Izrađene su brošure o Etičkom kodeksu sudija i Tužilačkom kodeksu etike i distribuirane uz dnevni list *Pobjeda*, iako taj list nema najveći tiraž. Istraživanje javnog mnjenja je pokazalo da su brošure imale najmanji uticaj na informisanje građana. Od građana koji su i znali za postojanje kodeksa etike sudija i tužilaca, najviše ih je za to saznalo putem medija (56,2%), web portala pravosudnih organa (25%), na drugi način (26%), a iz brošura se obavijestilo 18%.²⁵⁶

Iako je Udruženje sudija izradilo brošuru o Etičkom kodeksu sudija, ona se ne nalazi na internet stranici tog udruženja, niti na njoj postoji upustvo za građane o tome kako mogu da prijave kršenje Kodeksa.²⁵⁷

²⁵¹ "Izveštaji – Stavovi sudija i tužilaca o pravosudnom sistemu – stavovi građana o povjerenju u pravosudni sistem", Udruženje sudija Crne Gore, Udruženje državnih tužilaca Crne Gore, Građanska alijansa, decembar 2015. Dostupno: <http://www.gamn.org/images/docs/cg/Istazivanje-o-povjerenju-gradana-sudija-i-tuzilaca-u-pravosuđe-2015.pdf>

²⁵² Isti izvještaj i autori, decembar 2016, dostupno:

http://www.udruzenjesudija.me/images/pdfovi/Istazivanje_o_povjerenju_gradanasudija_i_tuzilaca_u_pravosuđe-2016-2.pdf, str. 25.

²⁵³ U polugodišnjem izvještaju o primjeni AP za 23 iz januara 2017, na str. 19 je navedeno da je na internet stranici Sudskog savjeta objavljeno kako se može obratiti građanin komisiji.

²⁵⁴ Pregled portala Sudovi Crne Gore, www.sudovi.me, 4.4.2017.

²⁵⁵ Poslednji pregled stranice: <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/1274.pdf> 4.4.2017.

²⁵⁶ "Izveštaji – stavovi sudija i tužilaca o pravosudnom sistemu – stavovi građana o po povjerenju u pravosudni sistem", decembar 2016, op.cit:

http://www.udruzenjesudija.me/images/pdfovi/Istazivanje_o_povjerenju_gradanasudija_i_tuzilaca_u_pravosuđe-2016-2.pdf.

²⁵⁷ Internet stranici Udruženja sudija Crne Gore: <http://www.udruzenjesudija.me/index.php/download/download> pristupljeno 4.4.2017.

Sprovođenje obuka o poštovanju kodeksa (1.2.4 AP / 1.2.4.3 AP 23)

U 2015. godini sprovedene su tri obuke o poštovanju Etičkog kodeksa sudija, odnosno državnih tužilaca, na kojima je učestvovalo ukupno 40 predstavnika pravosuđa, 29 sudija i 11 državnih tužilaca.²⁵⁸ U 2016. godini sprovedena je jedna obuka o Etici i integritetu sudija i državnih tužilaca, na kojoj je učestvovao 21 učesnik, od kojih 12 sudija i 9 državnih tužilaca.²⁵⁹

U drugom polugodišnjem izvještaju za sprovođenje Akcionog plana za poglavlje 23 (jul-decembar 2016), navodi se da su od 1. januara do 30. juna 2016. godine organizovane tri obuke na kojima je prisustvovalo 66 učesnika i to: 31 predstavnik tužilačke organizacije i 35 predstavnika sudstva, a u periodu od 1. jula do 31. decembra 2016. godine još dvije obuke, kojima je prisustvovalo 50 učesnika i to: 25 predstavnika Tužilačke organizacije i 25 predstavnika sudstva.²⁶⁰

Dosljedna primjena Etičkih kodeksa i praćenje primjene (1.2.2.2 AP / 1.2.4.4-5 AP 23)

Godišnji izvještaji o radu Komisije za Etički kodeks

Akcioni planovi su predviđeli da se primjena Etičkih kodeksa obezbijedi praćenjem rada komisija za Etičke kodekse za sudije i tužioce. Propisano je da komisije godišnje objavljuju izvještaje o radu, da se 2015. godine izradi Analiza poštovanja etičkih kodeksa na osnovu izvještaja Komisija za praćenje etičkih kodeksa (AP) i da se svake godine rade godišnje analize poštovanja etičkih kodeksa s posebnim dijelom o poštovanju pravila o sukobu interesa od strane sudija, odnosno državnih tužilaca (AP 23, 1.2.4.5).

Obe komisije izrađuju godišnje izvještaje o radu, iako je AP za 23 predvidio da se sačinjavaju i polugodišnji izvještaji (1.2.4.4).

Komisija za etički kodeks državnih tužilaca objavila je jedan izvještaj o radu za 2015. godinu, koji je objavljen na stranici Državnog tužilaštva u maju 2016.²⁶¹ U ovom izvještaju se pominje i izvještaj o radu komisije za 2014. godinu. Navodi se da je te godine Komisija održala 7 sjednica i usvojila mišljenja o dva slučaja, od kojih je u jednom utvrdila kršenje Kodeksa. Izvještaj sadrži ova mišljenja, bez daljih razmatranja o primjeni Kodeksa.

Komisija za Etički kodeks sudija je od osnivanja 2011. godine svake godine podnosila izvještaje Sudskom savjetu, osim 2012. godine, kada joj nije bila podnijeta ni jedna inicijativa. Svi ovi izvještaji, zaključno sa 2015. godinom, dostupni su na sajtu Sudskog savjeta, u dijelu posvećenom Komisiji.²⁶² **Izvještaji se svode na prepričavanje postupanja po pritužbama (inicijativama) i u njima nema drugih zaključaka.**

Analize poštovanja Kodeksa sa osvrtom na poštovanje pravila o sukobu interesa

²⁵⁸ Godišnji izvještaj o radu Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije Crne Gore za 2015. godinu, str. 8, dostupno na: <http://sudovi.me/cenp/izvjestaji-o-radu-centra/>.

²⁵⁹ Lista sprovedenih obuka u 2016. godini, str.2, dostupno na: <http://sudovi.me/cenp/izvjestaji-o-radu-centra/>.

²⁶⁰ Akcioni plan za poglavlje 23. pravosuđe i temeljna prava s operativnim dokumentom za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika, Polugodišnji izvještaj jul-decembar 2016, str. 17.

²⁶¹ <http://tuzilastvoscg.me/media/files/IZVJESTAJ%20KOMISIJE%20ispravljena%20verzija.pdf>.

²⁶² Poslednji pregled stranice <http://sudovi.me/sscg/komisija-za-eticki-kodeks/> 4.4.2017.

Na osnovu obaveze izrade godišnjih "analiza poštovanja etičkih kodeksa sa posebnim dijelom o poštovanju pravila o sukobu interesa od strane sudija, odnosno državnih tužilaca" na osnovu Akcionog plana za poglavlje 23 (1.2.4.5) i Akcionog plana za sprovođenje Strategije za reformu pravosuđa 2014-2018 (1233b), Komisija za Etički kodeks sudija je izradila jednu vrlo površnu Analizu poštovanja Etičkog kodeksa 21. oktobra 2015. godine, **bez posebnog dijela o poštovanju pravila o sukobu interesa od strane sudija.**²⁶³ U 2016. godini nije urađena ni takva analiza, niti članovi Komisije smatraju da treba da je urade.²⁶⁴

Komisija za Etički kodeks tužilaca je u decembru 2016. uradila Analizu poštovanja Etičkog kodeksa državnih tužilaca sa posebnim osvrtom na pravila o sukobu interesa, u kojoj je zaključeno da nije bilo podnijetih prijava zbog neprijavlivanja imovine od strane državnih tužilaca.²⁶⁵

O Analizi poštovanja Etičkog kodeksa sudija

Analiza poštovanja Etičkog kodeksa sudija za 2015. godinu obuhvata tri pasusa teksta na manje od jedne stranice i odnosi se na 11 odluka koje je Komisija za Etički kodeks sudija donijela do oktobra te godine. **Ova analiza je površna i neutemeljena** i u nastavku objašnjavamo razloge za takvu ocjenu.

Pored nabiranja oznaka 11 inicijativa za utvrđivanje povrede Kodeksa i informacije da nijedna nije usvojena, objavljen je sledeći zaključak: *Inicijative se uglavnom odnose na nezadovoljstvo stranaka dokazima izvedenim u postupku ili odlukama donijetim u sporovima, a koji razlozi ne mogu biti osnov za postupanje Komisije za Etički kodeks sudija, budući da je zakonodavac pozitivnim propisima previdio mogućnost vođenja postupaka po pravnim lijekovima, koji postupci podrazumijevaju preispitivanje sudskih odluka i izvođenja novih dokaza u istima.*

Dakle, Komisija je utvrdila da su podnosioci inicijativa *uglavnom* podnosili pritužbe za koje Komisija nije bila nadležna. Iako bi na osnovu tog zaključka logično slijedilo da se Komisija *uglavnom* i proglašavala nenadležnom da postupa po inicijativama, Komisija se u stvari proglasila nenadležnom samo u odnosu na dvije inicijative²⁶⁶ (ili 18%) od ukupno jedanaest o kojima je odlučila i na koje se odnosi citirani zaključak.

Neutemeljen je i dio zaključka u kome se tvrdi da se pomenutih 11 inicijativa iz 2015. godine "uglavnom odnose na nezadovoljstvo stranaka dokazima izvedenim u postupku ili odlukama donijetim u sporovima, a koji razlozi ne mogu biti osnov za postupanje Komisije...". Kao što se

²⁶³ Akcija za ljudska prava je ostvarila pristup ovoj analizi putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama, rješenjem Sudskog savjeta br. 10-941/16 od 25.02.2016. Analiza nije objavljena na sajtu Sudskog savjeta i podstranici Komisije.

²⁶⁴ U osvrtu na Nacrt izvještaja Akcije za ljudska prava o radu Komisije za Etički kodeks sudija u kome je kritikovana činjenica da za 2016. godinu nije rađena takva analiza, Komisija je istakla da Zakon o Sudskom savjetu i sudijama predviđa samo godišnji izvještaj Komisije (Sudski savjet, 01-2158/17, Bilješke sa radnog sastanka održanog 28.3.2017, 29.3.2017).

²⁶⁵ Polugodišnji izvještaj o primjeni Akcionog plana za poglavlje 23, jul-decembar 2016, Vlada Crne Gore, januar 2017, str. 18.

²⁶⁶ Radi se o odlukama br. 4/15, od 9.04.2015. i 6/15 od 23.06.2015.

može vidjeti iz odluka i njihovog pregleda u posebnom izvještaju Akcije za ljudska prava²⁶⁷, jasno je da je motiv za podnošenje nekih inicijativa zaista "nezadovoljstvo odlukama donijetim u sporovima", ali **ono što je bitno je da su se u gotovo svim tim slučajevima javila relevantna pitanja za tumačenje Kodeksa, koja Komisija nažalost nije tretirala** u svojim odlukama. Neka od tih pitanja koja su važna za razumijevanje sudijske etike, a koja su ostala bez odgovora su, primjera radi: da li se od sudije koji poštuje Kodeks očekuje da svakoj stranci kaže "dobar dan" i "doviđenja"; da li objektivan osnov za sumnju u nepristrasno postupanje sudije može da predstavlja činjenica da je bračni drug sudije advokat koji dijeli kancelariju s advokatom koji ima lični interes u sporu u kome ona sudi; da li je neophodno insistirati na tome da i starije osobe stoje prilikom davanja iskaza u svojstvu parnične stranke; da li je i koliko opravdano izaći u susret i sačekati advokata koji je javio da se nalazi na suđenju u istom sudu prije nego se zaključi ročište i tužba proglašeni povučenom, itd.

Sudski savjet nije prigovorio pomenutoj površnoj i nepotpunoj Analizi poštovanja Etičkog kodeksa iz 2015. godine. Ova analiza nije dovela ni do objektivne ocjene rada Komisije, ni do unapređenja njenog rada.

Zaključak je da se izvještaji komisija svode na sažeto prepričavanje predmeta u kojima se postupalo, bez suštinskog doprinosa razvijanju prakse primjene etičkih pravila.

*Zaključci o radu Komisije za Etički kodeks sudija*²⁶⁸

Od osnivanja 1. oktobra 2011. godine do 31. decembra 2016. godine, dakle, u periodu od pet godina i tri mjeseca, Komisija za etički kodeks sudija je odlučivala o ukupno 47 inicijativa za utvrđivanje kršenja Kodeksa. Od toga je u pet slučajeva utvrdila povredu Kodeksa (10,6%), u 32 slučaja nije utvrdila kršenje Kodeksa (68%), u 8 slučajeva se proglasila nenadležnom (17%), u jednom slučaju je podnosilac odustao pa je obustavljen postupak, i u jednom je inicijativa odbačena. O jednom slučaju u kome je pritužba bila podnijeta Sudskom savjetu protiv članica Komisije, Komisija se ni na koji način nije izjasnila.²⁶⁹

Nije se dogodilo da sudija prijavi drugog sudiju Komisiji. Predsjednici sudova su prijavili kršenje Kodeksa u četiri slučaja (8,5%), a ostale postupke su pokretali građani, većinom oni koji su učestvovali u postupcima u kojima su postupale sudije protiv kojih je podnijeta inicijativa (37 ili 79%), ali i drugi koji su se žalili na postupanje sudija mimo suđenja (6 ili 13%), dok su u jednom, prvom slučaju po kome je Komisija postupala 2011. godine, prijavu podnijeli zaposleni u sudu.

Od pet slučajeva u kojima je utvrđeno kršenje Kodeksa, dvije inicijative je podnijela predsjednica Vrhovnog suda, po jednu su podnijeli predsjednici osnovnog suda i suda za prekršaje, a jednu inicijativu je podnio advokat.

U 2012. godini nije bilo odluka Komisije, jer nije bilo ni podnijetih inicijativa. Iste godine, Kancelariji za pritužbe pri Vrhovnom sudu Crne Gore građani su podnijeli 320 pritužbi na rad

²⁶⁷ "Kako se utvrđuje kršenje sudijske etike u Crnoj Gori – analiza rada Komisije za Etički kodeks sudija (2011-2016)", Akcija za ljudska prava, 2017.

²⁶⁸ Isti izvještaj, str. 53-60.

²⁶⁹ Obavještenje NVO Akcija za ljudska prava, Sigurna ženska kuća i Centar za ženska prava o ovoj inicijativi: <http://www.hracion.org/?p=8699>.

sudija, a Kancelariji za prijavu korupcije pri Sudskom savjetu 75, ali ni jedna nije procesuirana ni dostavljena Komisiji za etiku.

S godinama je rastao broj inicijativa, a najviše, 20, podnijeto je 2016. godine. Anonimnih inicijativa nije bilo.

U dva slučaja sudije su protiv odluka Komisije podnijele prigovor Sudskom savjetu. Oba prigovora su odbijena.

Komisija nije podnijela ni jedan predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije. U tri slučaja, u kojima je postupanje sudija sasvim odgovaralo opisu prekršaja, nije objašnjeno zašto nije pokrenut disciplinski postupak.

Obrazloženja odluka su po pravilu bila nedovoljna, nejasna i nepotpuna.

Već u prvom slučaju 2011. godine, koji je privukao pažnju javnosti, Komisija je propustila da postupi temeljno i objektivno utvrdi činjenice o svim navodima iz pritužbe, a takav pristup je ostao pravilo i do kraja 2016. godine.

Iz obrazloženja odluka Komisije se ne može uvijek zaključiti na što su se pritužbe konkretno odnosile, na osnovu čega je Komisija donijela odluku, kao ni zbog čega nije odlučeno o svim navodima koji su istaknuti u pritužbi. Izvjesno poboljšanje u ovom pogledu je zabilježeno tek 2016. godine.

Komisija je propustila priliku da protumači da li se određena postupanja, obuhvaćena inicijativama za utvrđivanje kršenja Kodeksa, mogu smatrati kršenjima Kodeksa, a što je bilo važno za njegovu buduću primjenu.

Komisija najčešće nije objektivno utvrđivala činjenično stanje. **U većini odluka koje je donijela u meritumu (19 od 37), Komisija je nekritički prihvatila izjašnjenja sudije, bez uzimanja u obzir drugih izvora informacija.** U nekoliko slučajeva Komisija je izvršila uvid u spise predmeta ili je tražila informacije od drugih organa, ali ne u svim u kojima je to bilo potrebno za objektivno odlučivanje. Nikada nije saslušala ni jednog svjedoka ponašanja sudije koje je ispitivala, a u nekim slučajevima bez obrazloženja nije izvršila ni uvid u dokaze koji su joj bili predloženi, kao npr. CD snimak.

Komisija je neosnovano ograničavala svoju nadležnost, ili bar nije obrazložila zbog čega u konkretnom slučaju ne bi trebalo da bude nadležna. U pet odluka 2016. godine, Komisija se proglašavala nenadležnom, pozivajući se samo na član 11 Kodeksa, koji govori o tome da Komisija utvrđuje kršenje Kodeksa. Uprkos načelu propisanom u članu 2 Kodeksa ("Zakonitost"), koje govori o dužnosti sudija da sude zakonito, Komisija je bez obrazloženja isticala da nije nadležna da cijeni zakonitost rada sudija.

Komisija je pokazala da nema kapaciteta da odlučuje kada su pritužbama obuhvaćeni njeni članovi, kao i da nije nezavisna od odluka Sudskog savjeta.

Iako bi uloga Sudskog savjeta trebalo da bude da koriguje propuste u sistemu utvrđivanja odgovornosti, u skladu sa njegovom zakonskom obavezom da obezbjeđuje odgovornost i

profesionalnost sudova i sudija, Savjet, koji usvaja godišnje izvještaje o radu Komisije, ni na koji način nije uticao da Komisiju unaprijedi način utvrđivanja činjeničnog stanja, zaključivanja i obrazloženja, iako je takav uticaj bio neophodan.

Sudski savjet je bez utemeljenja u zakonu ili drugim propisima proglasio da ni Savjet ni Komisija nisu nadležni da ocjenjuju postupanje sudija u pravosnažno okončanim predmetima. Ovakav stav je doveo do ignorisanja inicijative o skandalozno pristrasnom postupanju sudija u slučaju u kome je žrtva zlostavljanja i trgovine ljudima u odsustvu pravosnažno osuđena na godinu dana zatvora zbog navodno davanja lažnog iskaza.

Zaključci o radu Komisije za Etički kodeks tužilaca

Komisija za praćenje primjene Kodeksa tužilačke etike je osnovana u maju 2014. godine.²⁷⁰

Do kraja 2015. godine je ukupno utvrđivala kršenje Kodeksa u dva slučaja obuhvaćena jednim predmetom, zahtjevom za davanje mišljenja, o kome je odlučila u martu 2015. godine.²⁷¹ U jednom slučaju je utvrdila kršenje Kodeksa. Iako su dati razumljivi razlozi za zaključke, Komisija nije objasnila na koji način je utvrdila činjenice na kojima ih je utemeljila.

Komisija je u 2016. godini postupala u još dva slučaja, od kojih je u jednom utvrdila povredu Kodeksa tužilačke etike.²⁷² Nije objašnjeno zbog čega u tom slučaju Komisija nije pokrenula disciplinski postupak, jer je postupanje tužioca koji nije zatražio izuzeće u slučaju u kome je morao to da zatraži, imalo obilježja disciplinskog prekršaja, a Komisija u takvom slučaju ima obavezu da pokrene disciplinski postupak.²⁷³

Preporuke:

1. Etički kodeks sudija vidljivo istaći na portalu www.sudovi.me zajedno s uputstvom za građane o tome kome i kako mogu da prijave njegovo kršenje.
2. U saradnji s medijima obavještavati javnost o etičkim kodeksima za sudije i državne tužioce i o praksi komisija koje prate njihovu primjenu.
3. Godišnji izvještaji o radu komisija treba da sadrže analize poštovanja etičkih kodeksa sa posebnim djelovima o poštovanju pravila o sukobu interesa, na osnovu AP za 23 (1.2.4.5). Izvještaji bi trebalo da sadrže zapažanja i predloge članova komisija, a ne samo preporučavanje donijetih odluka.
4. Komisije bi morale uverljivije da utvrđuju činjenično stanje i obrazlažu svoje odluke.

²⁷⁰ Na osnovu Zakona o državnom tužilaštvu, *Sl. list CG*, 69/2003 i *Sl. list CG*, 40/2008, 39/2011, 46/2013, čl. 7, st. 3.

²⁷¹ Izvještaj o radu Komisije za Etički kodeks državnih tužilaca za 2015. godinu, dostupan na: <http://tuzilastvocg.me/media/files/IZVJESTAJ%20KOMISIJE%20ispravljena%20verzija.pdf>.

²⁷² Obje odluke su istaknute na internet stranici VDT:

http://tuzilastvocg.me/index.php?option=com_content&view=article&id=233.

²⁷³ Ts.br.191/15, od 10.6.2016. Prema Zakonu o Državnom tužilaštvu (*Sl. list CG* 11/2015, 42/2015), čl. 108, st. 3 tač. 2, kao disciplinski prekršaj propisan je propust državnog tužioca da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za njegovo izuzeće. U konkretnom slučaju je tužilac i izuzet od daljeg postupanja u predmetu na osnovu pritužbe punomoćnika oštećene.

5. U svakom slučaju u kojem postupanje sudije ili tužioca odgovara opisu disciplinskog prekršaja, komisija treba da prekine postupak i podnese predlog za pokretanje disciplinskog postupka ili da obrazloži zašto smatra da to ne treba da učini.

Slijede preporuke iz posebnog izvještaja o radu Komisije za Etički kodeks sudija (koje ne sadrži ostatak ovog izvještaja u dijelu o odgovornosti u pravosuđu):

1. Sadržaj evidencije iz čl. 130 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama dopuniti da uključi i utvrđena kršenja Kodeksa.
2. Pravila za ocjenjivanje sudija izmijeniti tako što će se prilikom ocjenjivanja voditi računa o težini kršenja Kodeksa, i ukinuti razlikovanje u vrednovanju kršenja Kodeksa koje utvrdi Komisija i usvajanja pritužbe na rad sudije od strane Sudskog savjeta.
3. Propisati razloge za razrješenje i postupak razrješenja svih članova Komisije, razloge za njihovo izuzeće, postupak izuzeća i zamjenu u takvoj situaciji.
4. Poslovníkom propisati da Komisija može da razmatra i anonimnu prijavu.
5. Član 12 Kodeksa i čl. 9 Poslovnika o radu Komisije za etički kodeks sudija dopuniti da propišu obavezu Komisije da pored ocjene navoda iz inicijative i pribavljanja izjašnjenja sudije protiv kojeg je inicijativa podnijeta, izvodi i druge dokaze radi provjere navoda inicijative i utvrđivanja potpunog činjeničnog stanja.
6. Komisija bi trebalo da sa dužnom pažnjom postupa po svakoj podnijetoj inicijativi i u svojim odlukama odgovori na sve navode podnosilaca, da obrazloži da li neke od njih odbacuje zato što za njih nije nadležna ili zato što ih smatra neosnovanim.
7. Komisija treba da cijeni poštovanje pravila propisanih Kodeksom tako što će svoje ocjene uvijek jasno vezivati za konkretna etička pravila i obrazložiti koji aspekti ponašanja i rada sudija mogu biti predmet njenog postupanja, posebno u odnosu na zakonit i ažuran rad sudija (uključujući zakonitost odluka sudija i poštovanje procesnih zakona u pogledu rokova i načina postupanja u konkretnim predmetima).
8. Komisija bi morala posebno temeljno da ispituje slučajeve u kojima se ukazuje na pristrasno postupanje sudija prema dugogodišnjim kolegama sudijama koji onda postanu advokati i da odluke u takvim slučajevima detaljno obrazloži.
9. Postojeći sastav Komisije koji je jednoglasno donio odluke koje se komentarišu u izvještaju bi trebalo promijeniti.
10. Precizirati nadležnost Sudskog savjeta da postupa po pritužbama.
11. Propisati pravo svih podnosilaca inicijative da upute prigovor Sudskom savjetu protiv odluke Komisije, kako bi se obezbijedila revizija njenog rada za slučaj površnog postupanja kakvo se u izvještaju kritikuje.
12. Sudski savjet bi morao da zauzme aktivnu ulogu u pogledu praćenja primjene Etičkog kodeksa sudija, umjesto da se proglašava nenadležnim za pritužbe kojima se ukazuje na neetično ponašanje koje narušava ugled sudstvu.

1.2.5 Unaprijediti zakonske odredbe u odnosu na Ustavom određeni funkcionalni imunitet sudija i državnih tužilaca

Zaključak:

U okviru ove strateške smjernice predviđena je realizacija jedine mjere - omogućiti da sudije i državni tužioci odgovaraju za izvršena krivična djela, a da građansku odgovornost za štetu koju pričinu u radu snosi država sa pravom regresa (1.2.5.1), i navodi se da je realizovana usvajanjem Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o Državnom tužilaštvu. Ovi zakoni sadrže odgovarajuće članove (čl. 104 ZSSS i čl. 102 ZDT).

Prema dostupnim informacijama nije bilo slučajeva u kojima je funkcionalni imunitet sudije, odnosno državnog tužioca spriječio vođenje krivičnog postupka.

Strateška dokumenta i njihova primjena

U Izvještaju je navedeno da je Skupština Crne Gore, na sjednici održanoj 26. februara 2015. godine, donijela Zakon o Sudskom savjetu i sudijama i Zakon o Državnom tužilaštvu, ne navodeći detaljnije na koji način se odredbama navedenih zakona unaprijeđuje Ustavom definisani funkcionalni imunitet sudija i državnih tužilaca. Član 104 Zakona o sudskom savjetu i sudijama propisuje da za štetu koju stranci u postupku prouzrokuje sudija svojim nezakonitim, nestručnim ili nesavjesnim radom u vršenju sudijske funkcije, odgovara država. Država ima pravo da zahtijeva od sudije naknadu iznosa koji je isplatila stranci u postupku po osnovu prouzrokovane štete, ako je sudija štetu prouzrokovao namjerno. Ako je sudija prouzrokovao navedenu štetu krajnjom nepažnjom, država ima pravo da zahtijeva naknadu iznosa isplaćenog stranci u postupku najviše do 1/3 godišnje neto zarade sudije. U Zakonu o državnom tužilaštvu, navodi se slična odredba, shodno kojoj za štetu koju stranci u postupku prouzrokuje državni tužilac svojim nezakonitim, nestručnim ili nesavjesnim radom u vršenju tužilačke funkcije odgovara država. Država ima pravo da zahtijeva od državnog tužioca naknadu iznosa koji je isplatila stranci u postupku po osnovu prouzrokovane štete, ako je državni tužilac štetu prouzrokovao namjerno. Konačno, ako je državni tužilac prouzrokovao štetu krajnjom nepažnjom, država ima pravo da zahtijeva naknadu iznosa isplaćenog stranci u postupku najviše do 1/3 godišnje neto zarade državnog tužioca.

Shodno dostupnim informacijama u izvještajima o sprovođenju AP 2014-2016 i AP 23 u izvještajnom periodu nije bilo slučajeva u kojima je funkcionalni imunitet sudije, odnosno državnog tužioca spriječio vođenje krivičnog postupka.

1.3. JAČANJE ODGOVORNOSTI PRAVOSUĐA

Zaključak:

EU je naglasila značaj pravičnih i nepristrasnih disciplinskih postupaka i pozvala Crnu Goru da obezbijedi redovne i djelotvorne kontrole rada sudija i aktivno promoviše etičko ponašanje u pravosudnom sistemu. EU je ohrabrila Crnu Goru da uspostavi djelotvoran žalbeni mehanizam za „korisnike pravde“, podigne svijest o njegovom postojanju, i osigura da integritet bude eksplicitan kriterijum u procjeni, napredovanju i imenovanju na više funkcije. Očekivani su rezultati u pogledu dosljednih i destimulativnih disciplinskih mjera.

U okviru strateškog podcilja Jačanje odgovornosti pravosuđa, Strategija predviđa pet strateških smjernica, od kojih je iz AP 2014-2016 izostavljena posljednja:

- razlozi za disciplinsku odgovornost sudija i državnih tužilaca treba da budu dovoljno objektivni, radnje razloga za disciplinsku odgovornost treba da budu jasno propisane u zakonu da bi se onemogućilo diskreciono odlučivanje u disciplinskom postupku (1.3.1);
- napraviti razliku između lakših, težih i najtežih osnova za disciplinsku odgovornost i unaprijediti sistem sankcija koje se mogu izreći u disciplinskom postupku da odgovaraju principu proporcionalnosti (1.3.2);
- revidirati dvostruku ulogu Disciplinske komisije, koja ne treba da inicira i vodi postupak (1.3.3);
- jasno precizirati osnov za razrješenje državnih tužilaca (1.3.4), i
- kontinuirano pratiti objektivnost i transparentnost postupaka odgovornosti sudija i državnih tužilaca (ove smjernice nema u AP).

AP 23 u odnosu na iste izmjene zakona precizira da treba propisati "poštovanje principa proporcionalnosti između disciplinskog prekršaja i disciplinske sankcije" (1.3.1.2).

Strateška dokumenta razdvajaju reformu i praćenje disciplinske i etičke odgovornosti sudija i državnih tužilaca u dva različita podcilja, pa disciplinska odgovornost spada u "Jačanje odgovornosti pravosuđa", a poštovanje etike u "Jačanje nepristrasnosti". Međutim, smatramo da je neophodno da se u cilju jačanja odgovornosti u pravosuđu zajedno sagledaju pravila o disciplinskoj i etičkoj odgovornosti i njihova primjena.

Sve planirane mjere i aktivnosti u vidu promjena zakona i uspostavljanja baze podataka o postupcima utvrđivanja odgovornosti (AP23 1.3.1.4) Vlada smatra realizovanim. Preostaje samo sprovođenje postupaka utvrđivanja odgovornosti sudija i državnih tužilaca u skladu sa zakonom i izvještavanje o tome u godišnjim izvještajima o radu Sudskog i Tužilačkog savjeta (AP 1.3.4.1b).

Međutim, novi zakoni iz marta 2015. godine nisu potpuno ispunili zadatke, bilo zato što su neke od njih propustili da ispune tako što nije propisana primjena principa proporcionalnosti prilikom izricanja disciplinskih prekršaja iz AP 23, 1.3.1.2, ili što to nisu učinili na način koji odgovara potrebama, npr. nisu dovoljno precizirane radnje prekršaja koje bi diskreciono odlučivanje o odgovornosti sudija i državnih tužilaca svelo na minimum, u skladu sa AP 1.3.1.

Iako je Ustav izmjenjen, a novi zakoni precizirali uslove za vođenje disciplinskih postupaka protiv sudija i državnih tužilaca i osnažili postupak skidanja funkcionalnog imuniteta sudijama i tužiocima, u praksi ni jedan državni tužilac nije bio razriješen ni disciplinski kažnjen 2015. i

2016. godine. Troje sudija je disciplinski kažnjeno opomenom 2015. godine, na osnovu prethodnog zakona, dok u 2016. godini nije bilo disciplinskog kažnjavanja sudija.

U 2015. godini su podnijeta četiri predloga za pokretanje disciplinskih postupaka protiv državnih tužilaca, ali ni jedan nije prihvaćen, dok u 2016. godini nije bio podniet ni jedan takav predlog. Tužilački savjet nije dostavio odluke o ova četiri predloga u zakonom propisanom roku.

U 2016. godini, podniet je jedan predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije, koji je Disciplinsko vijeće Sudskog savjeta odbacilo zato što je "podniet za radnju koja nije propisana kao disciplinski prekršaj", bez drugog obrazloženja, iako je radnja odgovarala opisu prekršaja. Predlog je onda dostavljen Komisiji za Etički kodeks, koja je utvrdila kršenje Kodeksa. Time je umanjen stepen odgovornosti, jer za razliku od disciplinskih prekršaja, kršenje etike nije praćeno sankcijom, već samo posredno i neznatno utiče na napredovanje i razrješenje sudije i državnog tužioca.

Radnje disciplinskih prekršaja nisu dovoljno precizne i ne razlikuju se od povreda etičkih kodeksa, pa takvo stanje stvara pravnu nesigurnost i ne doprinosi jačanju odgovornosti u pravosuđu. U praksi se pribjegavalo kažnjavanju za kršenje etike, bez obrazloženja zašto se u konkretnom slučaju ne radi o disciplinskom prekršaju. Definicije devet disciplinskih prekršaja za sudije se podudaraju sa 21 odredbom Etičkog kodeksa za sudije, a definicije sedam disciplinskih prekršaja za tužioce sa devet odredbi Kodeksa tužilačke etike. Riječi "bez opravdanog razloga" u opisu radnji disciplinskih prekršaja, kao i definicije radnji pojedinih prekršaja dozvoljavaju izbjegavanje odgovornosti za ozbiljne propuste u radu i kršenje zakona.

Zakonima nije propisana primjena principa proporcionalnosti prilikom odlučivanja o disciplinskom prekršaju i sankciji, kako je planirano mjerom 1.3.1.2 AP 23, pa se ne uzima u obzir, na primjer, težina nastupjele posljedice prilikom određivanja disciplinske sankcije, i ne zna se koje će se okolnosti uzimati u obzir, a koje ne, što ne doprinosi pravnoj sigurnosti.

Nejasan odnos disciplinske i etičke odgovornosti pogoršavaju odredbe ZSSS (čl. 110, st. 3) i ZDT (čl. 110, st. 2), kojima se sugerše ovlašćenim predlagračima za pokretanje disciplinskog postupka da se, kada postoji osnovana sumnja da je sudija ili tužilac izvršio disciplinski prekršaj, obrate Komisiji za Etički kodeks zahtjevom za davanje mišljenja da li je to ponašanje u skladu sa Kodeksom. U situaciji kada disciplinske i etičke obaveze sudija nisu jasno razgraničene, ova odredba dodatno stvara prostor za izbjegavanje pokretanja disciplinskog postupka i utvrđivanja odgovornosti za disciplinske prekršaje.

Krug ovlašćenih predlagrača za pokretanje disciplinskog postupka je ostao previše ograničen, pa članovi Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta pojedinačno, kao ni većina u savjetu ne može da pokrene postupak. Komisija za Etički kodeks sudija nije pokrenula disciplinski postupak u najmanje tri slučaja u kojima je bilo osnova za to, a Komisija za Tužilački kodeks etike nije pokrenula disciplinski postupak u jednom od dva slučaja koja je razmatrala 2016. godine.

Iako se svake godine u godišnjim izvještajima o radu Državnog tužilaštva nalaze zabrinjavajući podaci o broju odbačenih krivičnih prijava zbog zastarjelosti krivičnog gonjenja (dok se podatak o zastarjelosti krivičnog gonjenja u predmetima u radu sudova ne objavljuje, što posebno zabrinjava), izostaje ispitivanje razloga za nastupanje zastarjelosti i utvrđivanje odgovornosti državnih tužilaca i sudija za takvu posledicu. Sudija i državni tužilac koji neopravdano neažurnim postupanjem prouzrokuje zastarjelost prekršajnog i krivičnog gonjenja odgovara samo za teži disciplinski prekršaj, koji ne dovodi do razrješenja, već podrazumijeva novčanu kaznu i/ili zabranu napredovanja u trajanju od samo dvije godine.

Iako jedan broj sudija i državnih tužilaca posljednjih godina nije prijavljivao imovinu u skladu sa zakonom, nijednom zbog toga nije pokrenut disciplinski postupak u skladu sa zakonom koji takvo postupanje prepoznaje kao disciplinski prekršaj za sudije i tužioce.

Strateški dokumenti i njihova primjena

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 u okviru strateškog cilja Jačanje odgovornosti pravosuđa, predviđjala je pet strateških smjernica, od kojih su onda četiri i razrađene Akcionim planom 2014-2016 (AP):

- razlozi za disciplinsku odgovornost sudija i državnih tužilaca treba da budu dovoljno objektivni, radnje razloga za disciplinsku odgovornost treba da budu biti jasno propisane u zakonu da bi se onemogućilo diskreciono odlučivanje u disciplinskom postupku (1.3.1);
- napraviti razliku između lakših, težih i najtežih osnova za disciplinsku odgovornost i unaprijediti sistem sankcija koje se mogu izreći u disciplinskom postupku da odgovaraju principu proporcionalnosti (1.3.2);
- revidirati dvostruku ulogu Disciplinske komisije, koja ne treba da inicira i vodi postupak (1.3.3);
- jasno precizirati osnov za razrješenje državnih tužilaca (1.3.4), i
- kontinuirano pratiti objektivnost i transparentnost postupaka odgovornosti sudija i državnih tužilaca (ova smjernica jedina nije prepoznata u AP).

Akcionim planom za poglavlje 23 (AP 23), za primjenu preporuke "Preispitati pravila disciplinskog postupka i njihovo sprovođenje i izvršiti izmjene gđe je to neophodno" (1.3.1) propisane su suštinski iste izmjene zakona u odnosu na disciplinske prekršaje i postupak kojima bi se obezbijedilo gore navedeno, uz preciziranje da treba propisati "poštovanje principa proporcionalnosti između disciplinskog prekršaja i disciplinske sankcije" (1.3.1.2).

AP 23 dodaje i uklanjanje prepreka u odnosu na funkcionalni imunitet sudija i državnih tužilaca za utvrđivanje njihove pune odgovornosti za izvršena krivična djela naročito krivičnih djela protiv službene dužnosti (1.3.2.1).

Za primjenu smjernica u oba akciona plana su propisane aktivnosti pretežno u vidu odgovarajućih izmjena Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o Državnom tužilaštvu i uspostavljanje baze podataka o postupcima utvrđivanja odgovornosti.

PRIMJEDBA: Strateška dokumenta razdvajaju reformu i praćenje disciplinske i etičke odgovornosti sudija i državnih tužilaca u dva različita poglavlja, tj. strateška cilja, pa tako disciplinska odgovornost spada u "Jačanje odgovornosti pravosuđa", a poštovanje etike u "Jačanje nepristrasnosti". **Smatramo da je neophodno da se u cilju jačanja odgovornosti u pravosuđu zajedno sagledaju pravila o disciplinskoj i etičkoj odgovornosti i njihova primjena**, kao što je obrazloženo u nastavku.

Sve planirane mjere i aktivnosti u vidu promjena zakona i uspostavljanja baze podataka o postupcima utvrđivanja odgovornosti (AP23 1.3.1.4) Vlada smatra realizovanim. Preostaje sprovođenje postupaka utvrđivanja odgovornosti sudija i državnih tužilaca u skladu sa zakonom i izvještavanje o tome u godišnjim izvještajima o radu Sudskog i Tužilačkog savjeta (AP 1.3.2.2).

Međutim, u ovom izvještaju se ističe da novi zakoni iz marta 2015. godine nisu potpuno ispunili zadatke, bilo zato što su neke od njih propustili da ispune (nije propisana primjena principa proporcionalnosti prilikom izricanja disciplinskih prekršaja iz AP 23, 1.3.1.2) ili što to nisu učinili na način koji odgovara potrebama (npr. nisu dovoljno precizirane radnje prekršaja koje bi diskreciono odlučivanje o odgovornosti sudija i državnih tužilaca svelo na minimum, u skladu sa AP 1.3.1). S druge strane, predlažemo da se u cilju jačanja odgovornosti u pravosuđu i povjerenja u sistem za utvrđivanje odgovornosti, u nastavku reforme, novim Akcionim planom 2017-2018 propišu dodatne mjere koje su ovdje predložene.

AP nije propisao praćenje primjene pete strateške smjernice iz Strategije za ostvarivanje cilja jačanja odgovornosti pravosuđa, "kontinuirano praćenje objektivnosti i transparentnosti postupaka utvrđivanja odgovornosti sudija i državnih tužilaca", pa ovaj izvještaj nevladinih organizacija donekle doprinosi prevazilaženju tog propusta.

Ustavne i zakonske promjene ukratko

Ustavnim amandmanima 2013. godine je propisano da je funkcija državnog tužioca stalna, a da se lice koje se prvi put bira za državnog tužioca bira na četiri godine (čl. 135). Državni tužilac se razrješava funkcije ako je pravosnažnom presudom osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora i u drugim slučajevima i po postupku propisanom zakonom (čl. 135). Sudiji prestaje funkcija, po sili zakona, ako je osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora, a razrješava se ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije ili ako nestručno ili nesavjesno obavlja sudijsku funkciju (čl. 121).

Zakonima je propisano da će sudija i državni tužilac biti razrješeni funkcije ako se osude za krivično djelo" za koje se goni po službenoj dužnosti i za koje je propisana kazna zatvora" ili ako nestručno ili nesavjesno obavljaju funkciju (čl. 108, st. 5 i 6 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, čl. 108, st. 5 i 6 Zakona o Državnom tužilaštvu). Razlike između teksta Ustava i zakona znače da, ako bude osuđen na bezuslovnu kaznu zatvora, sudiji prestaje funkcija po automatizmu, dok, ako je uslovno osuđen za krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti i za koje je propisana kazna zatvora sudija će takođe neminovno biti razrješeni funkcije, s obzirom na to da je to jedina sankcija za takav slučaj najtežeg prekršaja, ali mora da prođe disciplinski postupak (čl. 108, st. 4 i 5 i čl. 109, st. 5 ZSSS). Što se tiče tužioca, iako Ustav kaže da će biti razrješeni u slučaju bezuslovne osude na kaznu zatvora, a zakon da će biti razriješen i ako bude uslovno osuđen za djelo koje se goni po službenoj dužnosti, problema nema zahvaljujući formulaciji Ustavne odredbe da može biti razrješeni "i iz drugih razloga propisanih zakonom". U slučaju da bude bezuslovno osuđen na kaznu zatvora državni tužilac svakako prolazi kroz postupak razrješavanja, jer je tako propisano i Ustavom. Ipak, **nelogičnu razliku između razloga za razrješavanje propisanih Ustavom i zakonom za slučaj izvršenja krivičnog djela treba izbjeći preciziranjem zakona.**

Zakon o Sudskom savjetu i Zakon o Državnom tužilaštvu iz marta 2015. godine sadrže i odredbe o disciplinskoj odgovornosti i razrješavanju državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, kojima je sistem disciplinske odgovornosti unaprijeđen. Postoji razlikovanje na lakše, teže i najteže disciplinske prekršaje (čl. 108), ali radnje tih prekršaja nisu dovoljno precizirane i devet prekršaja koji se odnose na sudije, odnosno sedam koji se odnose na

tužioce podudaraju se sa znatnim brojem odredbi etičkih kodeksa, što dovodi do pravne nesigurnosti. Radnje više prekršaja sadrže uslov "bez opravdanog razloga", što neopravdano relativizuje prekršaj u nekim slučajevima. Težina prekršaja ne prati težinu posljedice u slučaju prekršaja neažurnog rada koji dovede do zastarijevanja i krivičnog gonjenja. U praksi nije obezbjeđeno da sudije i tužioci koji ne prijave imovinu u skladu sa zakonom za to odgovaraju i u skladu sa disciplinskim prekršajima.

Razrješenje je sankcija za najteže prekršaje, opomena i novčana kazna do 20% zarade do tri mjeseca za lakše, a novčana kazna od 20-40% od zarade i zabrana napredovanja za teže prekršaje (čl. 109). Izostalo je propisivanje principa proporcionalnosti između disciplinskog prekršaja i sankcija (u skladu sa AP23 1.3.1.2). Sve disciplinske sankcije se brišu iz evidencije posle četiri godine. Smatramo da sankcije za teže prekršaje ne bi trebalo brisati iz evidencije.

Uveden je institut disciplinskog tužioca, koji nije ovlašćen da pokreće postupak, već da sprovodi istragu po predlogu za pokretanje postupka utvrđivanja disciplinske odgovornosti i da zastupa optužni akt (čl. 112). Ostao je isti krug predlagača pokretanja disciplinskog postupka, s tim što su dodate i Komisije za etičke kodekse, koje do sada u praksi još nisu pokrenule ni jedan disciplinski postupak. Imajući u vidu vrlo ograničen broj predloga za pokretanje disciplinskih postupaka u praksi, predlažemo proširenje kruga predlagača.

Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti sprovodi Disciplinsko vijeće po optužnom predlogu disciplinskog tužioca za lakše i teže disciplinske prekršaje, pa je tako revidirana uloga disciplinske komisije. Međutim, sastav tog vijeća nije propisan u skladu s preporukom Venecijanske komisije i čini ga većina aktivnih sudija, odnosno tužilaca (čl. 114). Propisano je zakonom da članovi vijeća imaju zamjenike, što ranije nije bio slučaj. Postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti za najteže disciplinske prekršaje sprovodi Sudski/Tužilački savjet po optužnom predlogu disciplinskog tužioca. Smatramo da bi i postupak za teže prekršaje trebalo da sprovodi Sudski/Tužilački savjet. Protiv odluke kojom se utvrđuje disciplinska odgovornost i kojom se izriče disciplinska sankcija, disciplinski tužilac i sudija/tužilac čija se odgovornost utvrđuje imaju pravo da podnesu žalbu Vrhovnom sudu koji odlučuje u vijeću od troje sudija.²⁷⁴ Smatramo da bi umjesto Vrhovnom sudu trebalo predvidjeti pravo žalbe Ustavnom sudu, kako bi se izbjegao sukob interesa.

Ovlašćenja Sudskog i Tužilačkog savjeta da primaju pritužbe sudija i tužilaca, kao i one na zakonitost njihovog rada treba precizirati i definisati postupak u kome se one ispituju.

Zakon o sudovima je 2015. godine ozakonio ustaljenu praksu obavezne godišnje kontrole rada pojedinačnih sudija u nižim sudovima od strane sudija Vrhovnog suda, uprkos izričitoj kritici Venecijanske komisije da takva praksa ugrožava nezavisnost sudija pojedinačno. U nastavku reforme opravdanost ove odredbe Zakona o sudovima treba preispitati.

Prema Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu, „svi slučajevi koji su imali osnova za disciplinski postupak nisu ispraćeni. Mehanizmi za utvrđivanje povreda pravila integriteta i sprovođenja disciplinskih sankcija još nisu djelotvorni. Crna Gora mora da nastavi

²⁷⁴ Član 108 do 128 koji se tiče disciplinske odgovornosti i razrješenja, Zakona o državnom tužilaštvu "Sl. list CG", br. 11/2015 i 42/2015.

da podiže svijest o postojećim mehanizmima za podnošenje pritužbi. Treba uvesti mogućnost podnošenja žalbe na odbacivanje pritužbi od strane Sudskog i Tužilačkog savjeta”.²⁷⁵

Imajući u vidu ova zapažanja Evropske komisije, nadamo se da će predlozi iznijeti u ovom izvještaju za dalje poboljšanje sistema uspostavljanja odgovornosti biti ozbiljno razmotreni.

Krug ovlašćenih predlagača za pokretanje disciplinskog postupka

Disciplinski postupak, u slučaju sudija, mogu da pokrenu samo predsjednik suda, predsjednik neposredno višeg suda, predsjednik Vrhovnog suda i Komisija za Etički kodeks sudija (čl. 110, st. 1 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama), a u slučaju tužilaca: rukovodilac državnog tužilaštva, rukovodilac neposredno višeg tužilaštva, Vrhovni državni tužilac, ministar pravde i Komisija za praćenje primjene Kodeksa tužilačke etike (Zakona o državnom tužilaštvu i čl. 110, st. 1).

Imajući u vidu ovlašćenje i Sudskog i Tužilačkog savjeta da neposredno primaju pritužbe na rad sudija i tužilaca²⁷⁶, sprovode nadzor nad radom sudija i državnih tužilaca,²⁷⁷ i da od svojih članova formiraju komisiju za ocjenjivanje sudija i državnih tužilaca²⁷⁸, trebalo bi omogućiti i svakom članu ovih savjeta da može da pokrene postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti, ili bar većini članova ovih savjeta. Sada, od članova Sudskog savjeta, to pravo jedino ima predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore, a od članova Tužilačkog savjeta Vrhovni državni tužilac i ministar pravde.

Pored toga, disciplinski postupak u Crnoj Gori je posebno složen. Dok je, na primjer, u Bosni i Hercegovini, disciplinski tužilac nadležan i da pokreće postupak po pritužbi ili sopstvenoj inicijativi i sprovodi i istragu²⁷⁹, u Crnoj Gori disciplinski tužilac nije ovlašćen da pokreće postupak, već na osnovu predloga ovlašćenih predlagača, koji se prvo upućuje Sudskom savjetu, sprovodi istragu, predlaže da se predlog odbaci ili zastupa optužbu. U cilju unapređenja povjerenja javnosti u rad pravosuđa i postupak utvrđivanja odgovornosti, smatramo da bi trebalo obezbjediti da se postupak zaista pokrene u svakom slučaju u kome za to postoji opravdani razlog, te da bi trebalo omogućiti i disciplinskom tužiocu da pokreće postupak u slučaju da i on/ona dođe do saznanja o opravdanoj sumnji u to da je izvršen prekršaj.

Odnos disciplinske odgovornosti i odgovornosti za kršenje etike

Etičkim kodeksom sudija 2008. godine je bilo propisano da „nepoštovanje Kodeksa sudijske etike predstavlja osnov za pokretanje disciplinskog postupka ili postupka za razrješenje sudije...“. Problem je bio u tome što ovo pravilo nije bilo propisano zakonom, već Kodeksom, koji nije mogao da propiše uslove za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i razrješenje sudije.

Etički kodeks sudija iz 2014. godine ne sadrži više ovakvu odredbu, kao ni Tužilački kodeks etike donijet iste godine, a ne sadrže je ni zakoni. Nije predviđeno da kršenje etike može da

²⁷⁵ Izvještaj EK o napretku CG za 2016. godinu, strana 55.

²⁷⁶ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, čl. 27, tač. 5 i 6; Zakon o Državnom tužilaštvu, čl. 37, tač. 9 i 10.

²⁷⁷ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, čl. 32; Zakon o Državnom tužilaštvu, čl. 42.

²⁷⁸ Zakon o Sudskom savjetu i sudijama, čl. 88; Zakon o Državnom tužilaštvu, čl. 87.

²⁷⁹ Poslovnik o radu Vrhovnog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, čl. 41, st. 1.

predstavlja disciplinski prekršaj, koji jedini neposredno može da dovede do razrešenja ili zabrane napredovanja sudije ili državnog tužioca. Za kršenje etičkih kodeksa sudija i državnih tužilaca nisu propisane sankcije, već je predviđeno da kršenje etike samo posredno utiče na napredovanje. U nekim drugim državama, npr. SAD, u državi Kaliforniji, sva pravila postupanja sudije, etička i profesionalna, predviđena su jednim aktom, čije se kršenje preispituje u detaljno propisanom postupku, u kome se izriču sankcije počev od nejavne i javne opomene, do razrešenja sudije i trajnog oduzimanja licence za zastupanje stranaka pred sudom.²⁸⁰

Utvrđeno kršenje etike kod sudije ili tužioca utiče samo na ocjenu podkriterijuma "vještina komunikacije", koji čini jedan od osam elemenata ocjene rada u slučaju sudije, odnosno jedan od deset elemenata ocjene rada državnog tužioca, koje se sačinjavaju svake tri godine i od kojih zavisi napredovanje.²⁸¹

Sudija kome je u periodu od tri godine utvrđena jedna povreda Etičkog kodeksa, i to u dijelu kojim je definisan odnos sudije prema strankama, kolegama i zaposlenim, dobija ocjenu "dobar" za podkriterijum "vještina komunikacije", za dvije povrede Kodeksa dobija ocjenu "zadovoljava", a za više od dvije "ne zadovoljava".²⁸² Napredovanje sprečavaju samo ukupne ocjene "zadovoljava" i "ne zadovoljava", do kojih se dolazi na osnovu osam podkriterijuma. Da bi sudija ukupno bio ocjenjen sa "zadovoljava", on mora da bude tako ocjenjen po najmanje četiri podkriterijuma (čl. 97, st. 3), a da bi bio ocjenjen ocjenom "nezadovoljava" po najmanje dva kriterijuma (čl. 97, st. 4). Dakle, ako "nezadovolji" samo na etici, to opet nije dovoljno da bude ukupno negativno ocjenjen ili ni da dobije ocjenu "zadovoljava", koja bi sprječila napredovanje (čl. 99, st. 2). Da bi bio razriješen funkcije, sudija mora da dobije dvije uzastopne ukupne ocjene "nezadovoljava" (čl. 108, st. 4 i st. 6, tač. 3 i čl. 109, st. 5). Drugim rječima, **sudija može više puta da prekrši Kodeks i da to ne dovede do razrešenja, pa čak ne mora ni da sprječi napredovanje, ako po drugim podkriterijumima ostvari solidan uspjeh. Smatramo da je ovakvo rješenje očigledna greška, jer sasvim nipodaštava kršenje sudijske etike. Dodatno zapažanje je i da sistem ocjenjivanja ne uzima u obzir težinu etičkog prekršaja.**

S druge strane, pravila o ocjenjivanju državnih tužilaca su bolja, utoliko što dozvoljavaju i da jedno ozbiljnije kršenje etike znatno smanji ocjenu podkriterijuma "vještina komunikacije", pa i dovede do negativne ocjene tog kriterijuma.²⁸³ Međutim, **i kod državnih tužilaca i dalje taj jedan podkriterijum čini samo deseti dio ukupne ocjene, pa je i kod njih moguće da i uzastupno negativna ocjena zbog kršenja kodeksa ne dovede do razrešenja, pa čak ni do zabrane napredovanja.**²⁸⁴

Dakle, s obzirom na to da utvrđenje kršenja Kodeksa ne podrazumijeva nikakve sankcije, a i da je malo vjerovatno da sudiji i tužiocu utiče na napredovanje, kršenje etike predstavlja mnogo blaži vid utvrđenja odgovornosti za neprofesionalno postupanje od disciplinske odgovornosti. Međutim, kako je objašnjeno u nastavku, radnje mnogih prekršaja se podudaraju sa kršenjima

²⁸⁰ Predavanje Edvarda Lija (Edward Lee), sudije Vrhovnog suda Kalifornije (California Superior Court), Američki ugao, Podgorica, KIC, 28.2.2017.

²⁸¹ Čl. 99, st. 2, čl. 97, st. 1 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama. Čl. 96 i 98, st. 2 Zakona o Državnom tužilaštvu.

²⁸² Prema čl. 20 Pravila za ocjenjivanje sudija i predsjednika sudova od 18.12.2015.

²⁸³ Pravila za ocjenjivanje državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava, od 23.12.2015, čl. 16.

²⁸⁴ Vidi čl. 96, 90 i 89 Zakona o Državnom tužilaštvu.

Kodeksa, što izaziva pravnu nesigurnost, jer dozvoljava da suštinski ista ponašanja budu kažnjena ako se prepoznaju kao disciplinski prekršaji, odnosno da praktično ne dovedu do posljedica, ako se zaključi da se radi o kršenju etike.

U praksi se nekoliko puta dešavalo da se ponašanje s obilježjima prekršaja prepozna samo kao kršenje etike. To je bio slučaj u najmanje tri slučaja pred Komisijom za Etički kodeks sudija²⁸⁵, u jednom slučaju pred Komisijom za praćenje Tužilačkog kodeksa etike²⁸⁶ i jednom u praksi Disciplinskog vijeća Sudskog savjeta²⁸⁷. U svim ovim slučajevima je izostalo obrazloženje zašto je utvrđeno da se radi o kršenju Kodeksa etike, a ne o disciplinskom prekršaju.

Odnos postupaka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i za kršenje etike

Sudski savjet i Tužilački savjet mogu da pritužbu koju prime na rad sudije prosljede Komisiji za etički kodeks, ili se odbačeni predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti prosleđuje Komisiji da utvrdi da li je u tom slučaju bilo kršenja Kodeksa. Sudski savjet je postupio na ovaj način u nekoliko slučajeva.²⁸⁸ S druge strane, u praksi se nije desilo da komisije za praćenje primjene etičkih kodeksa pokrenu postupke utvrđivanja disciplinske odgovornosti, iako su i one među ovlašćenim predlagачima koji moraju podnijeti predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti odmah po saznanju za izvršeni disciplinski prekršaj (čl. 110, st. 4 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, čl. 110. st. 3 Zakona o državnom tužilaštvu).

Zakoni nisu obezbijedili da se povodom jednog istog postupanja ne vodi i disciplinski postupak i postupak zbog kršenja etike. Šanse da se tako nešto dogodi postoje, jer se disciplinski prekršaji podudaraju s odredbama etičkih kodeksa u devet slučajeva kod sudija i sedam slučajeva kod tužilaca.

Zakonom je propisano da se predsjednici sudova, nadležni za podnošenje predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, u slučaju kada postoji osnovana sumnja da je sudija izvršio disciplinski prekršaj mogu obratiti i Komisiji zahtjevom za davanje mišljenja da li je određeno ponašanje sudije u skladu sa Etičkim kodeksom sudija.²⁸⁹ Nejasno je što je zakonodavac htio da postigne ovom odredbom. Kada postoji osnovana sumnja da je određeno ponašanje sudije disciplinski prekršaj, nadležni predlagачi su dužni, na osnovu zakona, da bez odlaganja podnesu predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, isto kao što je to dužna da učini i Komisija.²⁹⁰ Kao što je gore objašnjeno, disciplinski prekršaj povlači sankcije i predstavlja mnogo ozbiljniju povredu radnih obaveza od kršenja Kodeksa, koje može samo posredno da utiče na napredovanje i eventualno na razrješenje. Kao takvo, utvrđivanje disciplinske odgovornosti bi trebalo da "akumulira" odgovornost za povredu Etičkog kodeksa. U prilog ovome je i propis da Komisija obavezno prekida postupak utvrđivanja kršenja Kodeksa kada

²⁸⁵ Su. EK.br.3/13 od 08.08.2013. godine; Su.Ek.br.2/15, <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/2026.pdf>. Inicijativa za utvrđivanje kršenja etike NVO HRA, SŽK I Centra za ženska prava: [http://www.hraction.org/?p=8699](http://www.hrraction.org/?p=8699)

²⁸⁶ Ts.br.191/15, od 10.6.2016.

²⁸⁷ Odluka Disciplinskog vijeća Sudskog savjeta br. 03.2-2304/16, Podgorica, 9.6.2016.

²⁸⁸ Vidjeti npr. odluke Ek. br. 3/2014 (<http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/1406.pdf>) i Ek. 8/2015 (<http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/2238.pdf>).

²⁸⁹ Čl. 110, st. 3 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, *op. cit.*

²⁹⁰ *Ibid*, čl. 110, st. 4: "Predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije mora se podnijeti, bez odlaganja, odmah po saznanju za izvršeni disciplinski prekršaj." Nepodnošenje predloga je i razlog za razrješenje predsjednika suda, shodno čl. 126, tač. 9 istog Zakona.

ustanovi da u radnjama sudije postoje elementi disciplinskog prekršaja i podnosi predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije.²⁹¹ Takođe, odredba je i besmislena jer je zakonom propisano da se "svako može obratiti Komisiji da da mišljenje da li je sudija prekršio Kodeks"²⁹², pa joj se po tom osnovu mogu obratiti i predsjednici sudova.

Ova odredba podstiče da se ne podnosi predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti ako Komisija nađe da se radi o kršenju etike, lakšoj povredi radne obaveze. U situaciji kada disciplinske i etičke obaveze sudija nisu jasno razgraničene, ova odredba otvara put za izbjegavanje odgovornosti za prekršaj, pa i zbog toga predlažemo da se ukloni iz Zakona. Umjesto ove odredbe, treba precizirati prekršaje u odnosu na Kodeks.

Disciplinski prekršaji

Radnje disciplinskih prekršaja, propisane u članu 108 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakonu o državnom tužilaštvu, nisu dovoljno precizne i ne razlikuju se dovoljno od povreda etičkih kodeksa.

Definicije devet disciplinskih prekršaja za sudije podudaraju se sa 21 odredbom Etičkog kodeksa za sudije²⁹³, a definicije sedam disciplinskih prekršaja sa devet odredbi Kodeksa tužilačke etike²⁹⁴, što stvara pravnu nesigurnost. Disciplinske prekršaje treba jasno razgraničiti od povreda Kodeksa da bi se prostor za proizvoljnost i neujednačeno postupanje prema sudijama i državnim tužiocima svelo na minimum, i izbjeglo vođenje dva postupka povodom istog postupanja.

Komisija za Etički kodeks sudija ni jednom nije podnijela predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije. U tri slučaja u kojima je postupanje sudija sasvim odgovaralo opisu prekršaja, nije objašnjeno zbog čega nije pokrenut disciplinski postupak.²⁹⁵ U jedinom slučaju u kome je 2016. postupano po predlogu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, Disciplinsko vijeće je, na predlog disciplinskog tužioca, odbacilo predlog našavši da je "predlog podniet za radnju koja nije propisana kao disciplinski prekršaj", bez daljeg obrazloženja.²⁹⁶ Predmet je onda proslijeđen Komisiji za Etički kodeks koja je utvrdila kršenje Kodeksa u tom slučaju. Iz predmeta pred Komisijom vidi se da je predsjednik suda podnio predlog protiv sudije koji mu se neprimjereno obratio u pisanoj komunikaciji, što je Komisija ocijenila kao povredu člana 10 stav 1 Kodeksa (Odnos prema kolegama i zaposlenim u sudu). Međutim, ni Disciplinsko vijeće ni Komisija za Etički kodeks u svojim odlukama nisu obrazložili zbog čega se postupanje sudije u konkretnom slučaju nije moglo smatrati disciplinskim prekršajem "neprimjeren odnos sudije prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu" (čl. 108, st. 3, tač. 8), jer je i predsjednik suda jedan od "zaposlenih u sudu".

²⁹¹ Član 12, st. 6 Kodeksa; ovlaštenje Komisije da podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti propisano je i čl. 110, st. 1 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, *op.cit.*

²⁹² Čl. 11, st. 3 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, *op.cit.*

²⁹³ Vidi tabelu u dodatku br.1

²⁹⁴ Vidi tabelu u dodatku br.2

²⁹⁵ Su. EK.br.3/13 od 08.08.2013; Su.Ek.br.2/15, <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/2026.pdf> i inicijativa koju su podnijele nevladine organizacije Akcija za ljudska prava, Centar za ženska prava i Sigurna ženska kuća (<http://www.hracion.org/?p=8699>).

²⁹⁶ Odluka Disciplinskog vijeća Sudskog savjeta br. 03.2-2304/16, Podgorica, 9.6.2016.

Riječi "bez opravdanog razloga" u opisu radnji izvršenja disciplinskih prekršaja dozvoljavaju izbjegavanje odgovornosti za ozbiljne propuste u radu. Kao jedan od razloga za određivanje lakše disciplinske odgovornosti, navodi se neuzimanje predmeta u rad u razumnom roku i neopravdano kašnjenje na zakazan pretres, dok se za teži disciplinski postupak, između ostalog kažnjava za to što se bez opravdanog razloga ne postupa u zakonom propisanim rokovima, ako usljed toga nastupi zastarjelost, nemogućnost vođenja postupka i druge posljedice propisane zakonom.²⁹⁷

Formulacijom „ako bez opravdanih razloga“ iz definicije težeg disciplinskog postupka je ostavljen prostor za proizvoljnost koja dozvoljava da državni tužilac ili sudija nekažnjeno, na primjer, da odugovlače postupak i ne uzima predmete u rad, pa da usljed toga nastupi i zastarjelost krivičnog gonjenja, samo ako za to ponudi prihvatljivo obrazloženje za one koji su ovlašćeni da pokrenu disciplinski postupak. Isti problem, tj. prisustvo formulacije „ako bez opravdanih razloga“, važi i za definiciju nestručnog i nesavjesnog obavljanja funkcije, pri čemu je takođe omogućeno da se ne sankcioniše onaj državni tužilac/sudija koji obezbijedi opravdane razloge za neostvarenje 50% rezultata u pogledu kvantiteta rada. Nejasno je šta bi mogli biti „opravdani razlozi“ za ove radnje. Na ovaj način se stvara mogućnost za izbjegavanje odgovornosti za pojedine tužioce ili sudije, jer utvrđivanje njihove odgovornosti zavisi od proizvoljnog procjenjivanja ovlašćenih predlagača za pokretanje disciplinskog postupka, a zatim od disciplinskog vijeća, odnosno savjeta. Omogućavanje ovakve prakse opasno je i štetno po nezavisnost, jer uvijek ostaje pitanje razloga zbog kojih bi se nekome omogućilo da izbjegne odgovornost za radnje za koje se drugi sankcionišu.

Ova bojazan nije neutemeljena u dosadašnjoj praksi. U izvještaju Akcije za ljudska prava "Analiza rada Sudskog savjeta 2008-2013" ukazano je na slučajeve neujednačenog postupanja prema sudijama u pogledu proizvoljnog postupanja predsjednika sudova, koji su ovlašćeni predlagači za pokretanje disciplinskih postupaka, kao i u okviru prakse Disciplinske komisije i

²⁹⁷ Član 108, koji se tiče disciplinskog prekršaja, stav 3 tačka 1 Zakona o državnom tužilaštvu "Službeni list CG", br. 11/2015 i 42/2015: *Državni tužilac i rukovodilac državnog tužilaštva kao državni tužilac disciplinski odgovara za lakše, teže i najteže disciplinske prekršaje. Lakši disciplinski prekršaj državnog tužioca je ako:* 1) bez opravdanog razloga ne uzima predmete u rad redom kojim su primljeni u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjem poslovanju Državnog tužilaštva; 2) neopravdano ne dolazi ili kasni na zakazane pretrese; 3) ne pohađa obavezne programe obuke bez opravdanog razloga; 4) ne ispunjava obaveze mentora kod inicijalne obuke i obuke pripravnika. *Teži disciplinski prekršaj državnog tužioca je ako:* 1) bez opravdanog razloga ne postupa u predmetima u zakonom propisanim rokovima, a usljed toga nastupi zastarjelost, nemogućnost vođenja postupka i druge posljedice propisane zakonom; 2) propusti da traži izuzeće u predmetima u kojima postoji razlog za njegovo izuzeće; 3) onemogućava vršenje nadzora u skladu sa zakonom; 4) u vršenju tužilačke funkcije ili na javnom mjestu dovodi sebe u stanje ili se ponaša na način koji nije primjeren vršenju tužilačke funkcije; 5) se neprimjereno odnosi prema učesnicima postupka i zaposlenima u državnom tužilaštvu; 6) iznosi informacije koje je saznao postupajući u predmetima ili vršeći tužilačku funkciju; 7) koristi tužilačku funkciju za ostvarivanje svojih privatnih interesa i interesa svoje porodice ili sebi bliskih lica; 8) prihvata poklone ili ne dostavlja podatke o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa; 9) neopravdano odsustvuje sa posla pet dana uzastopno; 10) javno iznosi mišljenje o predmetu koji nije postao pravosnažan; *Najteži disciplinski prekršaj državnog tužioca je ako:* 1) je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje tužilačke funkcije; 2) nestručno ili nesavjesno obavlja tužilačku funkciju. Djelo iz stava 4 tačka 1 ovog člana je krivično djelo za koje se goni po službenoj dužnosti za koje je propisana kazna zatvora. Pod nestručnim i nesavjesnim obavljanjem tužilačke funkcije smatra se ako državni tužilac: 1) bez opravdanih razloga ne ostvaruje najmanje 50% rezultata u pogledu kvantiteta rada u odnosu na prosječna mjerila kvantiteta u određenoj vrsti predmeta koje utvrđuje Tužilački savjet, osim ako državni tužilac ne da valjane razloge zbog kojih nije ostvario rezultate u pogledu kvantiteta rada; 2) započne vršenje poslaničke ili druge javne funkcije ili profesionalno obavljanje druge djelatnosti; 3) bude ocijenjen dva puta uzastopno ocjenom ne zadovoljava; 4) ima dva puta izrečenu disciplinsku sankciju za teže disciplinske prekršaje.

Sudskog savjeta²⁹⁸ Neujednačeno postupanje je omogućeno formulacijom prekršaja koje su dozvoljavale utvrđivanje "opravdanih razloga" za nestručno i nesavjesno obavljanje sudijske funkcije.²⁹⁹

Treba preispitati opravdanost definicije težih prekršaja iz čl. 108, st. 3, tač. 3 i 4 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, kojima se ***toleriše neopravdano trostruko prekoračenje roka za izradu presude u dva predmeta i propust da se traži obavezno izuzeće u dva predmeta u toku samo jedne godine***, a sankcioniše tek treći prekršaj takve vrste. Na ovaj način se omogućava da neko ko redovno prekoračuje rokove, mada ne i po tri puta, uopšte ne podliježe prekršajnoj odgovornosti. Ovakve formulacije prekršaja ne sadrži Zakon o Državnom tužilaštvu.

Sudski savjet je u Godišnjem izvještaju o radu za 2016. godinu najavio da bi moglo doći do preispitivanja i izmjena zakona u odnosu na disciplinske prekršaje. Istaknuto je: "Što se tiče sadržine zakonskih odredbi koje predviđaju disciplinske prekršaje sudija, proizilazi da su kriterijumi za lakše, teže i najteže disciplinske prekršaje, postavljeni previsoko, u smislu da je vrlo teško doći do pokretanja postupka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija, posebno za najteže disciplinske prekršaje, koji za posljedicu mogu imati razrješenje sudije. Navedeno je rezultiralo time da u 2016. godini, nije donijeta niti jedna odluka kojom je utvrđena disciplinska odgovornost sudije, čime bilans ostvarenih rezultata ostaje ograničen i ostavlja prostor za smanjenje povjerenja javnosti u rad Sudskog savjeta. S toga, u ovoj godini je potrebno intenzivirati aktivnosti na praćenju primjene navedenih zakonskih odredbi, te dati predlog za izmjenu Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, kako bi se pravila disciplinske odgovornosti sudija preciznije identifikovala, odnosno kako bi nepoštovanje procesnih i materijalnih normi od strane sudija bilo praćeno odgovarajućim postupcima."³⁰⁰

Neažurnost koja dovede do zastarjevanja prekršajnog i krivičnog gonjenja

Kao teži disciplinski prekršaj propisan je slučaj kada sudija ili tužilac "bez opravdanog razloga ne postupa u predmetima u zakonom propisanim rokovima, a usljed toga nastupi zastarjelost, nemogućnost vođenja postupka i druge posljedice propisane zakonom" (čl. 108, st. 3, st. 1 Zakona o državnom tužilaštvu; čl. 108, st. 3, st. 2 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama). ***Zastarjevanje krivičnog gonjenja koje nepažnjom prouzrokuju državni tužilac ili sudija trebalo bi da bude najteži prekršaj***, koji može da dovede do razrješenja, dok je ovo djelo u slučaju sumnje na postojanje umišljaja ili nehata podložno i krivičnom gonjenju kao krivično djelo Nesavjesan rad u službi, Zloupotreba službenog položaja ili i Pomoć izvršiocu krivičnog djela.

Sada se ovo djelo tretira kao teži prekršaj, za koji se može izreći kazna u iznosu od 20-40% zarade u trajanju od tri do šest mjeseci i zabrana napredovanja u periodu od dvije godine od pravosnažnosti odluke o utvrđivanju disciplinske odgovornosti (čl. 109, st. 5 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o državnom tužilaštvu).

²⁹⁸ "Analiza rada Sudskog savjeta 2008-2013", Akcija za ljudska prava, 2014, str. 110-118.

²⁹⁹ Čl.33e Zakona o Sudskom savjetu („Sl. list CG“ br.13/2008, 39/2011, 31/2012, 46/2013 i 51/2013).

³⁰⁰ Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2016. godinu, str. 64-65.

U izvještaju VDT-a o radu Državnog tužilaštva za 2015. godinu navodi se da je zbog zastarjelosti krivičnog gonjenja odbačeno 1.365 krivičnih prijava, ali se razlozi nastupanja zastarjelosti ne navode. U Godišnjem izvještaju o radu sudova za 2016. godinu navodi se da je samo kod sudova za prekršaje obustavljen postupak izvršenja zbog nastupanja zastare u 2.286 predmeta i konstatovano je da je to "zabrinjavajući podatak koji upućuje da se najhitnije moraju preduzeti mjere kako bi se taj broj smanjio".³⁰¹ Međutim, u izvještaju se ne navodi podatak o broju krivičnih predmeta u radu sudova u kojima je nastupila zastarjelost, što je propust na koji Akcija za ljudska prava ukazuje od 2009. godine.³⁰²

Neophodno je propisati obavezu da se objavljuju podaci o zastarjevanju krivičnog gonjenja i da se u svakom takvom slučaju obezbijedi istraga i objave razlozi za nastupanje zastarjelosti, a u skladu s tim nalazima pokrenu i postupci utvrđivanja disciplinske ili/i krivične odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija. Broj slučajeva u kojima zastarjeva krivično gonjenje za izvršena krivična djela predstavlja važnu informaciju o stepenu sposobnosti pravosudnog sistema da obezbijedi vladavinu prava. Zastarjelost krivičnog gonjenja može da ukaže i na korupciju u redovima državnih tužilaca ili sudija, pa je izuzetno važno da razlozi nastupanja zastarjelosti u svakom konkretnom slučaju budu temeljno ispitani.

Poznato je nekoliko slučajeva u kojima je došlo do zastarjelosti krivičnog gonjenja zbog nepostupanja ili neadekvatnog postupanja ovlašćenog tužioca, ali Tužilački savjet nije razmatrao razloge za nastupanje zastarjelosti ni u jednom od njih. Akcija za ljudska prava je o tim slučajevima obavijestila Tužilački savjet 15.5.2012. godine³⁰³, kao i Vrhovnog državnog tužioca 21.10.2014. godine³⁰⁴ (slučaj prebijanja pritvorenika u istražnom zatvoru u Podgorici 1.9.2005; slučaj prijetnji smrću Aleksandru Zekoviću iz 2007; slučaj zlostavljanja pritvorenih lica u slučaju "Orlov let"; zlostavljanje korisnika usluga JU "Komanski most" evidentirano u izvještaju Evropskog komiteta za sprječavanje mučenja 2008. godine, kao i slučaj nestanka dvoje štićenika iz iste te ustanove 2006. godine).

Zakon o Državnom tužilaštvu propisuje obavezu razrješenja rukovodioca državnog tužilaštva ako ne pokrene postupak za razrješenje ili disciplinsku odgovornost državnog tužioca kada je za to ovlašćen, a zna ili je morao znati za postojanje razloga za razrješenje³⁰⁵. Ni po ovom osnovu nije pokrenut ni jedan postupak.

³⁰¹ Isto, str. 75.

³⁰² "Analiza reforme izbora sudija 2007-2008", Akcija za ljudska prava, 2009, str. 188; "Analiza rada Sudskog savjeta 2008-2013", 2013, Akcija za ljudska prava, str. 147 (obe analize su dostavljene svim članovima Sudskog savjeta). U izvještaju 2013. istakli smo: "Ovaj podatak, koji bi trebalo da je od velikog značaja pri ocjeni rada sudija u krivičnom referatu, ne prikazuje se u izvještajima, pa izgleda da se uopšte i ne utvrđuje. Štaviše, u ovakvim slučajevima sud donosi presudu kojom se optužba odbija zbog zastarjelosti krivičnog gonjenja i ta odluka povećava kvantitet rada sudije, pa eventualna neažurnost sudije koja doprinese zastarjelosti krivičnog gonjenja ja i nekažnjivosti može, čak, djelimično da utiče i na bolju ocjenu rada sudije, što je apsurdno!", str. 147.

³⁰³ Pismo je dostupno: <http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/pismo-TS-15-5-2012-.pdf>.

³⁰⁴ Pismo je dostupno: <http://www.hrraction.org/?p=7394>

³⁰⁵ Član 125 stav 8, Zakona o Državnom tužilaštvu ("Službeni list CG", br. 11/2015 i 42/2015), koji se tiče razloga za razrješenje, a koji glasi: Rukovodilac državnog tužilaštva razrješava se dužnosti rukovodioca ako ne podnese predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca u slučajevima propisanim ovim zakonom, a zna ili je morao znati da postoje razlozi za disciplinsku odgovornost.

Ističemo da nas je Tužilački savjet obavijestio da nikada nije utvrđivana odgovornost tužilaca, zbog nastupanja zastarelosti, imajući u vidu da takvih predmeta nikada nije ni bilo.

S druge strane, Vrhovno sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, koje objedinjuje nadležnosti koje Sudski i Tužilački savjet imaju u Crnoj Gori, "prikuplja i analizira odluke tužilaštava i sudova kojim se rad na predmetu obustavlja zbog proteka zakonom određenog roka za nastupanje zastarelosti krivičnog i prekršajnog gonjenja ... u cilju utvrđivanja eventualne odgovornosti sudija i tužilaca za protek roka za nastupanje zastarelosti krivičnog i prekršajnog gonjenja".³⁰⁶ Istaknuto je i da se tako "osigurava da tužilaštva i sudovi odluke o obustavi postupka zbog nastupanja zastarelosti na odgovarajući način evidentiraju u sistemu za upravljanje predmetima".

Neprijavljivanje imovine u skladu sa zakonom

Teži disciplinski prekršaj čine sudija i tužilac koji ne dostavlja podatke o imovini i prihodima u skladu s propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa (čl. 108, st. 3, tač. 11 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i čl. 108, st. 3, tač. 8 Zakona o državnom tužilaštvu).

Iako je Komisija za sprječavanje interesa (ranije, sada Agencija za sprječavanje korupcije) prijavljivala da određeni broj sudija i državnih tužilaca poslednjih godina nijesu prijavljivali imovinu u skladu sa zakonom³⁰⁷, nijednom nije ni pokrenut disciplinski postupak u skladu sa Zakonom o Sudskom savjetu i Zakonom o Državnom tužilaštvu koji takvo postupanje prepoznaju kao posebne disciplinske prekršaje za sudije i tužioce.³⁰⁸

Propisati i u praksi obezbijediti da se kažnjavanje sudije/tužioca u prekršajnom postupku koji pokrene Agencija za borbu protiv korupcije računa kao utvrđivanje disciplinske odgovornosti za prekršaj iz čl. 108, st. 3, tač. 11 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, da se unosi u evidenciju (personalni list) i da podrazumijeva sankciju zabrane napredovanja (u roku od četiri godine), koja je inače predviđena za teži disciplinski prekršaj kao što je i taj. Izbeći vođenje dva postupaka zbog istog prekršaja i dvostruko novčano kažnjavanje.

³⁰⁶ Internet stranica Vrhovnog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine, dostupno: <http://vsts.pravosuđe.ba/vstv/faces/kategorijevijesti.jsp?ins=141&modul=1198&kat=1201&kolona=4673>.

³⁰⁷ Prema podacima Agencije za antikorupciju od 2016. godine: "Od ukupnog broja 343 sudija (338 i 5 sudija kojima je prestala funkcija) i 142 tužilaca do 30. septembra 2016. godine, Agencija je izvršila provjeru svih 485 sudija i tužilaca. Njih 481 su prijavili tačne i potpune podatke, dok su za četvoro sudija pokrenuti paralelno upravni i prekršajni postupci da bi se utvrdilo da li su prekršili odredbe zakona zbog dostavljanja nepotpunih/netačnih podataka u izvještajima o prihodima i imovini (3 nepokretna imovina i 1 pokretna imovina). Okončan je 1 prekršajni postupak, za koji je izečena novčana kazna u iznosu od 100,00 eura sa plaćanjem sudskih troškova", dostupno: http://www.antikorupcija.me/media/documents/III_KVARTAL_Izvjestaj_o_radu_ASK.pdf (str. 17). U četvrtom polugodišnjem izvještaju o realizaciji AP za pregovaračko poglavlje 23 za period jul-decembar 2016, navodi se: "U 2016. godini okončano 6 prekršajnih postupaka pokrenutih u 2015. godini za sudije zbog dostavljanja netačnih podataka - izečene sankcije u 4 predmeta (3 - opomene sa plaćanjem sudskih troškova i 1 novčana kazna 110,00 eura). - U 2 predmeta postupak je obustavljen zbog zastarelosti/odnosno sudija oslobođen krivice" (1.2.3.1). Prema drugom polugodišnjem izvještaju o realizaciji AP za pregovaračko poglavlje 23 za period jul-decembar 2015: "U periodu 1. 1. – 7. 12. 2015. godine pokrenuto je 13 prekršaja za sudije i 6 za tužioce zbog netačnih i nepotpunih podataka... Od 7 pokrenutih postupaka okončana su 3 u periodu jul – decembar izricanjem sankcije opomene sa plaćanjem troškova postupka (7.7.2015; 10.7.2015. i 16.09.2015), 4 postupka su u toku."

³⁰⁸ Tužilački Savjet je obavijestio da nije primio ni jedan takav predlog za pokretanje disciplinskog postupka, Ts. br. 05-01-1963-1/16, od 16.5.2016.

Princip proporcionalnosti između disciplinskog prekršaja i sankcije

Akcion plan za poglavlje 23 je propisao da je zakonom "u potpunosti treba da bude uređeno ... poštovanje principa proporcionalnosti između disciplinskog prekršaja i disciplinske sankcije" (1.3.1.2), što znači da bi Zakon o Sudskom savjetu i Zakon o Državnom tužilaštvu, koji uređuju disciplinski postupak, propisuju disciplinske prekršaje i sankcije trebalo da propišu i ovaj princip proporcionalnosti kako bi se on primjenjivao u praksi. Međutim, takva odredba ne postoji u ovim zakonima.

Primjera radi, Zakon o Vrhovnom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, koji uređuje istu materiju, u posebnom članu propisuje "principe za određivanje mjera", u kome je propisano da se kod izricanja disciplinskih mjera (sankcija) mora poštovati princip proporcionalnosti, te da disciplinske komisije moraju da u tom smislu uzimaju u obzir određene činjenice kao što su broj i težina učinjenog disciplinskog prekršaja i njegove posljedice, stepen odgovornosti, okolnosti pod kojima je prekršaj učinjen, stepen kajanja itd.³⁰⁹

Postupanje u predmetima povodom utvrđivanja disciplinske odgovornosti

Tužilački savjet

Prema Izvještaju Tužilačkog savjeta za 2015. godinu, te godine nije bilo disciplinskih sankcija ni razrješenja državnih tužilaca. Podnijeta su tri predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, od kojih je Disciplinski tužilac, posle sprovedene istrage, podnio dva optužna predloga, koje je onda odbilo Disciplinsko vijeće.³¹⁰ U trećem slučaju, Disciplinski tužilac je predložio Disciplinskom vijeću da odbaci predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, zbog toga što je podniet za radnju koja nije propisana kao disciplinski prekršaj, što je Disciplinsko vijeće prihvatilo. Tužilački savjet je na sjednici održanoj 23.4.2015, preinačio ranije donijetu odluku Disciplinskog vijeća i odbio kao neosnovan predlog kojim je traženo utvrđivanje disciplinske odgovornosti zamjenika tužioca (postupajući na osnovu odredbi starog zakona). Protiv te odluke nije pokrenut upravni spor.³¹¹ Tužilački savjet je odbio da dostavi i anonimizirane odluke o odbijanju predloga (Sudski savjet je objavio istu vrstu odluka).

U 2015. godini, nije pokrenut ni jedan postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti ili razrješenje rukovodioca državnog tužilaštva. U 2016. godini nije bio podniet ni jedan predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnog tužioca ili rukovodioca državnog tužilaštva.³¹²

Sudski savjet

Prema izvještaju Sudskog savjeta za 2015. godinu, Disciplinska komisija je donijela tri odluke kojima je utvrđena odgovornost sudija zbog neurednog vršenja funkcije i svim sudijama je

³⁰⁹ Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, član 59, integralni tekst dostupan na internet stranici (stupio na snagu 1.6.2004, izmjenjen 7.1.2006. i 15.6.2007. godine.

³¹⁰ Izvještaj TS za 2015. godinu, strana 19.

³¹¹ Izvještaj TS za 2015. godinu, strana 19.

³¹² Prema odgovoru na Zahtjev za slobodan pristup informacijama koji je upućen Tužilačkom Savjetu 8.11.2016.

izrečena opomena. Sva tri postupka su vođena na osnovu zakona koji je bio na snazi do kraja marta 2015. godine, i sve odluke su dostupne na internet stranici Savjeta.³¹³

Predloge za pokretanje disciplinskih postupaka u sva tri slučaja podneo je predsjednik jednog suda zbog kašnjenja sudija s izradom presuda. U jednom slučaju je sudija u 37 predmeta kasnio s izradom presuda, u drugom u 40 predmeta, u trećem u 10 predmeta. Sve troje sudija je dobilo opomenu bez novčane kazne. Neujednačeno postupanje u disciplinskim postupcima je bilo omogućeno preširokim formulacijama radnji disciplinskih prekršaja u vidu "neurednog" ili "nesavjesnog" vršenja sudijske dužnosti, pa je tako omogućeno da sudija koji kasni s izradom 10 presuda dobije istu sankciju - opomenu - kao i sudija koji kasni s izradom 40 ili i više.

Međutim, te godine je bila usvojena još jedna odluka, kojom je sudija Privrednog suda u Podgorici kažnjena oduzimanjem 20% zarade u periodu od tri mjeseca zbog neažurnog postupanja u 73 predmeta.³¹⁴ Povodom odluke Sudskog savjeta kojom je odbijen prigovor sudije na odluku Disciplinske komisije, pokrenut je upravni spor, okončan odbijajućom presudom.³¹⁵ Sudija je, pored ostalog, tvrdila da disciplinsko vijeće nije bilo propisno sastavljeno, jer je u njegovom radu učestvovao zamjenik člana, dok Zakonom o Sudskom savjetu nije bilo propisano da članovi Disciplinske komisije imaju zamjenike, što je bilo tačno.³¹⁶ Upravni sud je zauzeo stav da nije nadležan da utvrđuje zakonitost akta kojim je Sudski savjet proglasio zamjenike članova komisije, jer to navodno nije upravni akt, ali nije obrazložio zašto se taj akt Savjeta ne može smatrati upravnim aktom.³¹⁷ Vrhovni sud nije potvrdio ovakav stav Upravnog suda, već je našao da je bilo moguće nadomjestiti propust Zakona o Sudskom savjetu pozivanjem na Zakon o opštem upravnom postupku i njegova pravila o izuzeću i određivanju službenog lica da postupa umjesto službenog lica koje je izuzeto.³¹⁸

U 2016. godini nije sproveden ni jedan disciplinski postupak protiv sudija. Odbijen je jedini predlog za pokretanje postupka, koji je Savjetu dostavio predsjednik suda 21.4.2016, zbog toga što mu se sudija neprimjereno obratio u pismenom obraćanju. Disciplinsko vijeće Sudskog savjeta je prihvatilo stav disciplinskog tužioca da se predlog odbaci zato što je "podniet za radnju koja nije propisana kao disciplinski prekršaj", ali bez daljeg obrazloženja.³¹⁹ Predlog je onda dostavljen Komisiji za Etički kodeks, koja je utvrdila kršenje Etičkog kodeksa. Međutim, **ni Disciplinsko vijeće, ni Komisija za Etički kodeks nisu obrazložili zašto se u konkretnom slučaju nije radilo o prekršaju** propisanom u čl. 108, st. 3, tač. 8 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama, "neprimjeren odnos sudije prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu", jer je i predsjednik suda svakako jedan od "zaposlenih u sudu".

³¹³ <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/2037.pdf>; <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/2038.pdf>, i <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/2040.pdf>.

³¹⁴ Odluka Disciplinske komisije Dp. broj 3/14 od 29.01.2015. i Odluka Sudskog savjeta po prigovoru protiv te odluke broj 01-1578-9/15 od 15.04.2015.

³¹⁵ U. broj 1349/15, 25.2.2016, dostupno na: http://sudovi.me/odluka_prikaz.php?id=167939

³¹⁶ Vidi član 51 Zakona o Sudskom savjetu (Sl. list CG, br. [13/2008](#), [39/2011](#), [31/2012](#), [46/2013](#) i [51/2013](#)). Novi Zakon o Sudskom savjetu i sudijama i Zakon o Državnom tužilaštvu, op.cit, propisali su u članu 114 da članovi Disciplinskog vijeća imaju zamjenike.

³¹⁷ U. broj 3425/14, sudija Fadil Kardović, kao predsjednika vijeća, dr Vesna Vučković i Biserka Bukvić, članice vijeća.

³¹⁸ Uvp 132/2016, 18.5.2016, sudija Ivanović Sreten kao predsjednik vijeća, Filipović Natalija i Simonović Hasnija kao članice vijeća.

³¹⁹ Odluka Disciplinskog vijeća Sudskog savjeta br. 03.2-2304/16, Podgorica, 9.6.2016.

Akcija za ljudska prava je i u ranijim izvještajima o radu Sudskog savjeta ukazivala na nejednako postupanje prema sudijama prilikom odlučivanja od disciplinskoj odgovornosti, koje se ogledalo u tome što su kriterijumi po kojima su se sudije pozivale na odgovornost različito tumačili, i tome što su predsjednici sudova arbitrano pokretali disciplinske postupke i to tek nakon kontrole rada suda i sudija od strane predstavnika Vrhovnog suda.

Neujednačeno i proizvoljno postupanje je omogućeno formulacijama prekršaja koje su dozvoljavale utvrđivanje "opravdanih razloga" za nestručno i nesavjesno obavljanje sudijske funkcije.³²⁰ S druge strane, nisu se pokretali postupci za utvrđivanje odgovornosti predsjednika sudova i onda kada je internom kontrolom utvrđeno da je bilo osnova za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudija, a predsjednici sudova to nisu učinili.³²¹

Da bi se obezbijedilo transparentno odlučivanje u disciplinskim postupcima, neophodno je obezbijediti sadržajna obrazloženja odluka i nastaviti sa praksom urednog i blagovremenog objavljivanja odluka o disciplinskoj odgovornosti sudija, kao i odluka o odbijanju predloga za pokretanje disciplinskih postupaka. Sudski Savjet je odbio Zahtjev za pristup informacijama kojim je Akcija za ljudska prava tražila dostavljanje predloga predsjednika sudova na osnovu kojih je pokrenut disciplinski postupak u 2015. i 2016. godini, uz obrazloženje da se traži pristup informacijama koji su sastavni dio spisa formiranih u postupcima utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija i koji se ne mogu smatrati informacijom u smislu odredbi Zakona o slobodnom pristupu informacijama.³²² S druge strane, omogućen je pristup odluci Disciplinskog vijeća kojom je odbijen predlog predsjednika suda za pokretanje disciplinskog postupka.

Privremeno udaljenje i razrješenje sudija

Ni 2015, ni 2016. godine nije bilo odluka o privremenom udaljenju sudija i tužilaca od dužnosti, ni o razrješenju sudija ni tužilaca. Nisu zabilježeni ni slučajevi u kojima su sudije tražile prestanak funkcije nakon što je protiv njih pokrenut disciplinski postupak, što je ranije bila praksa.³²³

Brisanje disciplinskih mjera

Brisanje iz evidencije podataka o disciplinskim sankcijama, pa i onih za teži prekršaj, nastupa posle četiri godine (čl. 119, st. 4 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o državnom tužilaštvu), posle kojih se ne uzima u obzir prilikom napredovanja.

Tužilački savjet je 2015. godine obrisao iz evidencije podataka o državnom tužiocu dvije ranije izrečene disciplinske mjere umanjenja zarade.³²⁴

Rješenje o brisanju evidencije o izrečenoj disciplinskoj sankciji i za teži disciplinski prekršaj nije pravedno prema onima koji nikada nisu bili disciplinski kažnjavani. U Bosni i Hercegovini, na primjer, uopšte nije propisano brisanje iz evidencije podataka o disciplinskim prekršajima.³²⁵

³²⁰ Čl. 33e Zakona o Sudskom savjetu („Sl. list CG“ br.13/2008, 39/2011, 31/2012, 46/2013 i 51/2013).

³²¹ "Analiza rada Sudskog savjeta 2008-2013", op.cit, str. 105-116.

³²² Rješenje Sudskog Savjeta Crne Gore, br. 10-4622-2/16 od 31.08.2016. godine.

³²³ Vidi "Analiza rada Sudskog savjeta 2008-2013", op.cit, str. 135-137.

³²⁴ Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2015. godinu, str. 19.

Zapisi o lakšim prekršajima bi se mogli brisati iz evidencije posle četiri godine, ali ne i o težim prekršajima.

Zabrana napredovanja

Zabrana napredovanja dvije godine od pravosnažnosti odluke za teži disciplinski prekršaj izriče se za teže disciplinske prekršaje, među kojima su i neopravdano neažurno postupanje zbog koga nastupi zastarjelost krivičnog gonjenja, korišćenje funkcije za ostvarivanje privatnih interesa, ponašanje neprimjereno vršenju tužilačke funkcije, i sl (čl. 109 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama i Zakona o državnom tužilaštvu).

Iako neki od prekršaja koji su propisani kao teži, ne moraju zaista i dovesti do težih posljedica, kao što je zastarjevanje predmeta, a što bi po našem mišljenju trebalo da bude predviđeno kao najteži prekršaj, opet zabrana napredovanja od samo dvije godine za težak prekršaj ne djeluje kao ozbiljna sankcija, pogotovo imajući u vidu da se disciplinski prekršaj i briše iz evidencije posle četiri godine.

Predlažemo da se zabrana napredovanja produži na četiri godine, što odgovara i periodu posle koga se prekršaj briše iz evidencije.

Sastav Disciplinskog vijeća

Prema Zakonu o Sudskom savjetu i sudijama (čl. 114) i Zakonu o državnom tužilaštvu (čl. 114), tročlano Disciplinsko vijeće čine dva člana savjeta iz reda tužilaca, odnosno sudija, i jedan iz reda uglednih pravnika, koje savjet bira na predlog predsjednika. Ovakav sastav, u kome većinu imaju državni tužioci, odnosno sudije, nije u skladu sa preporukom Venecijanske komisije, koja je preporučila da većina članova vijeća ne budu aktivne sudije odnosno državni tužioci.³²⁶

Sastav Disciplinskog vijeća treba izmijeniti u skladu sa preporukom Venecijanske komisije, kao i da savjeti u punom sastavu treba da odlučuju i o težim i najtežim disciplinskim sankcijama.

Privremeno udaljenje

Zakonima je propisano da se sudija i državni tužilac obavezno udaljavaju od dužnosti ako se: 1) protiv njih odredi pritvor, dok pritvor traje; ili 2) protiv njih pokrene krivični postupak za djelo koje ih čini nedostojnim za vršenje funkcije, a da mogu biti udaljeni nakon podnošenja predloga

³²⁵ Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, integralni tekst dostupan na internet stranici <http://vsts.pravosuđe.ba/vstv/faces/vijesti.jsp?id=51956>.

³²⁶ Tačke 43 i 63 Mišljenja Venecijanske komisije na Nacrt izmjena i dopuna Ustava Crne Gore, Zakona o sudovima, Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o sudskom savjetu, broj 626/2011 od 17. juna 2011. Komisija je predložila da umjesto dva tužioca, koji nijesu članovi Tužilačkog savjeta, vijeće bude sastavljeno od osoba čije se sposobnosti i integritet ne dovode u sumnju (nije neophodno da to budu pravnici), od kojih će nasumično biti izabrana, ako je potrebno, dva člana zajedno sa predsjednikom, koja će odlučivati u konkretnom predmetu. Članovi vijeća mogu da budu sudije ili tužioci u penziji, članovi kancelarije ombudsmana, cijenjeni akademici ili bivši akademici, kao i druga lica iza kojih postoje rezultati i postignuća. Što se tiče sudija, Komisija je predložila da disciplinsko vijeće bude sastavljeno od 6 članova, 3 sudije i 3 ugledna pravnika, tako da sudije ne budu u većini.

za pokretanje disciplinskog postupka zbog najtežeg disciplinskog prekršaja (čl. 121 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama; čl. 121 Zakona o državnom tužilaštvu).

Da bi se izbjegla arbitrnost u odlučivanju i neujednačen tretman u praksi, predlažemo da se u svakom slučaju sudija/tužilac udalje od dužnosti kad se protiv njih pokrene postupak zbog najtežeg prekršaja.

Dosadašnja praksa je pokazala da su se disciplinski postupci i postupci za privremeno udaljenje sudija od dužnosti odugovlačili, i da su se sudije privremeno udaljavale sa dužnosti bez valjanog obrazloženja i bez jasno navedenih razloga³²⁷. U praksi se dogodilo da je bila udaljena i disciplinski procesuirana i sudija na porodijskom odsustvu.³²⁸ Imajući sve to u vidu smatramo da je **neophodno odrediti kratak rok za odlučivanje o privremenom udaljenju i zaštititi osobe na porodijskom odsustvu od vođenja disciplinskih postupaka** u skladu sa ustavnim odredbama o posebnoj zaštiti žena, majke i djeteta (čl. 73 Ustava).

Pravni lijek protiv odluke o utvrđivanju disciplinske odgovornosti

Protiv odluke kojom se utvrđuje disciplinska odgovornost žalbu vijeću Vrhovnog suda mogu da izjave sudija odnosno državni tužilac čija je odgovornost utvrđena i disciplinski tužilac. Imajući u vidu da se postupci utvrđivanja disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca u Crnoj Gori izuzetno sprovode, a još rjeđe utvrđuje odgovornost i izriču sankcije, Evropska komisija je predložila da se obezbijedi i mogućnost žalbe protiv odbijanja pritužbe od strane Sudskog ili Tužilačkog savjeta (nejasno je da li se misli na pritužbu građana ili na inicijativu ili predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti).³²⁹

Akcija za ljudska prava se odavno zalaže za rješenje **da po žalbi protiv odluke o utvrđivanju disciplinske odgovornosti (koja može biti i odluka o razrješenju) odlučuje Ustavni sud**, kao u Hrvatskoj (čl. 71, st. 3 Zakona o državnom sudbenom vijeću), a ne ni Upravni sud, u upravnom sporu, kao što je ranije bio slučaj, ni Vrhovni sud u vijeću od tri sudije, kao što je sada slučaj.³³⁰ Dva su razloga za ovaj predlog. Prvi je da su i razlozi za razrješenje propisani Ustavom u slučaju sudija i državnih tužilaca, a drugi je neposredan sukob interesa do koga može doći u slučaju da se odlučuje i o disciplinskoj odgovornosti sudije Vrhovnog suda, odnosno posredan, s obzirom na to da se radi o kolegama sudijama i državnim tužiocima, pa je normalno očekivati da će i sudijama Vrhovnog suda biti teže da u takvoj situaciji nepristrasno odlučuju nego što bi to bilo sudijama Ustavnog suda.

Postupanje savjeta po pritužbama sudija i tužilaca, kao i na rad sudija i državnih tužilaca

Sudski savjet i Tužilački savjet su nadležni i da razmatraju pritužbe sudija, odnosno tužilaca, zbog ugrožavanja njihove nezavisnosti, odnosno samostalnosti, kao i pritužbe drugih na rad

³²⁷ "Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2008-2013", Veselin Radulović i Tea Gorjanc-Prelević u saradnji sa Anom Šoč, Akcija za ljudska prava, 2014, Podgorica, str. 133-134.

³²⁸ "Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008", Akcija za ljudska prava, grupa autora, Podgorica, 2009, str. 163, tačka 5.5.2.1.

³²⁹ Vidi Izvještaj o Crnoj Gori za 2016. godinu, Evropska komisija, novembar 2016, str. 67 u prevodu, u originalu je str. 55.

³³⁰ Vidi "Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008", Akcija za ljudska prava, grupa autora, Podgorica, 2009, str. 172, tačka 6.2.6.5

sudija i predsjednika suda (čl. 27, tač. 5 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama), odnosno na zakonitost rada državnih tužilaca (čl. 37, tač. 10 Zakona o državnom tužilaštvu).

Ova nadležnost zakonom nije precizirana, dok poslovnici o radu Sudskog i Tužilačkog savjeta sumarno propisuju postupak po kome savjeti postupaju po ovim pritužbama (Sudski savjet ne propisuje postupak za postupanje po pritužbi sudija). Nije jasan odnos tog postupka prema disciplinskom postupku i postupku za utvrđivanje kršenja etičkih kodeksa. U jednom slučaju, Sudski savjet je proizvoljno zauzeo stav da nije nadležan da razmatra pritužbe koje se odnose na postupanje sudija u okončanom postupku, iako tako nešto nije propisano ni u odnosu na pritužbe, ni pravilima o disciplinskoj ili etičkoj odgovornosti.³³¹ U tom slučaju, Savjet nije uputio slučaj ni na disciplinski postupak, ni Komisiji za Etički kodeks.³³²

Venecijanska komisija je izrazila rezervu prema ovom ovlaštenju Sudskog savjeta kao nepreciznom, koji rizikuje da zadre u nezavisnost sudije.³³³ Smatramo da bi bilo **neophodno precizirati ovu nadležnost i postupak razmatranja pritužbi**, a posebno njihovo dostavljanje nadležnim organima za vođenje disciplinskog postupka i postupka za kršenje etike.

U godišnjim izvještajima o radu sudova i državnog tužilaštva, Sudski savjet i Tužilački savjet objavljuju koliko su primili pritužbi na rad sudija i tužilaca te godine i kakav je bio njihov ishod.

Tabela u nastavku predstavlja podatke o pritužbama o kojima su savjeti odlučivali u posljednje tri godine 2014-2016.

	SUDSKI SAVJET		TUŽILAČKI SAVJET	
Godina	PODNIJETE	ODBIJENE	PODNIJETE	ODBIJENE
2014	69	59	11	11
2015	116	92	4	4
2016	203	177	31	31
Ukupno	388	328 ³³⁴	46	46

³³¹ Odgovor Sudskog savjeta Akciji za ljudska prava od 23.04.2015. dostupan na linkovima: http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Odgovor_br_2_SS-april_2015.pdf

³³² Radilo se o slučaju u kome je žrtva trafikanga i psiho-fizičkog zlostavljanja (Moldavka S. Č.) svjedočila o tome da je nekadašnji zamjenik Vrhovnog državnog tužioca primoravao na prostituciju i trafikovao, dok je u opisu zabava kojima je prisustvovala pomenula i druge visoke nosioce državnih funkcija. Krivična istraga nije dovela i do optužnica, što su kritikovali i sudija koja je vodila istražni postupak i eksperti Savjeta Evrope i OEBS. Dvanaest godina kasnije, žrtvi je suđeno u odsustvu za davanje lažnog iskaza i ona je osuđena na godinu dana zatvora. Pritužba je podnijeta protiv sudije koji je vodio prvostepeni postupak i donio osuđujuću presudu, kao i sudija koje su donijele presudu na godinu dana zatvora u drugom stepenu pretežno zbog pristrasnosti, jer su u presudi objavljena zapažanja sudije da je nemoguće da visoki državni službenik Crne Gore vodi nemoralan život, te da je nelogično da osoba koja postane zamjenik Vrhovnog državnog tužioca može da vrši djela za koja je žrtva optužila. Detaljnije o slučaju i postupanju nadležnih vidjeti: <http://www.hraction.org/?p=8699>.

³³³ "52. Član 25 Nacrta zakona daje ovlaštenje Sudskom savjetu da '1) postupi po pritužbama na rad sudija'. Ova odredba ostavlja otvorenim pitanje ko je novlašćen da podnosi takve pritužbe i po kom osnovu. U kontekstu funkcionalne nezavisnosti sudija i imajući u vidu postojanje žalbenog postupka u sudskim procedurama Sudski savjet ne može biti ovlašćen da "odlučuje o pritužbama na rad sudija". Takođe, opseg pritužbi koje sudije mogu da podnose nije jasan. Oba pitanja treba precizirati. Pritužbe nikako ne mogu ovlastiti Sudski savjet da se umješa u rad sudija." Venecijanska komisija, Mišljenje o nacrtima zakona o sudovima i Sudskom savjetu i sudijama, 12-13.12.2014, tač. 52 ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)038-e)).

³³⁴ U Godišnjim izvještajima o radu Sudskog savjeta, za odbijene pritužbe Sudski savjet iznosi da je u gore navedenom broju predmeta „zauzeo stav i o njemu obavijestio podnosioca pritužbe i sudiju na kojeg se pritužba odnosi”.

Kontrola rada sudija od strane sudija Vrhovnog suda

U Crnoj Gori je ustaljena praksa da sudije Vrhovnog suda jednom godišnje obavezno "pregledaju" rad sudija nižeg stepena tako što posećuju sudove i vrše uvid u predmete. Ova praksa se afirmativno pominje u godišnjim izvještajima o radu Vrhovnog suda Crne Gore kao "opravdana mjera" koja omogućava "objektivno sagledavanje rezultata rada", i daje "izuzetan efekat" na povećanje ažurnosti sudija.³³⁵ Međutim, ta praksa nije i ozakonjena sve do važećeg Zakona o sudovima koji je usvojen u martu 2015. godine. Sudski savjet je ranije bio nadležan da "vrši kontrolu sudova i sudija"³³⁶, bez preciziranja, što je Akcija za ljudska prava kritikovala kao preširoko ovlašćenje koje ugrožava nezavisnost sudije.³³⁷

Zakonom o sudovima³³⁸, članom 62 "Odnos između sudova", propisano je da je "sud dužan da sudu višeg stepena, na njegov zahtjev, dostavi podatke i obavještenja, kao i da mu omogući neposredan uvid u rad suda, radi praćenja i proučavanja sudske prakse i kontrole rada sudova". Na ovaj način je legalizovana praksa "kontrole" sudija Vrhovnog suda nižestepenih sudova, uprkos kritikama Venecijanske komisije koja se upozoravala da se na taj način ugrožava pojedinačna nezavisnost sudija, koji su dužni da sude samo po Ustavu, zakonu i međunarodnim ugovorima, a ne po bilo čijim instrukcijama ili stavovima.³³⁹ Akcija za ljudska prava je u komentarima na nacrt i predlog zakona o sudovima takođe isticala da ovaj vid kontrole ostavlja prostor za ugrožavanje sudijske nezavisnosti, i da nije primjeren pored redovnih pravnih lijekova i postupka ocjenjivanja koji su propisani novim Zakonom o sudskom savjetu i sudijama, ali je odredba svejedno usvojena u zakon u neizmjenjenom obliku.³⁴⁰

Dodatno je propisan i disciplinski prekršaj koji čini sudija koji "onemogućava vršenje nadzora u skladu sa zakonom" (čl. 108, st. 3, tač. 6 ZSSS), i to kao teži prekršaj koji povlači i zabranu napredovanja (čl. 109, st. 6 ZSSS). Obje odredbe ugrožavaju samostalnost i nezavisnost sudija, pa se postavlja pitanje i njihove ustavnosti.

S obzirom na izričitu i detaljno razloženu kritiku ovakvog "odnosa između sudova" od strane Venecijanske komisije, smatramo da je neophodno da se u narednom periodu preispita opravdanost postojanja odredbe člana 62 Zakona o sudovima.

³³⁵ Izvještaj o radu Vrhovnog suda za 2016. godinu, str. 11; Izvještaj o radu Vrhovnog suda za 2013. godinu, str. 37, Izvještaj o radu Vrhovnog suda za 2012. godinu, str. 46, Izvještaj o radu Vrhovnog suda za 2011. godinu, str. 36, Izvještaj o radu Vrhovnog suda za 2010, str. 35.

³³⁶ Član 23, tač. 1 Zakona o Sudskom savjetu

³³⁷ "Analiza rada Sudskog savjeta (2007-2008)", Akcija za ljudska prava, grupa autora, 2008, str. 144.

³³⁸ Zakon je objavljen u "Službenom listu CG", br. 11/2015 od 12.3.2015, stupio na snagu 20.3.2015.

³³⁹ Venecijanska komisija, Mišljenje o nacrtima zakona o sudovima i Sudskom savjetu i sudijama, 12-13.12.2014, tač. 25-30, dostupno: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)038-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)038-e).

³⁴⁰ Predlog amandmana Akcije za ljudska prava na Predlog zakona o sudovima, mart 2015, br. 4, dostupno: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Predlog-amandmana-na-Predlog-Zakona-o-sudovima1.pdf>.

Preporuke:

1. U novi AP uvrstiti zaboravljenu smjernicu "kontinuirano pratiti objektivnost i transparentnost postupaka odgovornosti sudija i državnih tužilaca".
2. Obezbijediti da sve odluke koje se tiču disciplinske odgovornosti, uključujući i one o odbacivanju predloga za pokretanje postupka za utvrđivanje odgovornosti, imaju odgovarajuće sadržajna obrazloženja, koja rad tijela koje donosi odluku čine transparentnim.
3. Uporediti odredbe etičkih kodeksa sudija i tužilaca sa disciplinskim prekršajima iz članova 108 ZSSS i ZDT i obezbijediti njihovo jasno razlikovanje.
4. Obrisati odrednice "bez opravdanog razloga" iz opisa radnji prekršaja u čl. 108, st. 2, tač. 1, st. 3, tač. 2, 3 i 5 i st. 6, tač. 1 ZSSS, odnosno čl. 108, st. 2, tač. 1, st. 3 tač. 1 i st. 6, tač. 1 ZDT, koje mogu dovesti do proizvoljnog propuštanja utvrđivanja odgovornosti.
5. Preispitati opravdanost formulacija prekršaja iz čl. 108, st. 3, tač. 3 i 4 ZSSS, prema kojima se toleriše neopravdano trostruko prekoračenje zakonskog roka za izradu presude u dva predmeta i propuštanje da se traži obavezno izuzeće u čak dva predmeta u toku samo jedne godine.
6. Propisati princip proporcionalnosti po uzoru na čl. 59 Zakona o Vrhovnom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine "Principi za određivanje mjera".
7. Obrisati odredbu čl. 110, st. 3 ZSSS i čl. 110, st. 2 ZDT.
8. Izmjenom čl. 110, st. 1 ZDT i čl. 110, st. 1 ZSSS obezbijediti da disciplinski postupak može da pokrene i svaki član Tužilačkog/Sudskog savjeta ili Tužilački/Sudski savjet i disciplinski tužilac.
9. Dodati stav zakona u kome jasno navesti da svako ima pravo da inicira podnošenje predloga za pokretanje disciplinskog postupka protiv državnog tužioca i sudije.
10. Imajući u vidu da sudija i državni tužilac čine teži disciplinski prekršaj ako "bez opravdanog razloga ne postupaju u predmetima u zakonom utvrđenim rokovima, pa uslijed toga nastupi zastarjelost..." (čl. 108, st. 2, tač. 1 ZDT; čl. 108, st. 3, tač. 2 ZSSS), obezbijediti da se povodom svakog predmeta u kome zastarjelost nastupi, formira komisija za sprovođenje ispitnog postupka utvrđivanja odgovornosti za nastupanje zastarjelosti u konkretnom slučaju.
11. Razmotriti da se obezbijedi i utvrđivanje odgovornosti rukovodioca državnog tužilaštva, odnosno predsjednika suda za nastupanje zastarjelosti zbog propuštanja adekvatnog nadzora i ubrzanja postupanja u predmetu u kome se zastarjelost bliži.
12. Citirani prekršaj iz čl. 108, st. 3, tač. 1 ZSSS i ZDTs najtežom posljedicom u vidu nastupanja zastarjelosti krivičnog gonjenja treba propisati kao najteži prekršaj, koji dovodi do razrješenja.
13. Propisati i u praksi obezbijediti da se kažnjavanje sudije/tužioca u prekršajnom postupku koji pokrene Agencija za borbu protiv korupcije računa kao utvrđivanje disciplinske

odgovornosti za prekršaj iz čl. 108, st. 3, tač. 8 ZDT i čl. 108, st. 3, tač. 11 ZSS, unosi u evidenciju (personalni list) i da podrazumijeva sankciju zabrane napredovanja (u roku od četiri godine), koja je inače predviđena za teži disciplinski prekršaj kao što je i taj. Izbeći vođenje dva postupaka zbog istog prekršaja i dvostruko novčano kažnjavanje.

14. Precizirati zakonski osnov za razrješenje sudija i državnih tužilaca da bi se izbjeglo razlikovanje Ustavnih i zakonskih odredbi u odnosu na razrješenje zbog izvršenog krivičnog djela.
15. Iz evidencije posle četiri godine brisati samo podatke o lakšim prekršajima, ne i težim.
16. Zabranu napredovanja, kao sankciju za teže prekršaje, produžiti na četiri godine.
17. Sastav Disciplinskog vijeća izmjeniti tako da većina članova ne budu iz reda sudija i tužilaca, u skladu s preporukom Venecijanske komisije.
18. Propisati kratak rok za odlučivanje o privremenom udaljenju.
19. Zaštititi osobe na porodijskom odsustvu od vođenja disciplinskih postupaka.
20. Protiv odluke o utvrđivanju disciplinske odgovornosti obezbijediti žalbu vijeću Ustavnog suda, a ne Vrhovnog suda, kao što je sada slučaj, da bi se izbjegao kolegijalni sukob interesa.
21. Precizirati nadležnost Sudskog i Tužilačkog savjeta da primaju pritužbe.
22. U skladu s izričitom kritikom Venecijanske komisije preispitati opravdanost odredbe člana 62 Zakona o sudovima kojom je ozakonjena pojedinačna kontrola postupanja sudija nižeg suda od strane sudija Vrhovnog suda, mimo postupka po pravnim ljevovima, postupka ocjenjivanja ili disciplinskog postupka.

2. JAČANJE EFIKASNOSTI PRAVOSUĐA

2.1. Racionalizacija pravosudne mreže i prekršajnog sistema

2.2 Unaprjeđenje krivičnog i građanskog zakonodavstva

2.3 Smanjivanje broja zaostalih predmeta

2.4 Unaprjeđenje sistema pravosudnog menadžmenta i administracije

2.5 Alternativni načini rješavanja sporova

2.6 Razvijanje pravosudnog informacionog sistema

2. JAČANJE EFIKASNOSTI PRAVOSUĐA

Jačanje efikasnosti pravosuđa je jedan od ključnih ciljeva reforme pravosudnog sistema Crne Gore u prethodnih deset godina.

U Strategiji reforme pravosuđa (2014-2018) se navodi da su glavni problemi koji i dalje opterećuju efikasnost pravosudnog sistema zaostali predmeti, dugo trajanje sudskih postupaka i neadekvatna pravosudna mreža.³⁴¹

Čini se, da se i nakon dvije godine primjene nove Strategije reforme pravosuđa, ne može pouzdano govoriti o unaprjeđenju stanja u ovoj oblasti. Zaključci iz posljednjeg Izvještaja Evropske komisije o Crnoj Gori ukazuju na ozbiljne probleme sa kojima se suočava Crna Gora u obezbjeđivanju efikasnog pravosudnog sistema, a koji se prvenstveno ogledaju u nepostojanju konzistentnih podataka o odnosu riješenih predmeta i novih zavedenih predmeta kao i o nedovoljnoj pouzdanosti statističkih podataka u pravosuđu.³⁴² Učinci prve faze racionalizacije mreže sudova su skromni i nijesu značajnije uticali na ostvarivanje većeg stepena efikasnosti pravosuđa. Ova oblast će izvjesno biti jedna od najznačajnijih ujedno i najzahtjevnijih u daljem procesu pregovora Crne Gore i EU u okviru poglavlja 23, u kojem se Crna Gora obavezala da ispuni tri zahtjeva privremena mjerila, koja se odnose na razvoj "valjanog statističkog kapaciteta na osnovu smjernica pravosudne statistike Evropske komisije za efikasnost pravde (CEPEJ)", "nastavak racionalizacije pravosudne mreže ... koja treba da dovede do zatvaranja svih neodrživih malih sudova", i "ostvarene rezultate u daljem smanjenju zaostalih slučajeva u sudovima ... uz povećanu upotrebu alternativnih mjera kao što je medijacija, sudsko poravnanje i arbitraža".³⁴³

Strateški cilj jačanja efikasnosti pravosuđa je predviđen kroz realizaciju sljedećih mjera:

- racionalizacija pravosudne mreže i prekršajnog sistema;
- unaprjeđenje krivičnog i parničnog zakonodavstva;
- smanjenje broja zaostalih predmeta;
- unaprjeđenje sistema pravosudnog menadžmenta i administracije;
- unaprjeđenje alternativnih načina rješavanja sporova;
- razvijanje pravosudnog informacionog sistema (PRIS).

Akcioni plan za poglavlje 23 takođe sadrži mjere koje se odnose na jačanje efikasnosti crnogorskog pravosuđa, koje se odnose na:

- obezbjeđenje pouzdane i dosljedne pravosudne statistike i uvođenje sistema praćenja dužine trajanja postupaka (1.4.1.1 – 1.4.1.4);
- racionalizaciju sudske mreže i efikasno funkcionisanje cjelokupnog sudskog sistema uz dodatno smanjenje broja zaostalih predmeta (1.4.2.1- 1.4.2.7);
- unaprijeđenje izvršenja presuda u parničnim predmetima (1.4.3.1. – 1.4.3.4);
- obezbjeđenje efikasnog funkcionisanja Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije (1.4.4.1 – 1.4.4.9), i

³⁴¹ Strategija reforme pravosuđa 2014-2018, 2013, str. 15.

³⁴² Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori, 9. novembar 2016.

³⁴³ Zajednička pozicija EU, op. cit, prelazna mjerila 13-15.

- preduzimanje podsticajnih mjera koje će doprinijeti dobrovoljnoj mobilnosti sudija i tužilaca (1.4.5.1 i 1.4.5.2).

O primjeni svih ovih mjera se govori u nastavku, prema redosledu kojim se navode u Strategiji i AP.

2.1 RACIONALIZACIJA PRAVOSUDNE MREŽE I PREKRŠAJNOG SISTEMA

U Strategiji reforme pravosuđa 2014-2018 se navodi problem da Crna Gora znatno odstupa od evropskog prosjeka u odnosu na parametre za određivanje mreže sudova, kao što su broj i geografska rasprostranjenost sudova, broj sudija i državnih tužilaca i ostalih zaposlenih u pravosuđu na 100.000 stanovnika. Konstatovano je da su analize pokazale da Crna Gora ima veliki broj sudija, sudova i administracije, kao i državnih tužilaštava i državnih tužilaca koji prate mrežu sudova, i da postoji "neujednačenost u smislu broja sudija u odnosu na potrebu postojanja suda, a što za posledicu ima da nijesu jednako radno opterećeni sudije iz istog nivoa suda, zavisno od mjesne nadležnosti."³⁴⁴

Prosječan broj sudija na 100.000 stanovnika u zemljama članicama Savjeta Evrope, shodno podacima iz Izvještaja CEPEJ-a je 21, a u Crnoj Gori 41.³⁴⁵ Takođe, mapa sudova u Crnoj Gori je ocijenjena kao „gusta“ obzirom da se nalazimo u grupi zemalja u kojima na 100.000 stanovnika postoji od 2-5 prvostepenih sudova.³⁴⁶

Prema posljednjem izvještaju CEPEJ iz 2016. godine o efikasnosti i kvalitetu pravosudnih sistema zemalja članica Savjeta Evrope, za funkcionisanje sudskog sistema Crna Gora izdvaja nešto preko 26 miliona eura na godišnjem nivou (42€ po glavi stanovnika), što je ispod evropskog prosjeka koji iznosi 45-60€ per capita.³⁴⁷ U poređenju sa zemljama regiona Crna Gora je iznad prosjeka.³⁴⁸ U odnosu na izdvajanje za kompjuterizaciju i unaprjeđenje IT tehnologija, sa investiranjem manjim od 1% ukupnog pravosudnog budžeta, Crna Gora spada u grupu od 8 zemalja koje investiraju veoma malo u ove svrhe.

Prema Analizi upravljanja ljudskim resursima u pravosuđu Crne Gore Svetske banke, približno 78% budžeta pravosudnog sektora Crna Gora izdvaja za nadoknade zaposlenima u sektoru

³⁴⁴ Strategija reforme pravosuđa 2014-2018, 2013, Podgorica, decembar 2013, str. 16.

³⁴⁵ Po ovom kriterijumu smo u vrhu zemalja članica Savjeta Evrope, obzirom da samo dvije zemlje koje su učestvovala u istraživanju CEPEJ-a imaju veći broj sudija na 100.000 stanovnika od Crne Gore – a to su: Monaco i Slovenija.

³⁴⁶ Na primjer u Izvještaju CEPEJ-a se konstatuje da u 12 zemalja članica Savjeta Evrope postoji manje od 1 sud na 100.000 stanovnika, a u više od polovine zemalja članica postoji manje od 1,4 prvostepenih sudova na 100.000 stanovnika. Najgušća mreža sudova postoji u Portugalu sa 5 sudova na 100.000 stanovnika i u Rusiji sa 6,5 sudova na 100.000 stanovnika.

³⁴⁷ *European judicial systems: Efficiency and quality of justice*, CEPEJ studies No. 23, Edition 2016 (data 2014), str. 24.

³⁴⁸ Na primjer, u Bosni i Hercegovini se izdvaja 30€, u Makedoniji 18€ i Albaniji 9€ po glavi stanovnika. Treba napomenuti i da neke zemlje članice EU izdvajaju manje sredstava za funkcionisanje pravosudnih sistema od Crne Gore – poput na primjer Bugarske (33€), Rumunije (33€), Slovačke (41€) i Mađarske (41€). U grupu zemalja u kojima se izdvaja najviše sredstava za finansiranje pravosudnih sistema spadaju zemlje u kojima se izdvaja preko 100€ per capita, a to su Švedska (103 €), Holandija (122 €), Luksemburg (139 €), Velika Britanija (144 €) i Švajcarska (219 €).

pravosuđa, pa se kao posljedica toga javljaju nedostaci u finansiranju na primjer, pravosudnog informacionog sistema (PRIS).³⁴⁹

Strategijom reforme pravosuđa su predviđene sljedeće strateške smjernice ka racionalizaciji pravosudnog sistema Crne Gore:

- izvršiti izmjene normativnog okvira u cilju jačanja efikasnosti pravosuđa (2.1.1);
- izvršiti promjene na institucionalnom nivou (2.1.2);
- utvrditi osnove i način racionalizacije pravosudne mreže i prekršajnog sistema (2.1.3);
- unaprijediti sistem praćenja dužine trajanja postupaka (2.1.4),
- razviti sistem mjerenja radnog opterećenja sudija (2.1.5);
- izmijeniti zakonodavni okvir organizacije prekršajnih organa (2.1.6);
- sprovoditi kontinuiranu edukaciju nosilaca pravosudne funkcije (2.1.7).

U okviru pregovora u poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava, Crna Gora se obavezala da će nastaviti sa sprovođenjem racionalizacije pravosudne mreže. Takođe, u okviru ovog privremenog mjerila, Crna Gora se obavezala da sačini novu analizu potreba koja predstavlja osnov za usvajanje narednih koraka u racionalizaciji što treba da dovede do zatvaranja svih neodrživih malih sudova.

U toku 2013, Vlada je usvojila Analizu za potrebe racionalizacije pravosudne mreže, a zatim dvogodišnji Plan 2013-2015 za potrebe realizacije pravosudne mreže kojim su predviđene mjere za primjenu zaključaka iz pomenute Analize u periodu 2013 – 2015. godine. Zaključcima su predviđene sljedeće normativne i institucionalne reforme:

- usvojiti Zakon o sudovima kojim će biti promijenjena nadležnost osnovnih i viših sudova i mjesna nadležnost privrednih sudova;
- usvojiti Zakon o državnom tužilaštvu kojim će biti promijenjena nadležnost Odeljenja za suzbijanje korupcije, organizovanog kriminala, korupcije i ratnih zločina;
- usvojiti Zakon o izvršenju i obezbjeđenju kojim će biti promijenjena funkcionalna nadležnost za odlučivanja po pravnim sredstvima na odluke javnog izvršitelja u pravcu da odlučuje sudija pojedinac, a ne vijeće od troje sudija;
- usvojiti Zakonik o krivičnom postupku kojim će biti uvedene promjene u pogledu funkcionalne nadležnosti i nadležnosti za potvrđivanje optužnice;
- usvojiti Tarifu o nagradama za rad notara u ostavinskim predmetima kojim će se stvoriti uslovi za povjeravanje predmeta notarima.
- usvojiti Pravilnik o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudovima – preispitivanje postojećih kriterijuma za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih i stvaranje uslova za prevazilaženje sistema uspostavljanja godišnjih normi za određene vrste predmeta.

Zaključcima su bile predviđene i određene institucionalne reforme:

- spajanje dva privredna suda u jedan sa sjedištem u Podgorici;
- centralizacija nadležnosti specijalizovanog odeljenja u Višem sudu u Podgorici za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina;
- promjene u organizaciji Specijalizovanog odeljenja za borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina pri Vrhovnom državnom tužilaštvu.

³⁴⁹ Analiza Svjetske banke: „Upravljanje ljudskim resursima u pravosuđu Crne Gore“, 2016, str. 3.

Planom je predviđeno i da će se nakon početka primjene izmijenjenih propisa, a u periodu od dvije godine pratiti rad sudova i uraditi analiza na osnovu koje će se utvrditi najmanji potreban broj sudija koji opravdava postojanje suda, kao i sagledati rasterećenje sudova u pogledu preuzimanja ostavinskih predmeta od strane notara, odnosno izvršnih predmeta od strane javnih izvršitelja.

Nakon usvajanja plana krenulo se u postepenu realizaciju aktivnosti na normativnim i institucionalnim reformama u procesu racionalizacije pravosudne mreže u Crnoj Gori. Uz kašnjenje u roku predviđenom za usvajanje Zakona, u prvom kvartalu 2015. godine donijet je Zakon o sudovima³⁵⁰ kojim je izmijenjena nadležnost osnovnih i viših sudova u pogledu koruptivnih krivičnih djela, kao i mjesna nadležnost privrednih sudova. Zakonom su osnovana tri suda za prekršaje, Viši sud za prekršaje, 15 osnovnih sudova, dva Viša suda, Privredni sud, Apelacioni sud, Upravni sud i Vrhovni sud Crne Gore.

Takođe, uz kašnjenje u roku predviđenom za usvajanje Zakona, u aprilu 2015. godine, donijet je Zakon o izmjenama i dopunama zakona o izvršenju i obezbjeđenju. Izmjene se odnose na funkcionalnu nadležnost za odlučivanje po pravnim sredstvima na odluke javnog izvršitelja u pravcu da odlučuje sudija pojedinac, a ne vijeće od troje sudija. Razlog ovih izmjena vidi se u tome što se radi o jednostavnijim predmetima, u kojima su dokazi sprovedeni i činjenice utvrđene u postupcima iz kojih potiču izvršne isprave, na koji način se postiže brže donošenje drugostepene odluke. Tokom juna 2015. godine donijete su izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku koje se odnose na funkcionalnu nadležnost i nadležnost za potvrđivanje optužnice.

U maju 2015. godine usvojene su izmjene Zakona o vanparničnom postupku, kojim je vođenje postupka za raspravljanje zaostavštine povjereno notarima. Ovim zakonom uvedena je obavezna nadležnost notara kao povjerenika suda u postupcima raspravljanja zaostavštine, s tim što se u slučaju pojavljivanja spora u odnosu na pravo ili u odnosu na činjenice, predmet vraća u nadležnost suda. Isključiva nadležnost suda je samo u slučajevima kada je potrebno postaviti privremenog staraoca zaostavštine, kada je istaknut zahtjev za izdvajanje zaostavštine od imovine nasljednika ili kada je potrebno odrediti mjere obezbjeđenja zaostavštine. Zakon je propisao mogućnost izjave prigovora protiv rješenja notara donijetog u postupku raspravljanja zaostavštine i po tom prigovoru odlučuje sud koji je povjerio postupak.

Pravilnikom o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja sudija i državnih službenika i namještenika u sudu³⁵¹, koji je stupio na snagu 17.04.2015. utvrđeno je da se broj sudija određuje prema odnosu prosječnog broja primljenih pojedinih vrsta predmeta u rad u posljednje tri godine i okvirnih mjerila rada, tj. prosječnog broja predmeta po određenoj vrsti koji sudija u okviru radnog vremena treba da riješi za godinu dana. Pomenutim pravilnikom utvrđena su mjerila za određivanje broja sudija posebno u sudovima za prekršaje, Višem sudu za prekršaje, osnovnim sudovima, višim sudovima, Privrednom sudu, Apelacionom sudu, Upravnom sudu i Vrhovnom sudu. Tako je donijeta i Odluka o broju sudija u sudovima³⁵² kojom je utvrđen ukupan broj od 323 sudije, od čega: u sudovima za prekršaje (47), u Višem sudu za

³⁵⁰ Zakon o sudovima, „Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015.

³⁵¹ Pravilnik o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja sudija i državnih službenika i namještenika u sudu, „Službeni list Crne Gore“, br. 17/15.

³⁵² „Službeni list CG“, br. 25/15 i 62/15.

prekršaje(6), u osnovnim sudovima(148), u dva viša suda (55), Privrednom sudu (16), Apelacionom sudu (13), Upravnom sudu (12) i Vrhovnom sudu Crne Gore (19).

Usvojen je Pravilnik o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja državnih tužilaca i državnih službenika i namještenika u državnom tužilaštvu, shodno kom se se broj državnih tužilaca određuje prema odnosu prosječnog broja primljenih pojedinih vrsta predmeta u rad u posljednje tri godine i okvirnih mjerila rada. Pravilnikom su utvrđena mjerila za određivanje broja državnih tužilaca posebno u osnovnom državnom tužilaštvu, višem državnom tužilaštvu, Specijalnom državnom tužilaštvu i Vrhovnom državnom tužilaštvu. Tako je donijeta Odluka o broju državnih tužilaca³⁵³ kojom je utvrđen ukupan broj od 131 državni tužilac, od čega 85 u osnovnim državnim tužilaštvima, u dva viša državna tužilaštva (24), Specijalnom državnom tužilaštvu (11) i Vrhovnom državnom tužilaštvu (11).

Međutim, ovi pravilnici su zasnovani na paušalnom određivanju tzv. norme koju sudije i državni tužioci treba da ispune u toku godine, dok je tek za 2020. godinu predviđeno da će se usvojiti pravilnik koji za određivanje okvirnih mjerila rada uzima u kriterijume koji su postavljeni u Metodologiji okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija i ravnomjernu opterećenost sudija koja uzima u obzir služenost predmeta na kojima sudije i tužioci rade. Ova Metodologija je nastala kao proizvod CWS studije na kojoj je radila Radna grupa za određivanje mjerenja vremena koje je sudijama potrebno za postupanje u određenim vrstama predmeta. (detaljnije, vidi poglavlja 2.4 i 2.6).

Na polju **institucionalnih promjena**, sprovedene su sljedeće aktivnosti:

Zakonom o sudovima uspostavljen je jedan Privredni sud u Podgorici, dok je formalno prestao sa radom Privredni sud u Bijelom Polju. Zahtjev za specijalizacijom nadležnosti u privrednim stvarima opravdava osnivanje jednog privrednog suda. Od druge polovine marta 2015. godine, Privredni sud je nastavio da radi kao Privredni sud Crne Gore, dok je Privredni sud Bijelo Polje prestao sa radom. Prethodno je donijet plan preuzimanja predmeta, prostora i inventara Privrednog suda u Bijelom Polju. Kada su u pitanju kadrovska pitanja, 12.5.2015. godine Sudski savjet je donio novu Odluku o broju sudija, a 15.06.2015. godine, donijeta je Odluka o premještanju sudija. U odnosu na druge zaposlene u sudu, samo je njih dvoje nastavilo rad u drugom organu.

Zakonom o sudovima izvršena je centralizacija nadležnosti za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina u jedno specijalizovano odeljenje pri Višem sudu u Podgorici. Razlozi koji se navode u prilog centralizacije nadležnosti za ova djela su: ekonomičnost postupka i troškova, kao i činjenica da je riječ o teško dokazivim delima koja zahtijevaju poseban nivo specijalističkih znanja. Specijalizacija sudija će u velikoj mjeri doprinijeti unaprijeđenju sveukupnog funkcionisanja pravosudnog sistema, a posebna korist biće na kraju izražena kroz brže i efikasnije sprovođenje pravde. Tako, Konsultativno Vijeće

³⁵³ Isto, br. 21/15.

Evropskih Sudija u Mišljenju o specijalizaciji sudija³⁵⁴ ističe brojne prednosti principa specijalizacije sudija i navodi da se ovaj trend u velikoj mjeri raširio Evropom.

Kada je u pitanju mreža državnih tužilaštava, usvajanjem Zakona o državnom tužilaštvu³⁵⁵, i Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu³⁵⁶, stvoreni su uslovi za osnivanje Specijalnog državnog tužilaštva kao posebnog državnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije - umjesto sadašnjeg Odeljenja za suzbijanje korupcije, organizovanog kriminala, terorizma i ratnih zločina pri Vrhovnom državnom tužilaštvu. U skladu sa Zakonom o specijalnom državnom tužilaštvu, Specijalno državno tužilaštvo obrazuje se za teritoriju Crne Gore u državnom tužilaštvu kao jedinstvenom i samostalnom organu. Sjedište Specijalnog državnog tužilaštva je u Podgorici i ono preduzima sve radnje iz svoje nadležnosti pred Specijalnim odeljenjem Višeg suda u Podgorici.

Reformom prekršajnog sistema, i prelaskom nekadašnjih organa za prekršaje u sudove za prekršaje, ispunili su se uslovi za sistem koji će biti efikasniji i kvalitetniji, a usklađen sa zahtjevima iz Evropske konvencije o ljudskim pravima, koja nalaže da o prekršajima treba da odlučuju sudovi. Nekadašnju mrežu prekršajnih organa činilo je 17 područnih organa za prekršaje i to u: Baru, Bijelom Polju, Beranama, Budvi, Danilovgradu, Žabljaku, Kolašinu, Kotoru, Mojkovcu, Nikšiću, Plavu, Pljevljima, Podgorici, Rožajama, Ulcinju, Herceg Novom i Cetinju i Vijeće za prekršaje Crne Gore. To je bio poseban sistem u odnosu na sudove, dok su novim Zakonom o sudovima od 2015. godine, osnovana tri suda za prekršaje, sa odeljenjima, kao i Viši sud za prekršaje.

Uzimajući u obzir efekte I faze racionalizacije, Vlada Crne Gore je u decembru 2016. godine usvojila novi Srednjeročni plan racionalizacije mreže sudova za period 2017 – 2019.³⁵⁷ Plan racionalizacije polazi od Analize za potrebe racionalizacije pravosudne mreže koja je izvršena tokom 2015. godine kojom je sagledan efekat ostvarenih mjera prethodne Analize i pratećeg Plana racionalizacije iz 2013. godine. Plan se bazira na pet ciljeva, i to: Racionalizacija mreže sudova i državnih tužilaštava kao organa; Racionalizacija broja sudija i državnih tužilaca; Pratiti efekte rasterećenja sudova povjeravanjem ostavinskih predmeta notara kako u pogledu kvantiteta tako i u pogledu kvaliteta ostvarivanja prava građana u ostavinskim postupcima koji se sprovode pred notarima; Pratiti efekte rada javnih izvršitelja, a posebno u pogledu postupanja sudova u odnosu na pravna sredstva, na odluke javnih izvršitelja; Kontinuirano praćenje Izvještaja Evropske komisije za praćenje efikasnosti pravosudnih sistema (CEPEJ) i na osnovu tih izvještaja donositi odluke o upravljanju ljudskim i materijalnim resursima u pravosuđu.

U metodološkom smislu niti jedan od predstavljenih pet ciljeva nije predstavljen kao cilj u strateškom dokumentu. Praćenje efekata neke javne politike je stvar monitoringa odnosno praćenja realizacije pojedinih preuzetih obaveza – dok se “monitoring” sam po sebi ne može tretirati kao cilj. U tom smislu, praćenje efekata rasterećenja sudova nije cilj, već bi cilj mogao biti samo rasterećenje sudova za izvjestan procenat predmeta (%) kroz preduzimanje određenih mjera poput ustupanja notarima, javnim izvršiteljima i slično. Obzirom da u Planu ne postoje analitički podaci o dosadašnjim učincima i efektima preduzetih mjera u prvoj fazi racionalizacije,

³⁵⁴ Opinion No 15. (2012) of the Consultative Council of European Judges (CCJE) to the attention of the Committee of Ministers of the Council of Europe on the specialisation of judges.

³⁵⁵ Zakon o državnom tužilaštvu, „Službeni list Crne Gore“, br. 11/2015, od 12.3.2015. godine.

³⁵⁶ Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, „Službeni list Crne Gore“, br. 10/2015 od 10.3.2015. godine.

³⁵⁷ Dostupno na: <http://www.mpa.gov.me/biblioteka/strategije>.

cijenimo da su ovi ciljevi dati provizorno, metodološki neprecizno i bez jasne vizije onog što se želi postići njihovom realizacijom.

U planu su predstavljeni pojedini učinci dosadašnje faze racionalizacije pravosudne mreže. Takođe, predstavljeni su ljudski resursi sa kojima raspolažu sudski i tužilački organi – bez navođenja problema sa kojima se u ovom dijelu suočavaju pojedini sudovi ili tužilaštva. Na primjer, u Planu se navodi da OS Kotor ima predsjednika i 15 sudija i prema važećem Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji – ali se ne navodi da već duži vremenski period ovaj sud radi bez 7 sudija, jer se pojedine sudije nalaze na dužem odsustvu – usljed kojeg su predmeti iz Kotora bili delegirani Osnovnom sudu na Cetinju. Ovo je kao posljedicu izazvalo nezadovoljstvo stranaka i njihovih punomoćnika jer su se zbog delegiranja predmeta povećali troškovi postupka uz duže sudske postupke i odugovlačenja koja negativno utiču na efikasnost suda.³⁵⁸ Ovo je samo jedan izolovan primjer, jednog od pitanja na koje je Ministarstvo pravde trebalo da pruži adekvatan odgovor kroz usvajanje Plana racionalizacije, odnosno da apostrofira problematične tačke u pravosudnom sistemu na čijem otklanjanju će se raditi u narednom periodu.

Planom se nije dao odgovor na osnovna zapažanja iz CEPEJ-ovih izvještaja, kojima se konstatuju problematične tačke Crnogorskog pravosuđa – poput velikog odstupanja u broju sudija u odnosu na evropski prosjek na 100.000 stanovnika; izuzetno “gustu” mrežu sudova koja se prepoznaje kroz nalaz da Crna Gora potpada u kategoriju zemalja u kojima postoji od 2-5 sudova na 100.000 stanovnika – a evropski prosjek je 1,4 suda na 100.000 stanovnika itd. Stručna javnost je očekivala da će u Planu moći da se pronađu adekvatni odgovori ili planovi koje će Crna Gora preduzeti da bi se umanjila pomenuta odstupanja u odnosu na druge zemlje članice Savjeta Evrope.

Plan je morao da sadrži mnogo više kvantitativnih informacija o stvarnim efektima koje je rad notara i javnih izvršitelja imao na radno opterećenje sudija. Ne postoje kvantitativni podaci o tome kako su sudovi rasterećeni kroz ustupanje ostavinskih postupaka notarima, odnosno na koji način je ta okolnost uticala na povećanje radnog kapaciteta sudija osnovnih sudova i kako je to rasterećenje sudija od ostavinskih predmeta uticalo na povećanje njihove produktivnosti u drugim vrstama predmeta u kojima su postupali. Isti je slučaj za postupke izvršenja koji su ustupljeni javnim izvršiteljima – odnosno na koji način je ta okolnost uticala na rasterećenje sudova i o kom obimu rasterećenja sudova može da se govori (desetine hiljada, stotine hiljada predmeta).

U Planu racionalizacije se ne pominje oblast primjena informacionih tehnologija u pravosuđu Crne Gore – i na koji način unaprjeđenje primjene informacionih tehnologija može uticati na povećanje efikasnosti pravosudnog sistema Crne Gore. Čini se da je stanje u kom se nalazi statistika pravosudnih institucija izuzetno zabrinjavajuće. Ponovićemo da iste konstatacije sadrži i posljednji izvještaj EK o Crnoj Gori u kome je navedeno da pouzdanost statističkih podataka u pravosuđu i dalje izaziva ozbiljne bojazni.

³⁵⁸ Vidjeti više: <http://skalaradio.com/2015/07/23/osnovni-sud-u-kotoru-bez-dovoljno-sudija/>; "Problem manjak kadrova", Dan, 4.4.2017.

Zaključci:

Učinci prve faze racionalizacije mreže sudova su skromni i nijesu značajnije uticali na ostvarivanje većeg stepena efikasnosti pravosuđa. Prva faza racionalizacije mreže sudova nije ispunila očekivanja kada je riječ o detaljnijem i sveobuhvatnijem pristupu racionalizacije mreže sudova i državnih tužilaštava. Broj sudija je i dalje gotovo dvostruko veći od evropskog prosjeka. Mreža sudova u Crnoj Gori je „izuzetno gusta“ uz pojedine sudove koji shodno evropskim standardima i kriterijumima ne mogu da opravdaju svoje postojanje (na primjer: Osnovni sud u Danilovgradu, Osnovni sud na Žabljaku i Osnovni sud u Plavu). Ostaje veliki prostor za napredak i dalje korake u stvaranju racionalnog i efikasnog pravosudnog sistema u Crnoj Gori. Plan racionalizacije za period 2017-2019 definiše ciljeve koji suštinski ne odslikavaju stvarne potrebe i ciljeve koji stoje pred Crnom Gorom u narednoj fazi procesa racionalizacije pravosudne mreže. Plan predviđa da će racionalizacija broja sudija u Crnoj Gori po kriterijumima koje definiše Metodologija okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija i ravnomjernu opterećenost sudija biti moguća tek 2020. godine nakon uspostavljanja novog informacionog sistema za pravosuđe. Planom nije dat odgovor na osnovna zapažanja iz CEPEJ-ovih izvještaja, kojima se konstatuju problematične tačke Crnogorskog pravosuđa. U Planu se ne pominju veoma značajne oblasti koje mogu imati efekta na dalji tok procesa racionalizacije pravosudne mreže poput primjene informacionih tehnologija u pravosuđu Crne Gore – i na koji način unaprjeđenje primjene informacionih tehnologija može uticati na povećanje efikasnosti pravosudnog sistema Crne Gore.

Preporuke:

Jedan od prvih koraka ka daljoj racionalizaciji pravosudnog sistema Crne Gore treba da bude preispitivanje održivosti postojeće mreže sudova, kontrola povećanja broja sudija i državnih tužilaca i definisanje broja sudova i sudija približno evropskom prosjeku. Međutim, imajući u vidu sadržinu Plan racionalizacije za period 2017-2020 i mjeru kojom je predviđeno da će se dalje aktivnosti racionalizacije broja sudija i tužilaca u Crnoj Gori sprovoditi tek nakon 2020. godine, ostaje neizvjesno u kom pravcu će se kretati dalje aktivnosti Vlade u odnosu na ovu veoma značajnu oblast reforme pravosuđa.

Na nivou Ministarstva pravde hitno oformiti Radnu grupu koja će na detaljan i sveobuhvatan način, tretirajući sva značajna pitanja i preporuke međunarodnih organizacija i eksperata, sačiniti novi Plan racionalizacije za period 2017-2020. Ovo je posebno značajno i u političkom kontekstu, jer analizirajući postojeći Plan – može se izvesti jasan zaključak da Vlada Crne Gore ne posjeduje kapacitet da nastavi sa reformskim aktivnostima u oblasti pravosuđa kao i da ne postoji politička volja da se naprave suštinski pomaci kada je riječ o racionalizaciji pravosudne mreže u Crnoj Gori.

Druga faza racionalizacije pravosudne mreže treba da bude fokusirana na smanjenje broja prvostepenih sudova, praćeno smanjenjem broja sudija. Razmotriti uvođenje izuzetka u odnosu na odrednicu iz orijentacionih mjerila da na dvoje sudija ide jedan savjetnik, u zavisnosti od stepena opterećenja konkretnih sudija/sudova.

Na bazi sprovedene analize funkcionisanja pravosudne mreže - neophodno je pripremiti plan racionalizacije mreže prvostepenih sudova, koji će u prvom redu obuhvatiti “gašenje” sudova koji sa aspekta održivosti ne mogu opravdavati svoje postojanje. Tu u prvom redu mislimo na osnovne sudove u Danilovgradu, Žabljaku i Plavu. Takođe Ministarstvo pravde treba da stvori uslove kroz projektne aktivnosti da se pravni stručnjaci, profesori, NVO sa razvijenim

kapacitetima aktivno uključe u ovaj proces i doprinesu svojim analizama sagledavanju efekata pojedinih preduzetih mjera i aktivnosti u procesu racionalizacije pravosudne mreže.

Kako se u aprilu 2017. godine navršava tri godine od početka rada javnih izvršitelja potrebno je uraditi novu analizu o dosadašnjim efektima njihovog rada, kao i o uticaju njihovog rada na rasterećenje rada sudova u postupcima izvršenja. Posebnu pažnju treba posvetiti pitanju odgovornosti javnih izvršitelja u obavljanju profesionalnih funkcija koje je do sada predstavljalo ozbiljan problem.

2.2. UNAPRJEĐENJE GRAĐANSKOG ZAKONODAVSTVA

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 konstatovala je da je u oblasti krivičnog zakonodavstva u prvoj fazi reforme pravosuđa usvojen novi Zakonik o krivičnom postupku, izmjene i dopune Krivičnog zakonika, Zakon o zaštiti svjedoka, Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična djela i Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku. Sa druge strane, u oblasti građanskog zakonodavstva, usvojeni su novi Zakon o svojinsko-pravnim odnosima, Zakon o obligacionim odnosima, Zakon o nasljeđivanju, Zakon o državnoj imovini, Zakon o stečaju i Zakona o izvršenju i obezbjeđenju. Akcionim planom definisane su sljedeće strateške smjernice u ovoj oblasti, i to:

- pratiti usklađenost krivičnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima i pravnom tekovinom EU (2.2.1);
- jačati tehničke kapacitete za efikasno sprovođenje istražnih mehanizama za borbu protiv korupcije (2.2.2);
- pratiti usklađenost građanskog zakonodavstva sa međunarodnim standardima i pravnom tekovinom EU (2.2.3);
- kontinuirano sprovoditi obuku svih službenih lica koja preduzimaju radnje prema maloljetnim izvršiocima krivičnih djela i maloljetnicima kao žrtvama (2.2.4);
- pratiti efikasnost novog sistema izvršenja i rad javnih izvršitelja (2.2.5).

Akcioni plan za poglavlje 23 u dijelu koji je posvećen jačanju efikasnosti pravosuđa ne prepoznaje mjere koje se odnose na unaprjeđenje krivičnog i građanskog zakonodavstva.

Jedna od prvih aktivnosti na planu usklađivanja krivičnog zakonodavstva i jačanja pravnog okvira za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala bilo je usvajanje **Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu**. Zakon je usvojen krajem februara 2015. godine, uređujući organizaciju i nadležnost Specijalnog državnog tužilaštva, uslove i postupak izbora glavnog specijalnog tužioca i specijalnih tužilaca i odnos sa drugim državnim organima i organima državne uprave, kao i druga pitanja od značaja za rad Specijalnog državnog tužilaštva.³⁵⁹

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti svjedoka usvojen je u toku 2014. godine. Ovim Zakonom je, shodno mjeri 2.2.1.4 AP za sprovođenje Strategije, povećan broj članova Komisije za primjenu Programa zaštite svjedoka sa tri na pet članova. Pored dosadašnjih članova Komisije sudije Vrhovnog suda Crne Gore, zamjenika vrhovnog državnog tužioca i rukovodioca Jedinice za zaštitu svjedoka u Upravi policije, tokom septembra 2014. godine imenovana su i dva nova člana i to direktor ZIKS-a i stručno lice - psiholog.

³⁵⁹ "Službeni list Crne Gore" broj 10/15.

Tokom juna 2015. godine, usvojene su **izmjene i dopune Zakonika o krivičnom postupku**³⁶⁰ kojim su uvedene brojne izmjene koje uključuju: definisanje početka krivičnog postupka i ograničenja određenih prava usljed vođenja krivičnog postupka; unaprijeđenje odredaba o obaveznoj odbrani; dopunu mehanizama zaštite lica koja prijavljuju korupciju u slučajevima kada se saslušavaju kao svjedoci u krivičnom postupku; unaprijeđenje odredaba o mjerama tajnog nadzora, koje uključuju proširenje kataloga krivičnih djela za koja se mogu odrediti, krug lica na koje se mjere tajnog nadzora mogu primijeniti, organe koji ih mogu odrediti i vrijeme njihovog trajanja; Unaprijeđenje odredaba o pritvoru; Izmjenu odredbe o dostavljanju podataka o elektronskom komunikacijskom saobraćaju i uvođenje odredbe o dostavljanju podataka o bankovnim računima i bankarskim transakcijama; propisivanje mogućnosti da Upravi carina sasluša osumnjičenog u fazi izviđaja; Produženje vremena zadržavanja okrivljenog od strane policije i državnog tužioca; Propisivanje prava na pritužbu na rješenje o odbacivanju krivične prijave; unaprijeđenje odredaba o kontroli optužnice; Proširenje je krug krivičnih djela za koje se može predložiti tj. zaključiti sporazum o priznanju krivice; Unaprijeđenje odredaba kojima se uređuje postupak po žalbi i to dopunom odredaba o bitnim povredama krivičnog postupka kao jednog od osnova zbog kojih se presuda može pobijati, jačanja samog postupanja po žalbi i donošenja odluka drugostepenog organa; unaprijeđenje odredaba o predlogu za podnošenje zahtjeva za zaštitu zakonitosti.

Vlada Crne Gore je 1. oktobra 2015. godine donijela Plan praćenja implementacije Zakona o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku (ZKP), za period septembar 2015 – septembar 2017. godine. Planom su definisane četiri oblasti u kojima će se pratiti primjena izmjena ZKP-a, i to: informisanje stručne i zainteresovane javnosti o Zakonu o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku; realizacija mjera iz akcionih planova za poglavlja 23 i 24 koje se odnose na izmjene i dopune ZKP-a; realizacija aktivnosti na ispunjenju privremenih mjerila u poglavljima 23 i 24 i izrada analiza, informacija i izvještaja. Takođe, formirano je i radno tijelo koje je pratilo primjenu ZKP-a, u kom su učestvovali predstavnici Ministarstva pravde, Vrhovnog suda Crne Gore, Vrhovnog državnog tužilaštva, Ministarstva unutrašnjih poslova, Uprave policije, Uprave carina i Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije. Do sada su objavljena dva polugodišnja izvještaja ovog tijela o primjeni izmjena ZKP-a – prvi izvještaj za period septembar 2015 – februar 2016 i drugi izvještaj mart 2016-avgust 2016.

U kontekstu izmjena krivičnog zakonodavstva, usvojeni su:

- **Zakon o oduzimanju imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću** (23. septembra 2015. godine) kojim je uređen postupak vođenja finansijskih istraga i institut oduzimanja imovine (materijalne i procesne odredbe o oduzimanju imovine, odredbe o njenom upravljanju, staranju i povraćaju).³⁶¹

- **Zakon o carinskoj službi** (28. decembra 2015. godine) kojim su precizirana ovlašćenja carinskih službenika za preduzimanje mjera tokom izviđaja, što ima za cilj efikasnije vođenje prekrivičnog postupka.³⁶²

- **Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična djela** (17. juna 2016. godine) kojim je proširen katalog mjera bezbjednosti koje se mogu izreći pravnom licu, proširen je osnov odgovornosti pravnih lica za krivična djela, preciznije je definisano nastupanje pravnih posljedica osude, a proširene su i vrste pravnih posljedica osude.

³⁶⁰ "Službeni list Crne Gore", broj 35/15.

³⁶¹ "Službeni list Crne Gore, broj 58/2015" od 9.10.2015.

³⁶² "Službeni list Crne Gore, broj 3/2016" od 15.1.2016.

U oblasti materijalnog krivičnog zakonodavstva u prethodnom periodu su u tri navrata vršene izmjene i dopune Krivičnog zakonika Crne Gore (2010, 2011 i 2013. godine), kojim je izvršeno usklađivanje sa relevantnim međunarodnim standardima.

Ministarstvo pravde je tokom 2016. godine odlučilo da formira radnu grupu za preispitivanje određenih odredaba **Krivičnog zakonika Crne Gore** (KZCG) i izradu Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Crne Gore. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama KZCG je dat na javnu raspravu 11. januara 2017. godine, tako što je objavljen u biblioteci u okviru internet stranice ministarstva pravde, bez skretanja pažnje javnosti na drugi način. Zainteresovana javnost je imala mogućnost da da komentare i predloži sugestije za izmjene i dopune Krivičnog zakonika Crne Gore. Nakon javne rasprave, Ministarstvo pravde je objavilo Izvještaj iz koga treba posebno izdvojiti da je njegova Radna grupa za izradu izmjena KZCG usvojila predlog NVO Centar za građansko obrazovanje da se u okviru krivičnih djela protiv intelektualne svojine kriminalizuje plagijat, u okviru člana 233 KZCG – Povreda moralnih prava autotra i interpretatora, tako što je propisan teži oblik ovog krivičnog djela. Takođe, na predlog NVO Centar za građansko obrazovanje, ovo krivično djelo uvršteno je u spisak krivičnih djela za koje krivično gonjenje i izvršenje kazne ne zastarjeva (član 129 KZCG).

Međutim, **odbijena je preporuka Komiteta protiv mučenja UN da se obezbijedi da krivična djela kojima se sankcioniše tortura ne zastarjevaju i da se povećaju kazne za njih**³⁶³, kao i predlog NVO Akcija za ljudska prava da se obezbijedi da ne zastarijevaju krivična djela Teško ubistvo i Ubistvo i drugi predlozi.³⁶⁴

Usvojen je i predlog NVO Centar za ženska prava za pooštavanje kazne za krivično djelo Posredovanje u vršenju prostitucije, izmjenom člana 210 KZCG propisivanjem kazne zatvora od tri mjeseca do dvije godine. Na nisku kaznu za ovo krivično djelo ukazao je i Savjet Evrope (GRETA – Group of Experts on Trafficking of Human Beings).³⁶⁵

Jedna od najznačajnijih izmjena koje je predložilo Ministarstvo pravde tiče se čl. 396a kojim se propisuje da će se onaj ko javno izloži poruzi sud ili državno tužilaštvo, kazniti novčanom kaznom ili zatvorom do šest mjeseci. Predloženo je i da će se novčanom kaznom ili zatvorom do jedne godine kazniti onaj ko prije donošenja pravosnažne sudske odluke javnom izjavom o postupku koji je u toku prekrši pretpostavku nevinosti ili je javnu izjavu dao u namjeri da povrijedi nezavisnost suda ili da utiče na državnog tužioca u obavljanju njegove funkcije ili da na drugi način ozbiljno ometa vođenje krivičnog postupka. Takođe, predloženo je i da se onaj ko sudiju, državnog tužioca, advokata, notara ili javnog izvršitelja silom ili prijetnjom ili na drugi način ozbiljno ometa ili spriječi u vršenju dužnosti da donese ili ne donese neku odluku ili da preduzme ili ne preduzme određenu radnju, kazni zatvorom od šest mjeseci do pet godina.

Akcija za ljudska prava je kritikovala predloženu odredbu iz razloga što radnja „izlaganje poruzi“ nije definisana u KZ, niti je Ministarstvo pravde predložilo njenu definiciju, a prema praksi Evropskog suda za ljudska prava zakon mora biti precizno formulisan. Shodno obrazloženju koje je HRA uputila Ministarstvu pravde, „izlaganje poruzi“ bi se moglo tumačiti i tako da spriječi i argumentovanu kritiku u javnom interesu na račun suda ili tužilaštva s primjesama humora, što je suprotno evropskim standardima. Za HRA je posebno zabrinjavajuća propisana kazna

³⁶³ United Nations, Committee Against Torture, Concluding observations on the second periodic report of Montenegro, CAT/C/MNE/CO/2, 17.6.2014, tačka 6, b) i c).

³⁶⁴ Detaljnije vidi: "Nacrt Krivičnog zakonika kao propuštena prilika za reformu", Akcija za ljudska prava 15.3.2017, dostupno na: <http://www.hracion.org/?p=12433>.

³⁶⁵ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Montenegro, second evaluation round, GRETA (2016) 19, 29.9.2016, str. 40.

zatvora za predloženo djelo, ako se ima u vidu da ni za dekriminalizovana djela Kleveta i Uvreda prije dekriminalizacije nije bila propisana zatvorska kazna, a da KZ već predviđa mogućnost da sud novčanu kaznu zamijeni zatvorom u slučaju da se novčana kazna ne plati.³⁶⁶

Ministarstvo pravde je odbilo 7 od 8 predloga Centra za ženska prava i Sigurne ženske kuće koji su se odnosili na usaglašavanje KZ-a sa Konvencijom Savjeta Evrope o suzbijanju i sprječavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istambulskom konvencijom). Kao što je ranije navedeno, usvojen je samo jedan predlog NVO Centar za ženska prava koji se odnosi na pooštavanje kazne za krivično djelo Posredovanje u vršenju prostitucije, izmjenom člana 210 KZ uz propisivanje kazne zatvora od tri mjeseca do dvije godine. Radna grupa Ministarstva pravde nije prihvatila predloge Centra za ženska prava i Sigurne ženske kuće koji se odnose na pooštavanje kaznene politike za krivično djelo nasilje u porodici i porodičnoj zajednici, uprkos činjenici da su propisane kazne za ova krivična djela najniže u regionu. Ministarstvo pravde je odbilo da ukine predviđenu novčanu kaznu za osnovni oblik ovog krivičnog dela, iako ove nevladine organizacije kontinuirano ukazuju na to da novčana kazna direktno pogađa decu i žene žrtve nasilja, jer se plaća iz njihovog porodičnog budžeta. Odbijenim predlozima su trazene i strožije kazne za krivična djela nedozvoljene polne radnje, proganjanje, genitalno sakaćenje, prinudna sterilizacija i silovanje, a Ministarstvo nije prihvatilo ni predlog da se uvede novo krivično djelo seksualno uznemiravanje. Zabrinjava činjenica da je Ministarstvo pravde Nacrtom izmjena i dopuna KZ-a, predvidjelo novi oblik krivičnog djela silovanje, za koje učinocima, imajući u vidu visinu zapriječene sankcije, može biti izrečena uslovna osuda. Na ovaj način silovanje će postati "djelo malog značaja" i doprinijeće porastu recidiva slučajeva silovanja, jer će tužiocima biti mnogo lakše da silovatelje gone za ovaj lakši oblik silovanja, koji će zahtijevati manji stepen dokazivanja. Ministarstvo pravde je time pokazalo da ne poštuje stavove Evropskog suda za ljudska prava koji su jasno navedeni u slučajevima silovanja u kojima su države bile odgovorne za nepružanje zaštite žrtvama.³⁶⁷ Podsjećamo i da se Crna Gora, izjavom o sukcesiji UN Konvenciji o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW Konvencija), obavezala i na poštovanje standarda koje propisuje UN Komitet za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena, koji je u svojoj odluci u predmetu Karen Tajag Vertido protiv Filipina od 16. jula 2010.g., naložio državi Filipini: (i) Izmjenu definicije silovanja u zakonu kako bi centralno mjesto definicije predstavljao nedostatak saglasnosti; (b) Iz definicije izbaciti uslov da seksualni napad mora biti učinjen silom ili prijetnjom, kao i svaki uslov da je bilo penetracije. Stoga Nacrt izmjena i dopuna Krivičnog zakonika Crne Gore nije usklađen sa Konvencijom Savjeta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istambulskom konvencijom), standardima i stavovima Evropskog suda za ljudska prava, kao ni sa standardima koje propisuje Konvencija Ujedinjenih Nacija za zabranu diskriminacije žena (CEDAW).³⁶⁸

U trenutku pripreme ovog Izvještaja još uvijek nije bio usvojen Predlog zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Crne Gore.

Za sudije i tužioce su u kontinuitetu realizovani programi obuke (2.2.1.5) i specijalizacije shodno promjenama krivičnog zakonodavstva.

Uz izvjesna kašnjenja, sprovedene su određene aktivnosti na **jačanju tehničkih kapaciteta za efikasno sprovođenje istražnih mehanizama za borbu protiv korupcije** (2.2.2). Iako je

³⁶⁶ Vidjeti više: „Povodom usvajanja nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika – Bez jače zaštite za novinare“, Akcija za ljudska prava, 29.01.2017, dostupno na: <http://www.hraction.org/?p=12128>

³⁶⁷ M.C. v Bulgaria (Broj predmeta: 39272/98; presuda od 04/03/2004); D.J. v Croatia (Broj predmeta: 42418/10; presuda od 24/10/2012)

³⁶⁸ U pripremi ovog dijela Izvještaja doprinos dala Maja Raičević, direktorica Centra za ženska prava.

prvobitno bila planirana za početak 2015. godine, mjera koja se odnosila na uspostavljanje posebnog informacionog sistema u VDT-u koji će služiti za uspostavljanje baze podataka i sigurnog kanala komunikacije sa sudom, policijom i drugim organima odgovornim za sprovođenje zakona, realizovana je polovinom marta 2016. godine kada je izvršeno povezivanje zgrade Vrhovnog državnog tužilaštva (u kojoj se nalaze i Specijalno državno tužilaštvo i Više državno tužilaštvo Podgorica) na optiku, kao i stvoreni tehnički uslovi za postavljanje mrežne opreme neophodne za kreiranje bezbjednih kanala za razmjenu podataka. U okviru realizacije donacije Ambasade SAD u Podgorici izvršena je instalacija tzv. aktivne mrežne opreme u svim crnogorskim tužilaštvima. Uspostavljeni su zaštićeni elektronski kanali (IPsec VPN) između svih tužilaštava, kao i prema MUP-u, Ministarstvu pravde i Ministarstvu za informaciono društvo i telekomunikacije. Međutim značajniji dio mjere, koji se odnosi na povezivanje Vrhovnog državnog tužilaštva i Specijalnog tužilaštva i pristup bazama podataka neophodnim za efikasno vođenje finansijskih istraga, podataka o oduzetoj imovinskoj koristi, kao i elektronsku razmjenu podataka i informacija još uvijek nije realizovan. Obrazloženje koje se može pronaći u Izvještaju o realizaciji AP za poglavlje 23 je da povezivanje relevantnih organa sa Tužilaštvom nije izvršeno usljed nedostatka sredstava.³⁶⁹

U odnosu na **praćenje usklađenosti građanskog zakonodavstva sa međunarodnim standardima i pravnom tekovinom EU** (2.2.3), izvršene su izmjene Zakona o parničnom postupku³⁷⁰, Zakona o izvršenju i obezbjeđenju³⁷¹ i usvojen je Zakon o međunarodnom privatnom pravu³⁷². Krajem jula 2016. godine usvojen je Zakon o izmjenama i dopunama Porodičnog zakona Crne Gore.

Vlada je tokom novembra 2016. godine utvrdila prijedlog **Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima** kojim se uvodi ravnomjerna raspodjela predmeta za predmete u kojima se kao izvršni povjerilac pojavljuju državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave i lokalne uprave, ustanove i drugi subjekti koji vrše javna ovlašćenja kao i privredna društva u kojima je država većinski vlasnik kapitala. Pored toga, u cilju jačanja odgovornosti javnih izvršitelja, unaprijediće se odredbe zakona koje se odnose na disciplinske povrede i disciplinski postupak, kao i uslovi za imenovanje javnih izvršitelja. Novim Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, usvojenim u martu 2017. godine, izvršena je snažna i efikasna intervencija u značajnom dijelu problematičnih oblasti prethodnih zakonskih rješenja.

Sprovođenje smjernice sprovođenja obuka svih službenih lica koja preduzimaju radnje prema maloljetnim izvršiocima krivičnih djela i maloljetnicima kao žrtvama (2.2.4), realizovano je kroz organizaciju specijalističkih obuka za sudije i državne tužioce za maloljetnike u cilju jačanja dijaloga među sudijama zemalja regiona i razmjene iskustava sa zemljama EU kao i kroz sprovođenje obuke za primjenu indikatora za praćenje maloljetničkog pravosuđa u PRIS-u. Shodno informacijama iz polugodišnjih izvještaja o realizaciji AP 2014-2016 u prethodnom periodu od strane Centra za edukaciju u sudstvu i državnom tužilaštvu realizovano je 3 (tri) aktivnosti kontinuirane edukacije u kojima je učestvovao 51 predstavnik pravosuđa i to: 48 sudija i 3 državna tužioca (sve aktivnosti sprovedene u drugoj polovini 2014. godine). U 2014. godini sprovedena je obuka za primjenu indikatora za praćenje maloljetničkog pravosuđa u PRIS-u koju je prošla 3 zaposlena u Sekretarijatu Sudskog savjeta.

³⁶⁹ Izvještaj o realizaciji AP za poglavlje 23, januar 2017, str. 127.

³⁷⁰ „Službeni list CG”, br. 47/15 i 48/15.

³⁷¹ „Službeni list CG”, br. 20/15.

³⁷² „Službeni list CG”, br. 1/14, 6/14, 11/14, 14/14 i 14/15.

Preporuka:

Neophodno je pratiti primjenu novih zakona i novousvojenih standarda i efekte njihove primjene u nacionalnom pravnom sistemu. Takođe, potrebno je u kontinuitetu razmatrati i primjenjivati preporuke za unaprjeđenje krivičnog i građanskog zakonodavstva koje predlažu relevantna monitoring tijela međunarodnih organizacija.

2.3. SMANJIVANJE BROJA ZAOSTALIH PREDMETA

Evropska unija je na početku pregovora istakla značaj stabilnog smanjenja broja zaostalih predmeta kao ključnog koraka za veću efikasnost crnogorskog pravosuđa.³⁷³

Akcionim planom za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za period 2014-2016 (AP) u okviru cilja 2.3 "Smanjenje broja zaostalih predmeta" planirano je 9 strateških smjernica (2.3.1-2.3.8) i 16 mjera za koje je u polugodišnjim izvještajima Vlade navedeno da se realizuju u kontinuitetu, dok je manji broj potpuno realizovan. Strateške smjernice su:

- Efikasna primjena Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (2.3.1);
- Podsticati alternativne načine rješavanja krivičnih, građanskih i privrednih sporova (2.3.2);
- Izmijeniti Zakon o vanparničnom postupku u pogledu preciziranja odredbi koje se odnose na vođenje ostavinskih postupaka od strane notara (2.3.3);
- Posebno pratiti rješavanje predmeta u sudovima i usvajati programe rješavanja zaostalih predmeta u svim sudovima (2.3.4);
- Jačati ljudske resurse u pravosuđu (2.3.5);
- Jačati menadžment u pravosuđu stavljanjem akcenta na poslove koji se odnose na kretanje predmeta, zaostatke, pritužbe i sl. u cilju poboljšanja kvaliteta rada po predmetima (2.3.6);
- Imenovati javne izvršitelje radi ubrzanja postupka, jačanja pravne discipline i smanjenja broja izvršnih predmeta (2.3.7);
- Na osnovu analize pravosudne statistike o funkcionisanju pravosudnog sistema izvršiti efikasnu raspodelu ljudskih i finansijskih resursa (2.3.8).

Pokazatelj (indikator) uticaja adekvatne primjene ovih mjera je "efikasan i djelotvoran pravosudni sistem u kome se predmeti rješavaju i izvršavaju u razumnom roku, uz podsticanje alternativnih načina rješavanja sporova".³⁷⁴

AP za poglavlje 23 bavi se zaostalim predmetima u okviru preporuke 1.4.2: „...Dodatno smanjiti broj zaostalih predmeta, pogotovo kad su u pitanju parnični predmeti.” Planirane aktivnosti su:

³⁷³ Zajednička pozicija EU, op.cit, str. 5.

³⁷⁴ Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za period 2014-2016, strana 27.

- praćenje zaostalih predmeta u okviru PRIS-a i utvrditi pravila i godišnje programe za rješavanje zaostalih predmeta na nivou svih sudova (1.4.2.6);
- preduzimanje mjera za rješavanje zaostalih predmeta: dobrovoljno upućivanje sudija koji su manje opterećeni u sud koji ima zaostatke, delegacija predmeta, unaprjeđenje i kontrola rada službe dostave i izvršenja, praćenje rada kroz mjesečno podnošenje izvještaja predsjedniku suda od strane sudija na rješavanju predmeta, kvartalno podnošenje izvještaja o radu savjetnika u sudu, alternativni načini rješavanja sporova - posredovanje, sudsko poravnanje, arbitraža (1.4.2.7).

Efikasna primjena Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku

Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku je stupio na snagu krajem decembra 2007. godine, tako da se primjenjuje već skoro punih deset godina.³⁷⁵ Ovim zakonom su propisana dva pravna sredstva za zaštitu ovog prava, zahtjev za ubrzanje postupka ili kontrolni zahtjev i tužba za pravično zadovoljenje u slučaju kršenja prava. U Strategiji reforme pravosuđa 2014-2016 iz decembra 2013. godine se navodi da se primjena ovih pravnih sredstava pokazala djelotvornom i da je dala rezultate u pogledu efikasnijeg rada i odgovornosti sudija.³⁷⁶ Takođe, u godišnjem izvještaju o radu sudova za 2016. godinu daje se ocjena da se ovaj zakon pokazao kao djelotvorno sredstvo zaštite prava na suđenje u razumnom roku.³⁷⁷ Međutim, ove ocjene su paušalne, jer nisu date na bazi mjerenja stvarne djelotvornosti pravnih sredstava u praksi, tj. analize da li su zahtjevi za ubrzanje postupka zaista doveli do ubrzanja postupka u za to predviđenom roku i da li je tužba za naknadu štete obezbijedila adekvatno zadovoljenje u slučajevima kršenja prava. Stav Evropskog suda za ljudska prava u presudi *Vukelić protiv Crne Gore*, iz juna 2013. godine o djelotvornosti ovih sredstava zasnovan je na nepotpunim podacima koje je tom sudu dostavila Crna Gora.

NVO Akcija za ljudska prava je do sada objavila dva izvještaja u kojima je analizirala učinak sredstava propisanih ovim zakonom, i zaključak oba je bio da primjena sredstava u praksi nije dovoljno djelotvorna. Prema posljednjem izvještaju, u periodu 2011-2015, usvojen je svaki 4. zahtjev za ubrzanje postupka, od kojih čak 2/3 nije dovelo do ubrzanja postupka u predviđenom roku od četiri mjeseca.³⁷⁸

³⁷⁵ Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, *Sl. list CG*, br. 11/2007 od 13.12.2007.

³⁷⁶ Strategija reforme pravosuđa 2014-2018, Podgorica, decembar 2013, str. 20.

³⁷⁷ Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2016. godinu, str. 32.

³⁷⁸ Vidi "Analiza primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku za period 2011-2015. godine", Akcija za ljudska prava, januar 2017: <http://www.hracion.org/?p=12395>. Sažetak: "Pravni lijekovi za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, zahtjev za ubrzanje postupka (kontrolni zahtjev) i tužba za pravično zadovoljenje zbog kršenja prava na suđenje u razumnom roku, uvedeni na kraju 2007. godine, koriste se mnogo više nego u prvim godinama primjene, ali i dalje srazmjerno malo u odnosu na ukupan broj zaostalih predmeta u crnogorskim sudovima. U periodu 2011-2015 predsjednici/e sudova su prihvatili tek svaki četvrti zahtjev za ubrzanje postupka, a Vrhovni sud je usvojio svaku drugu tužbu. U više od 1/4 predmeta, u kojima je Vrhovni sud utvrdio kršenje prava na suđenje u razumnom roku, zahtjevi za ubrzanje postupka su prethodno bili pravosnažno odbijeni. Prema istraživanju sprovedenom na reprezentativnim uzorcima, prihvatanje kontrolnih zahtjeva u 2/3 slučajeva nije dovelo do ubrzanja postupka u zakonom predviđenom roku od 4 mjeseca. Ovo nalaže da predsjednici/e sudova koji postupaju po tim zahtjevima preispitaju svoju praksu. U praksi Vrhovnog suda ne postoji jasan kriterijum za utvrđivanje visine pravičnog zadovoljenja (nematerijalne štete), kakav primjenjuje Evropski sud za ljudska prava. Nije obezbijeđeno da presuda kojom se usvoji tužba i utvrdi kršenje prava, dovede i do hitnog okončanja postupka", op.cit, str. 70

Za ostvarivanje efikasne primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, Akcionim planom je bila predviđena mjera 2.3.1.1 „Pratiti primjenu zakonodavnog okvira“ u okviru aktivnosti:

- a) izrade informacije o primjeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku;
- b) objavljivanje informacije na internet stranici Ministarstva pravde.

Takođe, AP za 23 je predviđeno da Ministarstvo pravde na godišnjem nivou prati primjenu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (mjera 3.2.3), pri čemu su kao indikatori rezultata navedeni broj zahtjeva za ubrzanje postupka u odnosu na prethodni period, i broj podnijetih tužbi za pravično zadovoljenje u odnosu na prethodni period, što bi značilo da izvještaji treba da sadrže ove podatke.

Kao indikator uticaja, predviđen je: "procenat predmeta starijih od 3 godine koji su u radu kod sudova", što bi značilo da je opadanje procenta ove vrste predmeta pokazatelj da se sredstva na osnovu ovog Zakona djelotvorno primjenjuju. Načelno posmatrano, ovaj pokazatelj to može da znači, ali i ne, jer opadanje broja starih predmeta ne zavisi samo od primjene ovog Zakona. Drugim riječima, za ocjenu djelotvornosti sredstava koja propisuje Zakon mora se pribeći konkretnijem i ciljanom ispitivanju njegovog neposrednog učinka u vidu ubrzavanja postupka iprakse Vrhovnog suda u odnosu na obezbjeđenje naknade nematerijalne štete u slučaju kršenja prava.

U prvom polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP navodi se da je Ministarstvo pravde sačinilo Izvještaj o primjeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku za period 15.5.2012 – 1.4.2014. godine³⁷⁹, u drugom da se izrada narednog izvještaja očekuje do kraja 2015, u trećem da je Ministarstvo pravde u januaru 2016. godine izradilo Izvještaj o primjeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku za period 1. januar – 31. decembar 2015³⁸⁰, dok se u četvrtom navodi isti indikator kao u trećem izvještaju. Time se primjena svih aktivnosti i mjere smatra realizovanom.

Prvi izvještaj Ministarstva pravde o primjeni Zakona u periodu 15.05.2012.-1.04.2014. se zasniva isključivo na statističkim podacima prikupljenim iz izvještaja o radu sudova i pojedinačnih izvještaja sudova³⁸¹, bez uvida u same predmete, postupanje u njima, i postupanje nakon odluke o kontrolnom zahtjevu ili nakon odluke o žalbi, pa ne ispunjava funkciju indikatora za mjerenje uspjeha realizacije primjene pravnih sredstava predviđenih Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

³⁷⁹ Izvještaj je dostupan na internet stranici Ministarstva pravde: <http://www.pravda.gov.me/biblioteka/izvjestaji>.

³⁸⁰ Izvještaj je dostupan na internet stranici Ministarstva pravde: <http://www.pravda.gov.me/biblioteka/izvjestaji>.

³⁸¹ Izvještaj o primjeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku za period 15.05.2012.-1.4.2014. Ministarstvo pravde, Direktorat za pravosuđe, Podgorica, jun 2014, Uvod, str. 1, pasus 10.

U drugom izvještaju o primjeni Zakona za period 1. januar - 31. decembar 2015. godine³⁸² unaprijeđena je metodologija izvještavanja i približilo se zahtjevu iz Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 po kojoj bi taj izvještaj trebalo da bude pokazatelj mjerenja uspjeha realizacije Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.

Izvještaj o primjeni Zakona u 2015. godini sadrži podatke o:

- podnijetim kontrolnim zahtjevima u 2015. (211), o broju usvojenih (21), odbijenih (99), odbačenih (6), neriješenih (18), te onih u kojima je dostavljeno obavještenje u smislu člana 17 (53);
- žalbama povodom odluka o kontrolnim zahtjevima (42), o broju odbijenih (23), odbačenih (1), ukinutim rješenjima (2), preinačenim rješenjima (5) i neriješenim (11),
- tužbama za pravično zadovoljenje (35) usvojenim (17), odbijenim (6), odbačenim (7) završenim na drugi način (1) i neriješenim (4).

Za razliku od ranijih izvještaja, ovaj izvještaj za 2015. godinu sadrži posebno poglavlje „Praćenje ispunjenja mjera iz rješenja po kontrolnim zahtjevima ili iz oba rješenja po kontrolnim zahtjevima ili iz obavještenja iz člana 17 zakona“. U tom djelu se daje opis postupanja u predmetima nakon rješenja o usvajanju kontrolnog zahtjeva ili nakon dostavljanja obavještenja u osnovnim sudovima, u Privrednom sudu, Višem sudu Bijelo Polje, Višem sudu Podgorica, Upravnom, Apelacionom i Vrhovnom sudu. Međutim, ne daju se ni poslovni brojevi pod kojima se vode kontrolni zahtjevi (Su), niti brojevi predmeta u kojima je zahtjev podniet, što ovaj dio izvještaja čini netransparentnim.

Osim konstatacije navedene u izvještaju da se „korišćenje kontrolnog zahtjeva kao pravnog sredstva... pokazalo djelotvornim³⁸³“, izvještaj ne sadrži sintetizovanu statističku analizu rokova u kojima sudovi postupaju, na osnovu prikupljenih podataka. Taj nedostatak onemogućava mjerenje učinka u primjeni ovih sredstava i kasnije upoređivanje podataka. Ne daje se ni analiza odbijenih kontrolnih zahtjeva.

Iako je korisna praksa nagoviještena u izvještaju za 2015. godinu, Ministarstvo pravde bi ubuduće izvještajima trebalo dati konkretnim podacima potkrijepiti zaključak o tome da li su sredstva propisana Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku djelotvorna ili nisu, a to bi trebalo učiniti statističkim podacima o vremenu postupanja sudova nakon usvajanja kontrolnog zahtjeva i dostavljanja obavještenja. Sudskim poslovnikom u čl. 409 st. 2 predviđeno je da Ministarstvo pravde može imati uvid u predmete putem PRIS-a (bez prava na unos i promjenu podataka), pa bi Ministarstvu, prilikom izrade sljedećeg izvještaja, bilo lako da provjeri, uvidom u konkretne predmete putem PRIS-a, da li se postupa u rokovima koji su određeni rješenjem o usvajanju kontrolnog zahtjeva ili onima koji su navedeni u obavještenju u smislu člana 17 Zakona i koliko je vremena prošlo od usvajanja zahtjeva ili dostavljanja

³⁸² Izvještaj o primjeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku 1. januar– 31. decembar 2015. Ministarstvo pravde, Direktorat za pravosuđe, Podgorica, januar 2016. (<http://www.pravda.gov.me/biblioteka?query=Izvie%u0161taj&sortDirection=desc>)

³⁸³ Izvještaj o primjeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku 1. januar – 31. decembar 2015, Ministarstvo pravde, Direktorat za pravosuđe, Podgorica, str. 22.

obavještenja do donošenja odluke pred tom instancom. Tek takvi podaci mogu biti pouzdana osnova za ocjenu djelotvornosti ovih sredstava.

Zaključak: Izvještaji Ministarstva pravde Vlade Crne Gore još uvijek nisu sačinjeni tako da sagledavaju ostvarenje svrhe Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku – djelotvorno ubrzavanje postupaka i obezbjeđenje pravične naknade za kršenje prava. Izvještaj ne sadrži sintetizovanu statističku analizu rokova u kojima sudovi postupaju, na osnovu prikupljenih podataka. Taj nedostatak onemogućava mjerenje učinka u primjeni ovih sredstava i kasnije upoređivanje podataka.

Preporuka: Akcionim planom 2017-2018 obezbijediti nastavak praćenja primjene sredstava propisanih ovim zakonom tako da se ispituje i cijeni njihova djelotvornost. Izvještaje dopuniti statističkim indikatorima o vremenu postupanja sudova nakon usvajanja kontrolnog zahtjeva i dostavljanja obavještenja, posebno u vidu poštovanja rokova, što bi bila pouzdana osnova za ocjenu djelotvornosti ovog pravnog sredstva za ubrzavanje postupka.

Zaključak Evropskog suda za ljudska prava o djelotvornosti sredstava je zasnovan na nepotpunim podacima

U Izvještaju Ministarstva pravde za period od 15.05.2012. do 1.04.2014. navedeno jed a je presudom Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) u predmetu *Vukelić protiv Crne Gore* od 4.6.2013, taj sud eksplicitno utvrdio djelotvornost pravnih sredstava koje propisuje Zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku.³⁸⁴ U pomenutoj presudi, Evropski sud je zaključio: "s obzirom na značajan razvoj relevantne domaće sudske prakse u ovoj oblasti, kontrolni zahtjev mora, u principu ... da se smatra djelotvornim pravnim lijekom u okviru značenja člana 35 stav 1 Konvencije u odnosu na sve predstavke predate protiv Crne Gore nakon datuma na koji ova presuda postane pravosnažna" (kurziv HRA).³⁸⁵

Međutim, analiza podataka iz godišnjih izvještaja o radu sudova u Crnoj Gori pokazuje da je do zaključka od "značajnom razvoju relevantne domaće prakse" ESLJP u predmetu *Vukelić* došao na osnovu nepotpunih podataka koje mu je dostavila Crna Gora.³⁸⁶ Broj kontrolnih zahtjeva je u konkretnom periodu koji je ispitivao ESLJP bio zapravo dvostruko veći od broja o kome je taj sud obavješten, broj odbijenih kontrolnih zahtjeva je bio četiri puta veći od broja koji je sud imao u vidu, a kontrolni zahtjevi su u praksi najvjerovatnije bili 32% manje djelotvorni nego što je ESLJP zaključio da su bili, na osnovu podataka koji su mu dostavljeni.

³⁸⁴ Izvještaj o primjeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku za period 15.05.2012-1.04.2014, Ministarstvo pravde, Direktorat za pravosuđe, Podgorica, jun 2014, str. 13.

³⁸⁵ *Vukelić protiv Crne Gore*, presuda od 4.6.2013, st. 85, prevod dostupan na internet stranici Vrhovnog suda Crne Gore: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/1200.pdf>.

³⁸⁶ Podatke koje je ESLJP imao u vidu vidi u presudi *Vukelić protiv Crne Gore*, op.cit, st. 67-71, i "Analiza primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku za period 2011-2015. godine", Akcija za ljudska prava, januar 2017, str. 63.

Zaključak: Evropskom sudu za ljudska prava su 2013. godine dostavljeni polovični podaci o odlučivanju o zahtjevima za ubrzanje sudskih postupaka (kontrolni zahtjevi), na osnovu kojih je taj sud onda u presudi *Vukelić protiv Crne Gore* zaključio da se radi o djelotvornom pravnom sredstvu. Dostavljeni podaci znatno odstupaju od podataka iz godišnjih izvještaja o radu sudova i zaključaka iz analize HRA o djelotvornosti kontrolnog zahtjeva u praksi - kontrolnih zahtjeva je u konkretnom periodu bilo dvostruko više od broja o kome je Evropski sud obavješten, broj odbijenih kontrolnih zahtjeva je bio četiri puta veći od broja koji je taj sud imao u vidu, a kontrolni zahtjevi su u praksi najvjerovatnije bili 32% manje djelotvorni nego što je ESLJP zaključio da su bili, na osnovu podataka koji su mu dostavljeni.

Preporuka: Ispitati kako je došlo do toga da se Evropskom sudu dostave samo polovični podaci, u cilju unapređenja povjerenja u crnogorsko pravosuđe.

.....

O sprovođenju strateške smjernice 2.3.2 „Podsticati alternativne načine rješavanja krivičnih, građanskih i privrednih sporova“, vidi u nastavku, poglavlje 2.5, a o sprovođenju strateške smjernice 2.3.3 „Izmijeniti Zakon o vanparničnom postupku u pogledu preciziranja odredbi koje se odnose na vođenje ostavinskih postupaka od strane notara“ vidi 2.3.3.

Praćenje rješavanja zaostalih predmeta i usvajanje programa njihovog rješavanja

Statističko praćenje rješavanja zaostalih predmeta

Ukupan broj zaostalih predmeta predstavlja razliku između ukupnog broja neriješenih predmeta na početku godine i riješenih zaostalih predmeta na kraju godine.³⁸⁷ Među zaostalim predmetima prioritet u rješavanju imaju tzv. stari predmeti, to su predmeti u kojima je od pokretanja postupka proteklo više od tri godine. Oni se posebno prate u PRIS-u i prikazuju u izvještajima o radu sudova, a vode se i u posebnim crvenim omotima.³⁸⁸

Prema godišnjim izvještajima o radu sudova, posljednjih godina u Crnoj Gori postoji uočljiv trend smanjenja ukupnog broja zaostalih predmeta na godišnjem nivou kod svih sudova.

Međutim, da bi se država riješila zaostalih predmeta, stopa ažurnosti (CR)³⁸⁹ bi morala biti preko 100%, što znači da sudovi rješavaju godišnji priliv predmeta i povrh toga još i dio zaostalih predmeta. To je postignuto 2008, 2009, 2010. i 2012. godine, ali u 2013, 2015. i 2016. stopa

³⁸⁷ Ukupan broj neriješenih zaostalih predmeta po TB indikatoru (CEPEJ), predstavlja razliku između zaostalih predmeta na početku perioda, to su stariji od 1 godine, i riješenih zaostalih predmeta na kraju godine za koju se podnosi izvještaj (Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2016. godinu, str. 37, fusnota 8).

³⁸⁸ Čl. 148, st. 4 i 5 Sudski poslovnik, *Sl. list CG*, br. 65/2016 od 12.10.2016, na snazi od 20.10.2016. Vidi i polugodišnji izvještaj o primjeni poglavlja 23, jul-decembar 2016. godine, januar 2017.

³⁸⁹ Stopa ažurnosti ili CT (*clearance rate*) predstavlja odnos između broja novoprimljenih predmeta i broja riješenih predmeta (CR% = riješeni predmeti / primljeni predmeti x 100). Vidi Uputstvo o izradi statističkih izvještaja o radu sudova u skladu sa smjericama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), Sudski savjet, decembar 2014: <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/1759.pdf>.

ažurnosti opada, što znači da se i dalje stvara zaostatak predmeta. Posebno zabrinjava opadanje stope ažurnosti uprkos uvođenju notara 2011. godine i javnih izvršitelja 2014. godine.

Stopa ažurnosti (CR)

Godina	Stopa
2008	106,49% ³⁹⁰
2009	106,46% ³⁹¹
2010	101,69% ³⁹²
2011	100% ³⁹³
2012	102,56% ³⁹⁴
2013	98,62% ³⁹⁵
2014	100,18% ³⁹⁶
2015	96,18% ³⁹⁷
2016	92,88% ³⁹⁸

Evropska unija je saopštila u izvještaju za 2016. godinu i da podaci o ovoj stopi ažurnosti (*clearance rate*) nisu konzistentni.³⁹⁹

U godišnjem izvještaju o radu sudova za 2016. godinu⁴⁰⁰ i u prethodnim izvještajima za 2014. i 2015. predstavljeni su:

- 1) ukupan broj neriješenih zaostalih predmeta po TB indikatoru (CEPEJ), koji predstavlja razliku između zaostalih predmeta na početku perioda, to su stariji od 1 godine, i riješenih zaostalih predmeta na kraju perioda, taj broj za 2016. iznosi 7.887 predmeta⁴⁰¹, i
- 2) broj neriješenih starih predmeta, tj. predmeta starijih od 3 godine, od kojih je na kraju 2016. godine ostalo neriješeno 3.214.

³⁹⁰ Izvještaj o radu Sudskog savjeta i sudova za 2008, str 42 (do 2012. godine procenti nisu uzeti iz izvještaja, jer u njima nisu navedeni, već su izračunati).

³⁹¹ Izvještaj za 2009, str. 65.

³⁹² Izvještaj za 2010, str. 55.

³⁹³ Izvještaj za 2011, str. 99.

³⁹⁴ Izvještaj za 2012, str. 77.

³⁹⁵ Izvještaj za 2013, str. 55.

³⁹⁶ Izvještaj za 2014, str. 46.

³⁹⁷ Izvještaj za 2015, str. 31.

³⁹⁸ Izvještaj za 2016, str. 36.

³⁹⁹ Montenegro 2016 Report, 9.11.2016, Brussels, str. 56 (u prevodu izvještaja je to str. 69).

⁴⁰⁰ Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2016. godinu, dostupan: <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/5136.pdf>.

⁴⁰¹ Isto str. 37

Godina	Ukupan broj zaostalih predmeta (starijih od 1 godine)
2008	18.091
2009	10.645
2010	12.463
2011	11.551
2012	10.474
2013	10.845
2014	9.487
2015	8.520
2016	7.887

Godina	Broj starih predmeta (starijih od 3, odnosno 2 godine iz 2016)
2014	3.192 (iz 2010. i ranijih godina)
2015	2.437 (iz 2011. i ranijih godina)
2016	3.214 (iz 2013. i ranijih godina ⁴⁰²), ili 2.134 (iz 2012. i ranijih godina ⁴⁰³)

Ukupan broj zaostalih predmeta je u padu u periodu 2008-2016, kako se vidi iz prve tabele, zasnovane na podacima iz godišnjih izvještaja o radu sudova u Crnoj Gori.

U odnosu na stare predmete, koji su prvi put počeli da se evidentiraju u izvještaju za 2014. godinu, u drugoj tabeli se vidi da je broj ovih predmeta opao za više od trećine.

U izvještaju za 2016. godinu se promijenila metodologija za praćenje starih predmeta. Za razliku od 2014. i 2015. godine, kada su se pod starim predmetima podrazumjevali predmeti stariji više

⁴⁰²Isto str. 35

⁴⁰³ Do ove cifre se došlo oduzimanjem 2133 rješениh predmeta u 2013. prema tabeli na str. 35 Godišnjeg izvještaja za 2016. godinu.

od tri pune godine (kao što je prikazano u tabeli), ove 2016. godine je u izvještaju prikazan ukupan broj predmeta iz 2013. godine i ranije, dakle, predmeti stariji više od dvije pune godine, što otežava poređenje sa prethodnim godinama i ocjenu trenda smanjenja ove grupe predmeta.

U svakom slučaju, iz tabela se vidi da je na kraju 2016. godine bilo 3214 predmeta iz 2013. godine i ranijih godina, dok je 2014. godine takvih predmeta bilo 9487 (vidi prvu tabelu), što znači da ih je sada skoro tri puta manje, odnosno, da je u međuvremenu riješeno 6.273 predmeta iz tog perioda. Iako je u izvještajima za 2014, 2015. i 2016. godinu naveden podatak iz koje godine datiraju stari predmeti (godina inicijalnog akta) primjećuje se da je ta statistika nepouzdana.⁴⁰⁴ Ovo iz razloga što je ukupan broj neriješenih starih predmeta za određenu godinu inicijalnog akta (npr. 1996) po godišnjem izvještaju za npr. 2014, višestruko manji od ukupnog broja riješenih i neriješenih predmeta za tu istu godinu 1996. u kasnijem godišnjem izvještaju, za 2015. godinu. Na primjer, po izvještaju za 2014.⁴⁰⁵ od predmeta koji su započeti 1996. ostalo je neriješeno 6. Međutim, po izvještaju za 2015.⁴⁰⁶ od predmeta iz 1996. riješeno je 13, a ostalo je neriješeno 9, što znači da ih je na kraju 2014. godine bilo 6, a na početku 2015. 22 predmeta, ili skoro 4 puta više. Prema izvještaju za 2016.⁴⁰⁷ riješenih predmeta iz 1996. bilo je 16, a neriješenih 3, što je ukupno 18, dakle, duplo više nego na kraju 2015. godine. Treba napomenuti da je godina iniciranja predmeta konstanta koja se vodi jednako za sve sudske instance bez obzira na broj ukidanja i nadležnost suda. Postavlja se pitanje odakle ti novi predmeti koji su inicirani 1996. u izvještajima za 2016. i 2015. godinu i šta je s njima bilo 2015. odnosno 2014. godine, tj. zašto nisu prikazani i u tom izvještaju?

Takođe, prema izvještaju za 2016. godinu, broj starih predmeta, koji su definisani kao predmeti iz 2013. i ranijih godina⁴⁰⁸, na početku 2016. godine bio je 5585, riješeno je tih, starih predmeta 6496, dakle, više nego što ih je na početku godine bilo (?), dok ih je kraju godine ostalo neriješeno 3214. Ovakva statistika je nejasna i nigdje u izvještaju nije objašnjena.

Zaključak: Iako prema godišnjim izvještajima o radu sudova broj zaostalih predmeta opada, što je za pohvalu, istovremeno zabrinjava i opadanje stope ažurnosti sudova u 2015. i 2016. uprkos uvođenju notara 2011. godine i javnih izvršitelja 2014. godine. Naime, da bi se država riješila zaostalih predmeta, stopa ažurnosti mora da bude preko 100%, što znači da sudovi rješavaju godišnji priliv predmeta i povrh toga i dio zaostalih predmeta. To je postignuto 2008, 2009, 2010. i 2012. godine, ali je u 2013, 2015. i 2016. stopa ažurnosti opadala, što znači da se zaostatak predmeta i dalje stvara. Pored toga, Evropska komisija je kritikovala i nekonzistentnost podataka u pogledu stope ažurnosti za 2015. godinu.

Nejasna je i očigledno nepouzdana statistika i u odnosu na broj starih predmeta. Na primjer, u izvještaju 2014. godine je prikazano da je predmeta iz 1996. godine bilo ukupno mnogo manje nego što ih je prikazano 2015. godine, pa se postavlja pitanje gdje su ti predmeti u međuvremenu i koliko ih zapravo ima?

⁴⁰⁴Isto, str. 35 (Pregled rješavanja starih predmeta).

⁴⁰⁵Izvještaj za 2014, str. 49.

⁴⁰⁶Izvještaj za 2015, str. 33.

⁴⁰⁷Izvještaj za 2016, str. 35.

⁴⁰⁸Izvještaj za 2016, str. 36, vidjeti fusnotu br. 2.

Preporuka: Voditi tačnu statistiku prema godini inicijalnog akta ili pružiti zadovoljavajuće pisano objašnjenje za statističku nekonzistentnost u godišnjim izvještajima.

Programi rješavanja zaostalih predmeta

U prvom polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP navodi se da je obezbijeđeno statističko praćenje zaostalih predmeta u sudovima u okviru PRIS, kao i da sudovi na godišnjem nivou donose Plan i program rješavanja zaostalih predmeta. Kaže se i da su planovi objavljeni na web stranicama sudova. Isti nalaz se ponavlja u drugom i trećem polugodišnjem izvještaju, a ova mjera je izostavljena iz četvrtog polugodišnjeg izvještaja.

PRIS omogućava predsjednicima sudova da imaju uvid u svakom trenutku u stanje zaostalih predmeta, i to se navodi u izvještaju o primjeni AP za 23.

Sudski poslovnik propisuje da se , sačinjava u sudovima u kojima je broj neriješenih predmeta viši od tromjesečnog priliva (čl. 8, st. 3)⁴⁰⁹. Taj program treba da bude objavljen u okviru plana rada suda na internet stranici suda (čl. 9, st. 3).

Što se tiče objavljivanja programa, u vrijeme okončanja rada na izvještaju njegovo objavljivanje se očekivalo na internet stranici Osnovnog suda u Podgorici, koji ima znatan broj zaostalih predmeta.⁴¹⁰

Program je objavljen na internet stranici Osnovnog suda u Bijelom Polju⁴¹¹ (Program rješavanja starih predmeta za 2017. godinu) sadrži pregled predmeta starijih od tri godine (2014), po godinama i po sudijama, navodi se da se ovi predmeti nalaze u crvenim omotima, da će se svi prioritetno rješavati, ali da će prioritet među njima imati krivični predmeti, da će svaki sudija na sjednicu ođeljenja iznijeti probleme koje ima u rješavanju ovih predmeta, da će se njihovo završavanje mjesečno pratiti i određen je rok do kraja juna 2017. do koga će se nastojati da se svi ovi predmeti riješe. Predsjednik suda je nadležan za sprovođenje programa.

Na internet stranicama pojedinačnih sudova na www.sudovi.me objavljeni su planovi rada sa programima rješavanja starih predmeta osnovnih sudova u Herceg-Novom, u Baru, Nikšiću, Ulcinju i Plavu. Od ovih planova najozbiljniji je plan Osnovnog suda u Nikšiću, koji jedini pominje analizu strukture predmeta i po sudijama. Inače, po pravilu nema analize starih predmeta po strukturi, godini inicijalnog akta, po sudijama, niti kako konkretno pomoći pojedincima (sudijama) – dođeljivanjem savjetnika, pripravnika, tehničkog osoblja, drugačijom organizacijom rada (npr. pisanje rješenja vještacima, pisanje dopisa, obavljanje telefonskih poziva od strane pomoćnog osoblja van sudijske kancelarije) i sl.

⁴⁰⁹Sudski poslovnik, Sl. list Crne Gore, br. 65/2016 od 12.10.2016. godine, a stupio je na snagu 20.10.2016.

⁴¹⁰<http://sudovi.me/podaci/ospg/dokumenta/5029.pdf> U Osnovnom sudu Podgorica je prema Izvještaju o radu za 2016. godinu broj neriješenih predmeta (12.847) bio skoro trostruko veći od tromjesečnog priliva (5.013, 1.671 mjesečno), pa bi program trebalo da bude objavljen. Pri tome broj zaostalih predmeta (iz 2015 i ranijih godina) je iznosio 3833, od čega starih 707 (iz 2013 i ranijih godina).

⁴¹¹Program rješavanja starih predmeta za 2017. godinu, dostupan na: <http://sudovi.me/podaci/osbp/dokumenta/5165.pdf>.

Zaključak i preporuka: U programima rješavanja zaostalih predmeta bi trebalo analizirati strukturu predmeta po godini inicijalnog akta i strukturi, po sudijama i iznijeti konkretne planove kako pomoći sudijama da rade brže – npr. dođeljivanjem savjetnika, pripravnika, tehničkog osoblja, drugačijom organizacijom rada i sl.

Mjere za rješavanje zaostalih predmeta

Zamjeru 2.3.4.2. „Preduzimati mjere za rješavanje zaostalih predmeta“, planirane su aktivnosti:

- a) osigurati mehanizme dobrovoljnog upućivanja sudija koji su manje opterećeni u sud koji ima zaostatke,
- b) primijeniti pojačanu delegaciju predmeta radi bržeg rješavanja zaostataka u pojedinim sudovima,
- c) unaprijediti i kontrolisati rad službe dostave,
- d) praćenje rada kroz mjesečno podnošenje izvještaja predsjedniku suda od strane sudija na rješavanju predmeta,
- e) kvartalno podnošenje izvještaja o radu savjetnika u sudu.

U prvom polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP navodi se da je u izvještajnom periodu upućeno 16 sudija na rad u drugi sud (detaljnije vidjeti u poglavlju o mobilnosti, 1.1.1.2), da je drugim sudovima delegirano 342 predmeta (predmeti Višeg suda u Podgorici, Osnovnih sudova u Danilovgradu i Pljevljima), da predsjednici sudova kontrolišu rad službe dostave, imaju mogućnost uvida u rad sudija na rješavanju predmeta svakodnevno korišćenjem kontrolnog ekrana u PRIS-u, kao i da su im izvještaji o radu savjetnika u svakom trenutku dostupni kroz PRIS. U drugom izvještaju se takođe daju konkretni podaci o broju upućenih sudija i delegiranih predmeta⁴¹² i ponavlja nalaz u vezi sa kontrolom rada sudija i savjetnika u sudovima od strane predsjednika. Isti podaci i nalaz je predstavljen i u trećem polugodišnjem izvještaju.⁴¹³ U četvrtom polugodišnjem izvještaju se, umjesto konkretnih podataka navodi da je sprovedena aktivnost: „osigurati mehanizme dobrovoljnog upućivanja sudija koji su manje opterećeni u sud koji ima zaostatke.“ O djelotvornosti mehanizma dobrovoljnog upućivanja sudija (mobilnosti) detaljnije vidjeti u poglavlju 1.1.1.2.

U Godišnjem izvještaju o radu sudova za 2016. nije posebno predstavljen učinak 9 sudija Vrhovnog suda koje rade u Višem sudu u Podgorici, kao što to nije urađeno ni za 2015. godinu. Ovaj podatak je važan jer bi kroz rad ovih sudija trebalo sagledati realne potrebe Višeg suda u Podgorici u kontekstu racionalizacije mreže sudova.

⁴¹² Odlukom Sudskog savjeta 01-1-2/15 od 15.01.2015. godine sedam sudija Vrhovnog suda upućeno je na rad u Viši sud u Podgorici zbog velikog priliva predmeta u "GŽ" referatu. U periodu 1.01-31.07.2015. godine Vrhovni sud je delegirao 1418 predmeta iz opterećenih (Viši sud u Podgorici, Osnovni sudovi u Podgorici, Kotoru, Bijelom Polju i Beranama) u manje opterećene sudove (Viši sud u Bijelom Polju, Osnovni sudovi u Cetinju, Nikšiću, Kolašinu i Pljevljima).

⁴¹³ Odlukom Sudskog savjeta 01-7034/15 od 22.12.2015. godine osam sudija Vrhovnog suda upućene su na rad u Viši sud u Podgorici. U periodu 1.07.-31.12.2015. godine iz Osnovnih sudova u Podgorici i Kotoru delegirano je 806 predmeta u Osnovne sudove u Cetinju, Nikšiću i Kolašinu.

Delegacija predmeta je bila i jedna od aktivnosti propisanih AP za 23 u cilju rješavanja zaostalih predmeta, kao i „unaprjeđenje i kontrola rada službe dostave i izvršenja”, “praćenje rada kroz mjesečno podnošenje izvještaja predsjedniku suda od strane sudija na rješavanju predmeta”, “kvartalno podnošenje izvještaja o radu savjetnika u sudu” (mjera 1.4.2.7).

U izvještaju o primjeni AP za 23 iz januara 2017. godine navodi se da u 2016. godini nije bilo odluka o upućivanju sudija. Na snazi su odluke Sudskog savjeta iz 2015. godine o upućivanju 8 sudija iz Vrhovnog suda i 2 sudije Apelacionog suda u Viši sud u Podgorici. Nepoznato je zašto nije raspisan konkurs za upućivanje sudija u Osnovni sud u Kotoru, koji poslednjih godina radi bez 7 sudija. Taj sud je delegirao 197 parničnih predmeta, i 64 krivičnih predmeta drugim sudovima u 2016. godini.

U izvještaju o primjeni AP za 23 se navodi broj predmeta koji je delegiran iz Osnovnog suda u Podgorici (1154 parničnih + 48 krivičnih), Osnovnog suda u Kotoru i Višeg suda u Podgorici (253 parničnih predmeta).

Evropska komisija je ocijenila da se praksom preraspođele velikog broja predmeta između sudova, radi smanjenja broja zaostalih predmeta, rizikuje da dođe do zadiranja u pravo na dođeljivanje sudije po zakonu, odnosno, nije izvjesno kako se vrši slučajna dodjela predmeta u tim slučajevima.⁴¹⁴ Ocjenjeno je i da sudovi uspijevaju da se nose sa prilikom predmeta. Međutim, cjelokupna dužina postupka od pokretanja postupka do pravosnažne presude i broj zaostalih predmeta pred nekim sudovima i dalje predstavljaju razlog za zabrinutost.⁴¹⁵

Zaključak: Primjenjuju se različite mjere za rješavanje zaostalih predmeta i pomoć sudovima koji imaju veći zaostatak ili manjak broja sudija, od mobilnosti sudija, delegiranja predmeta, unapređenja dostave, do izveštavanja o radu na starim predmetima i radu savjetnika. U Godišnjem izvještaju o radu sudova za 2016. nije posebno predstavljen učinak 9 sudija Vrhovnog suda koje rade u Višem sudu u Podgorici, kao što to nije bilo urađeno ni za 2015. godinu. Ovaj podatak je važan jer bi kroz rad ovih sudija trebalo sagledati realne potrebe Višeg suda u Podgorici u kontekstu racionalizacije mreže sudova.

Praksa preraspođele predmeta između sudova ugrožava pravo na slučajnog sudiju, stav je i Evropske komisije, i nije omiljena među strankama i drugim učesnicima u sudskim postupcima, koji onda po pravilu moraju dalje da putuju na suđenja.

Preporuka: Audio i video snimanje suđenja bi mnogo doprinijelo brzini vođenja postupka jer diktiranje zapisnika uzima bar dvostruko više vremena. U nastavku reforme predvidjeti uvođenje bar audio snimanje suđenja, kako je to već uveliko praksa u državama regiona i dalje.

⁴¹⁴ Izvještaj o Crnoj Gori za 2016. godinu, Evropska komisija, op.cit, str. 19.

⁴¹⁵ Isto, str. 20

Jačati ljudske resurse

Sprovođenje sledeće strateške smjernice 2.3.5 „Jačati ljudske resurse u pravosuđu“ bilo je planirano kroz mjere 2.3.5.1 - 2.3.5.3.

Mjeru 2.3.5.1 „Izrada godišnjeg plana obuke“ je trebalo sprovesti kroz aktivnosti:

- a) usvojiti godišnji plan obuke,
- b) primjena plana.

U prvom polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP navodi se da je Centar usvojio godišnji plan obuke⁴¹⁶ kao i da se plan sprovodi. Isto se navodi u drugom, trećem⁴¹⁷ i četvrtom polugodišnjem izvještaju. Slično, i AP za 23 je, u cilju smanjivanja broja zaostalih predmeta, naveo aktivnost „napraviti plan obuke za posrednike, sudije, državne tužioce i advokate“ (1.4.2.7.1).

Mjeru 2.3.5.2 „Obezbijediti neophodna budžetska sredstva za finansiranje kontinuirane obuke“ je trebalo sprovesti kroz aktivnosti:

- a) izraditi plan potrebnih finansijskih sredstava za sprovođenje obuke,
- b) obezbijediti potrebna sredstva.

U prvom polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP za implementaciju Strategije reforme pravosuđa navodi se da je Plan potrebnih finansijskih sredstava za sprovođenje obuke za 2015. godinu izrađen, ali da predložena sredstva nijesu odobrena u traženom iznosu, pa će se edukativne aktivnosti sprovesti i uz podršku međunarodnih organizacija. Isto stanje je konstatovano u drugom polugodišnjem izvještaju. U trećem izvještaju je navedeno da su obezbijeđena su finansijska sredstva za sprovođenje kontinuirane obuke u okviru budžeta Centra. U četvrtom izvještaju se navodi da se sredstva obezbjeđuju konitnuirano.

Konačno, mjeru 2.3.5.3 „Organizovati obuke za: savjetnike i druge zaposlene u pravosudnim organima“ trebalo je spovesti kroz aktivnosti:

- a) donijeti posebno program edukacije,
- b) organizovati obuke.

U prvom polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP navodi se da se sudovima dostavljaju kalendari obuka iz Opšteg programa za stručno osposobljavanje i usavršavanje i da su u saradnji sa Upravom za kadrove i Vrhovnim sudom organizovane tri obuke.⁴¹⁸ Isto se navodi u drugom izvještaju.⁴¹⁹ U trećem izvještaju su navedene još 4 sprovedene obuke, ali je izostala

⁴¹⁶ Godišnji program obuke za 2015.godinu usvojen 26.decembra 2014. godine.

⁴¹⁷ Godišnji program obuke za 2016.godinu usvojen 23.decembra 2015.godine.

⁴¹⁸ Dvije obuke za 44 savjetnika iz svih sudova na teme „Razvoj planova integriteta-izrada, usvajanje, sprovođenje“ i „Evropski sud za ljudska prava“, ako i obuka za 22 službenika sa završenim srednjim obrazovanjem na temu „Etika i antikorupcija“.

⁴¹⁹ Ponovljena informacija o sprovedenim obukama.

informacija o broju i strukturi učesnika koji su obučavani.⁴²⁰ U četvrtom polugodišnjem izvještaju se navodi da se ova mjera sprovodi kontinuirano bez navođenja konkretnih informacija.

Jačati menadžment

Sprovođenje sledeće strateške smjernice 2.3.6 „Jačati menadžment u pravosuđu stavljanjem akcenta na poslove koji se odnose na kretanje predmeta, zaostatke, pritužbe i sl. u cilju poboljšanja kvaliteta rada po predmetima“ je trebalo sprovesti kroz mjere 2.3.6.1 do 2.3.6.3.

Mjeru 2.3.6.1 „Obuka predsjednika sudova na temu Poslovno planiranje, menadžment i upravljanje ljudskim resursima u pravosuđu“ je trebalo sprovesti kroz aktivnosti:

- a) Izraditi poseban program obuke u pogledu poslovnog planiranja, menadžemanta i upravljanja ljudskim resursima,
- b) Sprovođenje programa obuke shodno sredstva planu Centra.

U prvom polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP navodi se da je izrada programa u toku, kao i da je u septembru 2014. godine organizovan okrugli sto za predsjednike sudova sjeverne regije Crne Gore⁴²¹, koji je bio posvećen sledećim temama: Novi Zakon o sudovima – izazovi i prednosti; Uvod u poslovno planiranje u sudovima za 2015.godinu; Izazovi kod statističkog praćenja u postizanju standarda EU; Računanje stvarne produktivnosti sudija u skladu sa standardima i smjernicama CEPEJ-a.⁴²² U drugom polugodišnjem izvještaju se takođe navodi da je izrada programa u toku, kao i da je u februaru 2015. održan još jedan okrugli sto koji je bio posvećen sledećim pitanjima Poslovnih planova i pravosudne statistike za Poslovno planiranje; predsjednika kao rukovodilaca, neophodne vještine i znanje; Reformi budžeta sudova i izazovima u 2015. i 2016. godini, kao i organizacionim pitanjima u vezi sa FORUMOM predsjednika 2015. godine.⁴²³ Ni u trećem polugodišnjem izvještaju se ne navodi da je poseban program obuke izrađen, ali se sa obukama nastavilo u praksi. Tako je u decembru održan skup „Forum predsjednika sudova“ na teme: prezentacija aktivnosti predsjednika sudova u vidu jačanja upravljačkih kapaciteta; predsjednici kao implementatori pravosudnih reformi; predsjednici predstavljaju svoje poslovne planove i govore o budućim izazovima; grupna diskusija o Uredbi za pravosudnu statistiku; identifikovanje izazova i potencijalnih rješenja kod upravljanja sudovima u Crnoj Gori.⁴²⁴ U četvrtom polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP navodi se da je, u okviru mjere 2.3.6.1 predviđena implementacija Pilot projekta radi uspostavljanja sistema slovnog planiranja rada sudova koja je realizovana tako što je izrađen

⁴²⁰ Navedeno da se u saradnji sa UZK organizovane četiri obuke za savjetnike i sudsku administraciju na teme zabrane diskriminacije, odnosi sa javnošću, Crna Gora na putu ka članstvu u EU i upoznavanje sa novim zakonom o upravnom postupku.

⁴²¹ U okviru IPA Projekta „Podrška Evropske unije vladavini prava (EUROL)“, skup održan 24. septembra 2014. godine u Bijelom Polju.

⁴²² Skupu je prisustvovalo 8 predstavnika sudstva i to sudija Višeg suda u Bijelom Polju, predsjednici Privrednog i Osnovnog suda u Bijelom Polju, savjetnici osnovnih sudova u Plavu i Pljevljima, predsjednici osnovnih sudova na Žabljaku i Kolašinu i sudija Osnovnog suda u Beranama.

⁴²³ Okrugli sto je održan 25. februara 2015. u Podgorici. Okrugli sto je odila ekspertkinja EU ROL-a, Maja Grubišin i prisustvovalo je 12 predsjednika sudova (Višeg suda, Privrednog suda i 10 osnovnih sudova).

⁴²⁴ Na Forumu koji je održan 17. decembra u Danilovgradu učestvovalo je 17 učesnika: predsjednici osnovnih sudova u Ulcinju, Baru, Heceg Novom, Pljevljima, Rožajama, Kolašinu, Nikšiću, Bijelom Polju i Pljevljima, predsjednica Upravnog suda, sudije Viših sudova u Podgorici i Bijelom Polju, sudija Apelacionog suda, sudija Privrednog suda.

poseban program obuke u pogledu poslovnog planiranja, menadžmenta i upravljanja ljudskim resursima, odnosno Pilot projekat koji se sprovodi na odabranim sudovima.

Mjeru 2.3.6.2 „Implementacija Pilot projekta radi uspostavljanja sistema Poslovnog planiranja rada sudova“ je trebalo sprovesti kroz aktivnosti:

- a) izraditi Plan pilot projekta,
- b) sprovesti Pilot projekat na odabranim sudovima.

U drugom, trećem i četvrtom polugodišnjem izvještaju se navodi sa je pilot projekat izrađen i da se sprovodi u 6 sudova (ali se ne navodi u kojim).

Konačno, mjeru 2.3.6.3 „Uvođenje sistema Poslovnog planiranja u svim pravosudnim organima“ je trebalo sprovesti kroz aktivnosti:

- a) donijeti Zakon o Sudskom savjetu i Zakon o Državnom tužilaštvu,
- b) kontinuirana edukacija predsjednika sudova.

O sprovođenju ove mjere je izvješteno samo u prvom polugodišnjem izvještaju, kada je navedeno da je Skupština donijela Zakon o Sudskom savjetu i sudijama i Zakon o državnom tužilaštvu.

Imenovati javne izvršitelje

Sprovođenje strateške smjernice 2.3.7 „Imenovati javne izvršitelje radi ubrzanja postupka, jačanja pravne discipline i smanjenja broja izvršnih predmeta“ je planirano kroz mjeru 2.3.7.1 „Kontinuirano popunjavati sva mjesta javnih izvršitelja predviđenih pravilnikom“ odnosno aktivnosti:

- a) raspisivanje konkursa za imenovanje slobodnih mjesta;
- b) donošenje odluke o imenovanju javnih izvršitelja;
- c) utvrditi ispunjenost uslova za rad novoimenovanih javnih izvršitelja;
- d) donošenje rješenja o određivanju početka obavljanja izvršiteljske djelatnosti;
- e) sprovođenje nadzora nad radom javnih izvršitelja;
- f) izrada analize efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja, uključujući rad javnih izvršitelja i uticaj reforme na produktivnost sudova nakon početka rada javnih izvršitelja.

U prvom plougodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP navodi se da je raspisan konkurs za imenovanje slobodnih mjesta,⁴²⁵ da su donijete odluke o imenovanju javnih izvršitelja,⁴²⁶ da je utvrđena ispunjenost uslova za rad novoimenovanih javnih izvršitelja,⁴²⁷ da je donijeto rješenje o određivanju početka obavljanja izvršiteljske djelatnosti⁴²⁸ i da je sproveden nadzor nad radom

⁴²⁵ U 2014. godini raspisana su dva konkursa za imenovanje javnih izvršitelja

⁴²⁶ U 2014. godini donijeto je ukupno 16 odluka o imenovanju javnih izvršitelja

⁴²⁷ Komisija za utvrđivanje ispunjenosti uslova kancelarije javnog izvršitelja utvrdila je ispunjenost uslova kancelarija 29 javnih izvršitelja.

⁴²⁸ Ministar pravde donio je ukupno 29 rješenja o određivanju početka obavljanja izvršiteljske djelatnosti.

javnih izvršitelja.⁴²⁹ U drugom polugodišnjem izvještaju ne postoje podaci u odnosu na datu mjeru. U trećem polugodišnjem izvještaju se navodi da je raspisan konkurs za imenovanje slobodnih mjesta,⁴³⁰ da je donijeta odluka o imenovanju javnih izvršitelja⁴³¹ i da je izrađena analiza efikasnosti funkcionisanja sistema izvršena, uključujući rad javnih izvršitelja i uticaj reforme na produktivnost sudova nakon početka rada javnih izvršitelja.⁴³² U četvrtom polugodišnjem izvještaju se navodi da je raspisan konkurs za imenovanje slobodnih mjesta i da je donijeta odluka o imenovanju javnih izvršitelja.⁴³³ Detaljnije o izvršiteljima vidjeti u poglavlju 2.3.7.

Analiza statistike i raspodjela ljudskih i finansijskih resursa

Sprovođenje strateške smjernice 2.3.8 „Na osnovu analize pravosudne statistike o funkcionisanju pravosudnog sistema izvršiti efikasnu raspodelu ljudskih i finansijskih resursa“ je planirano kroz mjere 2.3.8.1, 2.3.8.2, 2.3.8.3 i 2.3.8.4.

Mjeru 2.3.8.1 „Uskladiti statističko izvještavanje sa CEPEJ standardima i smjernicama za pravosudnu statistiku“ je trebalo sprovesti kroz aktivnosti:

- a) definisanje i uvođenje standardizovanih obracaza statističkih izvještaja u skladu sa CEPEJ smjernicama;
- b) obučavanje službenika Ministarstva pravde na temu CEPEJ indikatora i pravosudne statistike;
- c) primijeniti standardizovane obrasce u PRIS-u.

U prvom polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP navodi se da su definisani i uvedeni standardizovani obrasci statističkih izvještaja u skladu sa CEPEJ smjernicama,⁴³⁴ da su službenici Ministarstva pravde obučeni o CEPEJ indikatorima i pravosudnoj statistici od strane eksperata angažovanih u okviru projekta IMG-ja i da su novi standardizovani obrasci primijenjeni u PRIS-u. U drugom, trećem i četvrtom polugodišnjem izvještaju ne postoje podaci u odnosu na datu mjeru. Detaljnije na ovu temu vidjeti poglavlje 2.6. (PRIS).

Mjeru 2.3.8.2 „Povezivanje Ministarstva pravde sa PRIS-ovim sistemom izvještavanja“ je trebalo sprovesti kroz aktivnosti:

- a) definisanje oblika i sadržaja obrazaca (tablica) koja će biti dostupna MP;
- b) spajanje sa PRIS-om.

⁴²⁹ Ovlašćena službena lica za nadzor u 2014. godini izvršili su nadzor nad radom 21 javnog izvršitelja koji su počeli sa radom tokom 2014. godine.

⁴³⁰ Ministarstvo pravde 30.oktobra 2015. godine objavilo Konkurs za imenovanje javnog izvršitelja za područje Osnovnog suda u Kotoru, i to za jedno mjesto javnog izvršitelja sa službenim sjedištem u Kotoru.

⁴³¹ Na konkurs objavljen 30.oktobra 2015. godine prijavio se jedan kandidat koji nije ispunjavao uslove za imenovanje za javnog izvršitelja.

⁴³² Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj 10. decembra 2015. godine usvojila Analizu funkcionisanja sistema izvršenja.

⁴³³ MP II kvartal 2014 i kontinuirano.

⁴³⁴ Sudski savjet je usvojio Uputstvo o izradi statističkih izvještaja o radu sudova u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa. Uputstvo propisuje obavezu sačinjavanja tandardizovanih izvještaja o radu suda koji će biti objavljivani na internet stranici Sudskog savjeta.

U prvom polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP navodi se da je oblik i sadržaj tablica definisan i da je spajanje sa PRIS-om izvršeno.⁴³⁵ U drugom, trećem i četvrtom polugodišnjem izvještaju ne postoje podaci u odnosu na datu mjeru.

Za mjeru 2.3.8.3 „Analizirati pravosudni sistem kroz korišćenje pravosudne statistike i u skladu sa rezultatima analize preduzimati dogovarajuće korake“ planirane su aktivnosti:

- a) izrada analize za utvrđivanje optimalnih vremenskih rokova potrebnih sudijama za procesuiranje sudskih predmeta;
- b) izrada analize sudskog sistema korišćenjem tri CEPEJ indikatora;
- c) izrada zaključaka analiza u pravcu određivanja optimalnog broja ljudskih resursa u skladu sa stvarnim pokazateljima opterećenosti sistema.

U prvom polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP navodi se da je u julu 2014. godine, u saradnji sa projektom IMG-a, izrađena analiza za utvrđivanje optimalnih vremenskih rokova potrebnih sudijama za procesuiranje sudskih predmeta i da je u junu 2014. godine urađena Osnovna analiza sudskog sistema sa indikatorima CEPEJ-a. Međutim, mjera pod c) se ne pojavljuje ni u prvom polugodišnjem izvještaju. U drugom, trećem i četvrtom polugodišnjem izvještaju ne postoje podaci u odnosu na datu mjeru. Zapravo, ovi zaključci će dovesti do izrade akta o optimalnom broju ljudskih resursa tek 2020. godine, prema Srednjoročnom planu racionalizacije pravosudne mreže Ministarstva pravde. Detaljnije u poglavlju 2.6 (PRIS).

Konačno, mjeru 2.3.8.4 „Uspostaviti sistem trajnih dobrovoljnih premještanja sudija zasnovanih na podsticajima“ je trebalo sprovesti kroz donošenje zakonskih i podzakonskih okvira. U okviru AP za 23, jedna od aktivnosti propisanih u cilju rješavanja zaostalih predmeta bilo je i dobrovoljno upućivanje sudija koje su manje opterećene u sud koji ima zaostatke. Za sprovođenje ovih mjera vidjeti poglavlje o mobilnosti sudija, 1.1.1.2.

Posljednja mjera predviđena AP za 23 u cilju smanjivanja broja zaostalih predmeta je donošenje posebnog Zakona o arbitraži koji je usklađen sa UNCITRAL modelom zakona o međunarodnog trgovačkoj arbitraži (1.4.2.7.3) odnosno podaktivnosti donošenja podzakonskih akata (1.4.2.7.3.1) i promovisanje arbitraže u javnosti među stranama uključenim u poslovno komercijalne aktivnosti. Ova mjera se takođe smatra realizovanom, usvajanjem zakona i podzakonskih akata.

Zaključci

Prema godišnjim izvještajima o radu sudova broj zaostalih predmeta iz godine u godinu po opada. Međutim, zabrinjava i opadanje stope ažurnosti sudova uprkos uvođenju notara 2011. godine i javnih izvršitelja 2014. godine. Naime, da bi se država riješila zaostalih predmeta, stopa ažurnosti mora da bude preko 100%, što znači da sudovi rješavaju godišnji priliv predmeta i povrhu toga i dio zaostalih predmeta. To je postignuto 2008, 2009, 2010. i 2012. godine, ali je u 2013, 2015. i 2016. godini stopa ažurnosti opala ispod 100%, što znači da se zaostatak

⁴³⁵ Ministarstvo pravde ima pristup dijelu podataka koji se odnose na rad suda, a kroz posebno programiranu excel tabelu, omogućena je analiza podataka o radu osnovnih i viših sudova.

predmeta i dalje stvarao. Pored toga, Evropska komisija je kritikovala i nekonzistentnost podataka u pogledu stope ažurnosti za 2015. godinu.

Nejasna je i nepouzdana statistika u odnosu na broj starih predmeta. Na primjer, u godišnjem izvještaju o radu sudova 2014. godine je prikazano da je predmeta iz 1996. godine bilo mnogo manje nego što ih je prikazano u izvještaju 2015. godine, pa se postavlja pitanje gdje su predmeti bili u međuvremenu i koliko ih zapravo ima?

Izvještaji Ministarstva pravde o primjeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku još uvijek nisu sačinjeni tako da sagledavaju ostvarenje svrhe ovog zakona – djelotvorno ubrzavanje sudskih postupaka i obezbjeđenje pravične naknade za kršenje prava. Izvještaj ne sadrži sintetizovanu statističku analizu rokova u kojima sudovi postupaju po usvajanju zahtjeva za ubrzanje postupka (kontrolnog zahtjeva). Taj nedostatak onemogućava mjerenje učinka u primjeni ovih sredstava u vidu ubrzavanja suđenja i kasnije poređenje podataka. Analiza Akcije za ljudska prava o primjeni Zakona za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku u periodu 2011-2015 pokazala je, pored ostalog, da je u periodu 2011-2015, usvojen svaki 4. zahtjev za ubrzanje postupka, od kojih čak 2/3 nije dovelo do ubrzanja postupka u predviđenom roku.⁴³⁶

Evropskom sudu za ljudska prava su 2013. godine dostavljeni polovični podaci o odlučivanju o zahtjevima za ubrzanje sudskih postupaka (kontrolni zahtjevi), na osnovu kojih je taj sud u presudi *Vukelić protiv Crne Gore* zaključio da se radi o djelotvornom pravnom sredstvu. Dostavljeni podaci znatno odstupaju od podataka iz godišnjih izvještaja o radu sudova i zaključaka iz analize HRA o djelotvornosti kontrolnog zahtjeva u praksi - kontrolnih zahtjeva je u konkretnom periodu bilo dvostruko više od broja o kome je Evropski sud obavješten, broj odbijenih kontrolnih zahtjeva je bio četiri puta veći od broja koji je taj sud imao u vidu, a kontrolni zahtjevi su u praksi najvjerovatnije bili 32% manje djelotvorni nego što je ESLJP zaključio na osnovu podataka koji su mu dostavljeni.

Primjenjuju se različite mjere za rješavanje zaostalih predmeta i pomoć sudovima koji imaju veći zaostatak ili manjak broja sudija, od mobilnosti sudija, delegiranja predmeta, unapređenja dostave, do izveštavanja o radu na starim predmetima i radu savjetnika. U Godišnjem izvještaju o radu sudova za 2016. nije posebno predstavljen učinak 9 sudija Vrhovnog suda koje rade u Višem sudu u Podgorici, kao što to nije bilo urađeno ni za 2015. godinu. Ovaj podatak je važan jer bi kroz rad ovih sudija trebalo sagledati realne potrebe Višeg suda u Podgorici i u kontekstu racionalizacije mreže sudova.

Praksa preraspođele predmeta između sudova, koja se intenzivno primjenjuje, ugrožava pravo na slučajnog sudiju, stav je i Evropske komisije. Ovu mjeru često kritikuju stranke i drugi učesnici u sudskim postupcima, zato što po pravilu moraju dalje da putuju na suđenja, što stvara i dodatne troškove, kao i zbog specifične prirode nekih predmeta koje smatraju da stručnije rješavaju sudovi kojima su u primarnoj nadležnosti.

⁴³⁶ Analiza je dostupna: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/IZVJESTAJ-SUĐENJE_U_RAZUMNOM_ROKU_2011-2015.pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/IZVJESTAJ-SUĐENJE_U_RAZUMNOM_ROKU_2011-2015.pdf).

Preporuke:

Voditi tačnu statistiku prema godini inicijalnog akta ili pružiti zadovoljavajuće pisano objašnjenje za statističku nekonzistentnost u godišnjim izvještajima.

Akcionim planom 2017-2018 obezbijediti nastavak praćenja primjene sredstava propisanih Zakonom o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku tako da se ispituje i cijeni njihova djelotvornost. Izvještaje dopuniti statističkim indikatorima o vremenu postupanja sudova nakon usvajanja kontrolnog zahtjeva i dostavljanja obavještenja, posebno u vidu poštovanja rokova, što bi dalo pouzdanu osnovu za ocjenu djelotvornosti ovog pravnog sredstva za ubrzavanje postupka.

Ispitati kako je došlo do toga da se Evropskom sudu za ljudska prava dostave polovični podaci u cilju unapređenja povjerenja u crnogorsko sudstvo.

U svim programima rješavanja starih predmeta bi trebalo analizirati strukturu predmeta po godini inicijalnog akta i prirodi, prikazati ih po sudijama i iznijeti konkretne planove kako pomoći sudijama da efikasnije rade – npr. dođeljivanjem savjetnika, pripravnika, tehničkog osoblja, drugačijom organizacijom rada i sl.

Audio i video snimanje suđenja bi mnogo doprinijelo brzini vođenja postupka jer diktiranje zapisnika oduzima bar dvostruko više vremena, pored toga što i zamara sudije. U nastavku reforme predvidjeti uvođenje bar audio snimanje suđenja i transkripciju zapisnika, kao što je to uveliko praksa i u državama regiona.

2.3.3. Izmijeniti Zakon o vanparničnom postupku u pogledu preciziranja odredbi koje se odnose na vođenje ostavinskih postupaka od strane notara

U maju 2015. godine usvojene su izmjene Zakona o vanparničnom postupku⁴³⁷ kojim je vođenje postupka za raspravljanje zaostavštine povjereno notarima. Ovim zakonom uvedena je obavezna nadležnost notara kao povjerenika suda u postupcima raspravljanja zaostavštine, s tim što se u slučaju pojavljivanja spora u odnosu na pravo ili u odnosu na činjenice, predmet vraća u nadležnost suda. Isključiva nadležnost suda je samo u slučajevima kada je potrebno postaviti privremenog staraoca zaostavštine, kada je istaknut zahtjev za izdvajanje zaostavštine od imovine nasljednika ili kada je potrebno odrediti mjere obezbjeđenja zaostavštine. Zakon je propisao mogućnost izjave prigovora protiv rješenja notara donijetog u postupku raspravljanja zaostavštine i po tom prigovoru odlučuje sud koji je povjerio postupak.

Zakon o Notarima propisuje da se za teritoriju opštine na svakih započetih 15.000 stanovnika odredi po jedno notarsko mjesto. Ukupan broj predviđen Pravilnikom o broju mjesta i službenim sjedištima notara za teritoriju Crne Gore je 65 notara. Trenutno, u Crnoj Gori je imenovano 47 notara. U narednoj tabeli je dat prikaz broja notara po opštinama i područjima osnovnih sudova.

⁴³⁷ Zakon o vanparničnom postupku, "Službeni list CG", broj 20/15

Tabela: Broj notara po opštinama i teritorijama osnovnih sudova

Opština	Broj notara	Područje Osnovnog suda	Broj imenovanih notara
Andrijevisa	1	Berane	-
Bar	5	Bar	5
Berane	3	Berane	2
Bijelo Polje	4	Bijelo Polje	3
Budva	4	Kotor	4
Cetinje	2	Cetinje	1
Danilovgrad	2	Danilovgrad	2
Herceg Novi	3	Herceg Novi	3
Kolašin	1	Kolašin	-
Kotor	4	Kotor	4
Mojkovac	1	Bijelo Polje	-
Nikšić	6	Nikšić	4
Plav	1	Plav	-
Plužine	1	Nikšić	-
Pljevlja	3	Pljevlja	1
Podgorica	15	Podgorica	14
Rožaje	2	Rožaje	1
Šavnik	1	Žabljak	-
Tivat	3	Kotor	4
Ulcinj	2	Ulcinj	2
Žabljak	1	Žabljak	-
Ukupno	65	Ukupno	50

Shodno Analizi Ministarstva pravde, koja je usvojena na Sjednici Vlade Crne Gore od 17. juna 2016. godine, Od dana primjene ovog zakona tj. od 1. maja 2015. do 1. maja 2016, broj povjerenih ostavinskih predmeta, broj vraćenih predmeta sudu u skladu sa članom 94 stav 4 Zakona o vanparničnom postupku i broj prigovora protiv rješenja notara, po područjima osnovnih sudova je predstavljen u sljedećoj tabeli:

Osnovni sud	Broj povjerenih predmeta	Broj završenih predmeta na dan 1. maj 2016.	Broj predmeta u radu na dan 1. maj 2016	Broj prigovora	Broj vraćenih predmeta u skladu sa čl. 94 stav 4
Bar	457	361	94	3	2
Berane	637	430	207	2	-
Bijelo Polje	568	442	125	2	1
Danilovgrad	150	74	76	1	-
Žabljak	-	-	-	-	-

Kolašin	-	-	-	-	-
Kotor	556	423	125	4	8
Nikšić	621	493	124	4	4
Plav	103	39	64	-	-
Pljevlja	470	438	32	2	-
Podgorica	1126	769	355	9	2
Rožaje	146	81	65		
Ulcinj	236	163	73	2	
Herceg Novi	323	209	113	2	1
Cetinje	108	63	45	-	-
UKUPNO	5501	3985	1498	31	18

Dakle, kao što je navedeno u Analizi Ministarstva pravde, od 1. maja 2015. do 1. maja 2016. godine, broj povjerenih ostavinskih predmeta notarima od strane sudova je 5.501, od čega je završeno 3.985 predmeta, dok je 1.498 predmeta u radu ili su donijeta rješenja, ali je u toku rok za podnošenje prigovora te se nakon njegovog isteka očekuje njihovo vraćanje sudu. Takođe, može se vidjeti da je izjavljen 31 prigovor, a u skladu sa Zakonom o vanparničnom postupku član 94 stav 4 vraćeno je 18 predmeta sudovima. Osnovni sudovi u Kolašinu i Žabljaku ne povjeravaju ostavinske predmete iz razlog što je članom 235 b Zakona o vanparničnom postupku propisano, da na područjima osnovnih sudova gdje nijesu imenovani notari postupak raspravljanja zaostavštine sprovode sudovi do imenovanja notara za područje tih sudova.⁴³⁸

Tabela: Priliv „O“ predmeta u sudovima prije primjene novog Zakona

Godina	Priliv „O“ predmeta
2012	5,473
2013	5,983
2014	6,402

Tabelarni prikaz povjerenih predmeta notarima

Početak primjene Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku	Broj povjerenih predmeta notarima
01.05.2015 – 01.05.2016.	5,501

⁴³⁸ Analiza rada notara sa posebnim osvrtom na rad u ostavinskim predmetima, Ministarstvo pravde, jun 2016.

Kao što se može vidjeti iz prikazanih tabela, godišnji priliv u osnovnim sudovima "O" predmeta u 2012. godini iznosio je 5.473 predmeta, u 2013. godini iznosio je 5.983 predmeta, a u 2014. godini 6.402 predmeta. Godinu dana od početka primjene Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku, to jest od 1. maja 2015. godine do 1. maja 2016. godine, broj povjerenih ostavinskih predmeta notarima od strane sudova je 5,501 predmet. Vrijeme trajanja postupka raspravljanja zaostavštine je u prosjeku od 30 dana.

Zaključak: Na osnovu poređenja podataka o broju ostavinskih predmeta pred sudovima prije i nakon stupanja na snagu zakonodavnih izmjena, može se zaključiti da su osnovni sudovi rasterećeni od rada ostavinskih predmeta i da je postupak raspravljanja zaostavštine brz i efikasan, čime je ostvaren cilj koji se želio postići ovim novinama, a to je povećanje efikasnosti rada sudova.

2.3.5. Jačati ljudske resurse u pravosuđu i Jačati menadžment u pravosuđu stavljanjem akcenta na poslove koji se odnose na kretanje predmeta, zaostatke, pritužbe i sl. u cilju poboljšanja kvaliteta rada po predmetima (vidjeti dio 2.4.)

2.3.7. Imenovati javne izvršitelje radi ubrzanja postupka, jačanja pravne discipline i smanjenja broja izvršnih predmeta

Kada su u pitanju izvršni postupci, dugi niz godina značajan problem predstavljali su veliki broj neizvršenih presuda, kao i dugo trajanje postupaka izvršenja, kako na osnovu izvršne isprave, tako i na osnovu vjerodostojne isprave. Od uvođenja sistema javnih izvršitelja očekivalo se da će dovesti do rasterećenja rada sudova u pogledu izvršnih predmeta i da će postupak izvršenja sudske odluke biti mnogo efikasniji i brži. U Izvještaju Evropske Komisije o Crnoj Gori za 2015. godinu se navodi da je broj izvršnih predmeta u sudovima smanjen od kada je uveden sistem javnih izvršitelja, ali je i dalje veliki. Do danas, 29 od planirana 32 javna izvršitelja počelo je s radom. Crna Gora mora da uspostavi centralizovani sistem u cilju praćenja podataka o stopi naplate, troškovima i trajanju izvršnih postupaka koje sprovode javni izvršitelji. Izvršenje građanskih i administrativnih odluka i dalje je slabo⁴³⁹. Ono što se posebno apostrofira u izvještaju je nizak nivo odgovornosti u funkcionisanju sistema javnih izvršitelja koji je rezultirao pokretanjem 19 disciplinskih postupaka tokom 2015. godine protiv javnih izvršitelja. U 8 slučajeva izrečene su disciplinske mjere, uključujući i jednu mjeru privremene zabrane obavljanja djelatnosti javnog izvršitelja, što ukazuje na ozbiljan problem kada je riječ o poštovanju profesionalnih i etičkih standarda od strane javnih izvršitelja u Crnoj Gori.

Nadležnost javnih izvršitelja određena je Zakonom o izvršenju i obezbeđenju⁴⁴⁰, koji propisuje da je za odlučivanje u postupku izvršenja, sprovođenje izvršenja, kao i za sprovođenje obezbjeđenja nadležan javni izvršitelj, osim u slučajevima za koje je zakonom propisana nadležnost suda. Javni izvršitelj određuje i sprovodi izvršenje na osnovu izvršne isprave suda ili organa čije je sjedište na području za koje je javni izvršitelj imenovan. Za određivanje i sprovođenje izvršenja na osnovu vjerodostojne isprave nadležan je javni izvršitelj na čijem se području nalazi prebivalište, odnosno sjedište izvršnog dužnika. Za sprovođenje obezbjeđenja nadležan je javni izvršitelj imenovan za područje suda koji je donio rješenje o obezbjeđenju.

Zakonom o javnim izvršiteljima⁴⁴¹ uređuje se organizacija javnih izvršitelja koji vrše poslove u postupku sprovođenja izvršenja i obezbjeđenja, njihovo imenovanje i druga pitanja od značaja

⁴³⁹ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori 2015, str 60.

⁴⁴⁰ Zakon o izvršenju i obezbjeđenju, „Službeni list CG“, br. 36/11, 28/14 i 20/15.

⁴⁴¹ Zakon o javnim izvršiteljima, „Službeni list CG“, broj 61/11, 22/17.

za obavljanje izvršiteljske djelatnosti. Određeno je da javni izvršitelj obavlja izvršiteljsku djelatnost kao javnu službu, samostalno, profesionalno i kao isključivo zanimanje u skladu sa zakonom kojim se uređuje izvršenje. Broj mjesta javnih izvršitelja za određeno službeno područje i službeno sjedište na istom službenom području određuje organ državne uprave nadležan za poslove pravosuđa (u daljem tekstu: Ministarstvo), tako da se za teritoriju opštine na svakih započetih 25.000 stanovnika određuje po jedno mjesto javnog izvršitelja.

U skladu sa Zakonom o javnim izvršiteljima, Ministar pravde je do sada imenovao 29 javnih izvršitelja od ukupno 32 koliko je predviđeno za teritoriju Crne Gore. **Prvi javni izvršitelji (njih 13) počeli su sa radom 7. aprila 2014.** Prije početka rada javnih izvršitelja, osnovni sudovi su imali u radu veliki broj izvršnih predmeta, i to: po osnovu izvršne isprave 8.584, a po osnovu vjerodostojne isprave 175.523 predmeta, što ukupno iznosi 184.107 predmeta⁴⁴². Osnovni sudovi su od početka rada javnih izvršitelja primili ukupno 2.375 izvršnih predmeta po osnovu izvršne isprave ("I"), što je značajno manje u odnosu na period prije početka rada javnih izvršitelja. Smanjeni priliv predmeta izvršenja u osnovnim sudovima bio je očekivan, s obzirom na uvođenje javnih izvršitelja i izmijenjenu nadležnost sudova za postupanje u izvršnim predmetima. Od primljenih predmeta završili su 82%, što predstavlja visok procenat.

Pored postupanja u navedenim predmetima, osnovni sudovi su donijeli 6.117 "Ip." odluka po prigovoru na odluke izvršnih sudija i javnih izvršitelja⁴⁴³. Takođe, broj izvršnih predmeta ("I" i "Iv") koje su osnovni sudovi na predlog izvršnog povjerioca ustupili javnom izvršitelju u 2014. i 2015. godini bio je 966, što nije veliki broj, ali predstavlja određeno rasterećenje rada sudova. Na predlog izvršnog povjerioca, Privredni sud je ustupio javnim izvršiteljima ukupno 422 predmeta⁴⁴⁴. Osnovni sud u Podgorici je smanjio broj izvršnih sudija sa tri na 1.

Akcija za ljudska prava HRA je u svom istraživanju o primjeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku⁴⁴⁵ posebno obradila problem izvršnih predmeta. HRA je u svom istraživanju ukazala da je Evropska komisija u Izvještaju za Crnu Goru za 2016. godinu, istakla da Uprkos primjetnom smanjenju broja izvršnih predmeta sa 162.826, koliko ih je bilo na kraju 2014. godine, na 119.346 na kraju 2015, broj neriješenih izvršnih predmeta je i dalje priličan. Osnovni sud u Podgorici, kao sud koji je najviše pogođen ovim problemom započeo je primjenu posebnih mjera da poveća stopu rješavanja tih predmeta.⁴⁴⁶ HRA je zaključila da je kod izvršnih predmeta, strankama ostavljeno na volju da li će u izvršnim predmetima koji su započeti kod suda predložiti da se dostave na nadležnost javnim izvršiteljima ili će postupak nastaviti kod suda.⁴⁴⁷ Ako stranka zahtjeva da se predmet na dalji rad ustupi javnom izvršitelju, taj se predmet u sudu vodi kao završen.⁴⁴⁸ Zbog toga se postavlja pitanje koliko je od 43.480 predmeta, koji se

⁴⁴² Analiza za potrebe racionalizacije pravosudne mreže, Ministarstvo pravde, decembar 2015. godine. Samo Osnovni sud u Podgorici je imao 2200 takvih predmeta u 2016. godini (informacija predsjednika OS Podgorica)

⁴⁴³ Ibidem.

⁴⁴⁴ Ibidem.

⁴⁴⁵ Analiza primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku za period 2011-2015., Akcija za ljudska prava HRA, Januar 2017, dostupno na: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/IZVJESTAJ-SUĐENJE_U_RAZUMNOM_ROKU_2011-2015.pdf

⁴⁴⁶ Evropska komisija, Izvještaj o Crnoj Gori za 2016. godinu, Brisel, 9. novembar 2016 (European Commission, Montenegro 2016 report), str. 14 i 15.

⁴⁴⁷ Član 293 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju (Sl.list CG 36/11, 28/14 i 20/15): "Do početka rada javnih izvršitelja koji će se imenovati u skladu sa posebnim zakonom, po predmetima za koje su nadležni javni izvršitelji postupace sud, u skladu sa ovim zakonom. Nakon početka rada javnih izvršitelja predmeti iz st. 1 ovog člana na predlog izvršnog povjerioca ustupice se javnom izvršitelju radi daljeg postupanja u skladu sa ovim zakonom.

⁴⁴⁸ Kako sud više nije nadležan predmeti se "razvode" u upisnicima kao završeni. Vidi npr, Izvještaj Ministarstva pravde o primjeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku za period 01.01.2015-31.12.2015, str. 8, "Osnovni sud Kotor", st. 2: Od dostavljanja spisa predmeta javnom izvršitelju na dalje postupanje, sud više ne prati

smatraju riješenim prema izvještajima o radu sudova za 2014. i 2015. godinu (162.826, odnosno 119.346), riješeno tako što je ustupljeno na nadležnost javnim izvršiteljima, dok oni i dalje traju, samo sad pred javnim izvršiteljima, a koliko su od ukupnog broja riješenih predmeta stvarno riješili sudovi (za predmete koji su ostali u sudskoj nadležnosti)? U tom kontekstu, HRA je predložila da Ministarstvo pravde obezbijedi prikupljanje preciznih statističkih informacija o sudbini svakog izvršnog predmeta, kojima bi se pokazalo tačno koliko predmeta su riješili sudovi, a koliko izvršitelji i u kom roku.

Komora javnih izvršitelja je na internet stranici www.javni-izvritelji.me objavila Zbirni izvještaj o radu javnih izvršitelja za 2015. godinu sa ukupnim brojem predmeta u radu (76.419), brojem riješenih (26.351) i neriješenih (50.068) predmeta, iznosom troškova javnih izvršitelja i odnosom naplaćenih i nenaplaćenih potraživanja (28,68%) i iste podatke u odnosu na sve javne izvršitelje pojedinačno.⁴⁴⁹ Ovaj izvještaj ne sadrži podatke o strukturi predmeta po godini podnošenja inicijalnog akta, niti o tome koliko je predmeta ustupljeno od strane sudova (po Zakonu o javnim izvršiteljima ovi podaci i ne moraju biti sastavni dio izvještaja). Nadzor nad zakonitošću rada Komore javnih izvršitelja i javnih izvršitelja vrši Ministarstvo pravde.

Zaključak: Kada se uporede navedeni statistički podaci, može se izvesti zaključak da je rad sudova znatno rasterećen u odnosu na priliv izvršnih predmeta. Međutim, u cilju dobijanja pouzdanih statističkih informacija o efektima rada javnih izvršitelja i uticaju na rasterećenje sudova od izvršnih predmeta, neophodno je da Ministarstvo pravde obezbijedi prikupljanje preciznih statističkih informacija o sudbini svakog izvršnog predmeta, kojima bi se pokazalo tačno koliko predmeta su riješili sudovi, a koliko izvršitelji i u kom roku.

Preporuka: Potrebno je uraditi novu analizu o efektima rada izvršitelja i uticaju na rasterećenje rada sudova. Kao što je definisano Analizom potreba za racionalizacijom pravosudne mreže, nakon dvije godine od zakonodavnih izmjena potrebno je uraditi novu analizu. Kako se u aprilu 2017. godine navršava tri godine od početka rada javnih izvršitelja potrebno je uraditi novu analizu o dosadašnjim efektima njihovog rada, kao i o uticaju na rasterećenje rada sudova.

2.3.8. Na osnovu analize pravosudne statistike o funkcionisanju pravosudnog sistema izvršiti efikasnu raspodelu ljudskih i finansijskih resursa (vidjeti dio 2.6.)

postupak po predmetnom kontrolnom zahtjevu" i Izvještaj Osnovnog suda u Bijelom Polju od 03.11.2016 tačka 7: "I.273/12 završen dana 29.10.2014. ustupljen Javnom izvršitelju na predlog izvršnog povjerioca".

⁴⁴⁹ Zbirni izvještaj o radu javnih izvršitelja za 2015: <http://www.javni-izvritelji.me/images/izvjestaj-2015.pdf>.

2.4. UNAPRJEĐENJE SISTEMA PRAVOSUDNOG MENADŽMENTA I ADMINISTRACIJE

Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2014-2016 predviđa tri strateške smjernice u oblasti unaprjeđenja sistema pravosudnog menadžmenta i administracije:

- donošenje pravilnika o orijentacionim mjerilima za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih u sudovima (2.4.1);
- sprovoditi posebne programe obuke predsjednika sudova u okviru kontinuirane edukacije za unaprijeđenje imidža suda (2.4.2), i
- izraditi srednjoročnu i dugoročnu strategiju upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama (2.4.3).

Iako postoji među strateškim smjernicama u Strategiji, smjernica koja se odnosi na razvoj **programa specijalizacije i stručnog osposobljavanja** nosilaca pravosudne funkcije se iz nepoznatih razloga nije našla među strateškim smjernicama u Akcionom planu.

Preporuka: Neophodno je uvrstiti stratešku smjernicu iz Strategije - razvoj **programa specijalizacije i stručnog osposobljavanja** nosilaca pravosudne funkcije - u Akcioni plan za sprovođenje strateije za period 2017-2018.

Ministarstvo pravde je u aprilu 2015. godine donijelo Pravilnik o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja sudija i državnih službenika i namještenika u sudu, čime je ova mjera iz AP realizovana. Pravilnikom se utvrđuju okvirna mjerila rada za određivanje broja sudija, državnih službenika i namještenika u sudu potrebnih za ažurno i kvalitetno obavljanje sudijske funkcije. Okvirna mjerila rada predstavljaju prosječan broj predmeta po određenoj vrsti koji sudija u toku jedne kalendarske godine, u okviru radnog vremena treba da riješi. Potreban broj sudija određuje se prema odnosu prosječnog broja primljenih pojedinih vrsta predmeta u rad u posljednje tri godine i okvirnih mjerila rada. Izuzetno, Pravilnik predviđa da u sudovima u kojima postoji veći broj neriješenih predmeta iz ranijih godina odlukom Sudskog savjeta može se utvrditi i veći broj sudija. Pravilnik definiše da se broj savjetnika u sudu određuje na osnovu broja sudija u tom sudu, dok se broj drugih državnih službenika i namještenika za obavljanje administrativno-tehničkih i drugih poslova određuje se prema broju sudija, a može se odrediti i prema stvarnim potrebama suda. Međutim, Srednjeročni plan racionalizacije pravosudne mreže 2017-2019. predviđa da će se Metodologija okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija i ravnomjernu opterećenost sudija implemetirati u cjelosti tek nakon uspostavljanja novog informacionog sistema koji neće biti gotov prije decembra 2019. godine. Ovo suštinski znači da racionalizacija broja sudija u Crnoj Gori neće biti moguća do 2020. godine, odnosno da će norme po kriterijumim koje definiše Metodologija okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija i ravnomjernu opterećenost sudija biti moguće odrediti tek 2020. godine nakon uspostavljanja novog informacionog sistema za pravosuđe.

Jedna od najznačajnijih aktivnosti u ovoj oblasti je sprovođenje studije o vremenu potrebnom sudiji za rad na određenim vrstama/kategorijama predmeta (CaseWeightingStudy - CWS). Akcionim planom za poglavlje 23 Pravosuđe i temeljna prava, predviđena je obaveza razvijanja indikatora za mjerenje produktivnosti rada sudija i prosječnog trajanja vremena za rešavanje određene vrste predmeta, starih predmeta, zaostataka i troškova postupanja, kao i uspostavljanja odgovarajućih standarda za opterećenost sudija i standardnih rokova za postupanje u određenim vrstama predmeta i/ ili određenim sudovima. Sa tim u vezi, Odlukom

Sudskog savjeta od maja 2014. godine imenovana je Radna grupa za određivanje mjerenja vremena koje je sudijama potrebno za postupanje u određenim vrstama predmeta i ista je sastavljena od 13 predstavnika sudova, Ministarstva pravde, kao i predstavnika tužilaštva.⁴⁵⁰ Prilikom procjene radne opterećenosti korišćena je delfi tehnika.⁴⁵¹ Radna grupa odredila je grupe predmeta u kojima će se vršiti mjerenje, i to:

- Na nivou osnovnih sudova : građanski predmeti (parnični, parnični male vrijednosti, svojinsko pravni, naknada štete, porodični sporovi, radni sporovi) ; krivični predmeti (prvostepena krivica, krivični predmeti maloljetnika, predmeti sudije za istragu, izvršenje krivičnih sankcija, ostali predmeti – kontrola optužnice, vanraspravno vijeće itd.) ; vanparnični predmeti (ograničenje i lišenje roditeljskog prava, ograničenje i lišenje poslovne sposobnosti, ostavinski predmeti, ostali složeni vanparnični predmeti, fizička dioba, eksproprijacija) ; izvršni predmeti (predaja i oduzimanje djeteta, vraćanje zaposlenog na rad, posebne radnje dužnika, rješavanje po prigovorima na Rješenje o izvršenju, ostali predmeti)⁴⁵²;
- Na nivou Višeg suda (drugostepeni predmeti : krivični i parnični ; krivični prema maloljetnicima; drugostepeni vanparnični predmeti) ; krivični predmeti (krivični prvostepeni predmeti, predmeti sudije za istragu, ostali predmeti (kontrola optužnice, vanraspravno vijeće itd), krivični specijalni predmeti (visokoprofilni krivični predmeti) ; Međunarodna pravna pomoć u krivičnim i građanskim predmetima;
- Na nivou Privrednog suda (građanski parnični predmeti, parnični male vrijednosti, stečaj i likvidacija i ostali predmeti) ; Vanparnični predmeti (platni nalozi, registarski predmeti, ostali) ; Izvršni predmeti (Izvršni, Rješavanja po prigovoru na Rješenje o izvršenju).

⁴⁵⁰ Članovi radne grupe su: Natalija Filipović sudija Vrhovnog suda; Miroslav Bašović, sudija Višeg suda; Milenka Žižić, sudija Apelacionog suda; Željka Jovović, sudija Osnovnog suda Podgorica; Dragana Đuranović, sudija Višeg suda Podgorica; Miodrag Pešić, sudija Osnovnog suda Podgorica; Vesna Pavišić, sudija Osnovnog suda Cetinje; Dijana Raičković, sudija Privrednog suda Podgorica; Dragan Vučević, sudija Privrednog suda Podgorica; Olivera Ražnatović, zamjenik Višeg državnog tužioca ; Željko Tomković, zamjenik Višeg državnog tužioca; Nataša Radonjić, načelnica Direkcija za organizaciju pravosuđa; Branka Lakočević, generalna direktorica u Direktoratu za pravosuđe Ministarstvo pravde.

⁴⁵¹ Postoje više tehnika izračunavanja radne opterećenosti sudija poput: Mjerenje broja predmeta u radu – ova metoda analizira vrijeme koje je potrebno sudu da završi sve predmete koje ima u radu, i to od početka do kraja. Ona pretvara broj predmeta u radu u radnu opterećenost. Sve vrste predmeta nijesu "jednake u složenosti" i stoga, procjena količine posla da se uradi svaka vrsta predmeta je od suštinskog značaja za procjenu potreba za različitim ljudskim resursima; „Delfi tehnika“ – procjenjuje količinu vremena koje je potrebno sudiji i sudijskim službenicima da provedu na različitim predmetima i aktivnostima. Ova metoda ne mjeri stvarno vrijeme koje se utroši za obradu predmeta, već vrijeme koje se zahtijeva za pojedine radnje i aktivnosti; „Simulacija model“ – cilj je da se procijeni tok predmeta kroz sud i da se procijeni koji resursi su potrebni za cijeli sudski sistem, a sve zasnovano na simulaciji procesa u sudu. Prednost ove metode je u tome što omogućava sudovima da testiraju izmjene prije njihovog stvarnog uvođenja. Nedostatak je u ograničenosti kompetentnih stručnjaka u oblasti kompleksne matematike, statistike, kompjuterskog planiranja i praćenja dinamike rada, što ovaj sistem čini veoma skupim za uvođenje i održavanje. „Regresija model“ – to je statistička metoda koja procjenjuje potrebu za sudijama i sudijskim osobljem na osnovu različitosti sistema imajući u vidu različite varijable u ukupnom broju predmeta u radu. Ovaj model se često koristi da se provjeri tačnost iz drugih tehnika: „Odnos model“- pretpostavlja da potreba za pomoćnim osobljem može da se odredi kao fiksni odnos pomoćnog osoblja potrebnog za određeni predmet, i broja sudija, stanovništva i broja predmeta. Ova tehnika je jednostavna, laka za razumijevanje i ne zahtijeva velika novčana ulaganja. Ipak, mana je što odnos sudija i sudijskog osoblja često nije tačan, i ne može objasniti razlike u različitim vrstama predmeta, niti razlike u obimu predmeta u urbanim i ruralnim sredinama. Primjera radi, veoma automatizovan sud može imati manje osoblja za rad na velikim predmetima, ali troškovi osoblja mogu biti veći zbog potrebe za dodatnom obukom: „Model analize skladištenih podataka (slučaj složenosti)“ – tehnika linearnog programiranja koja određuje težinu predmeta u svakom sudu, a zatim ga stavlja u najpovoljnije svjetlo u odnosu na druge sudove. Ovom tehnikom se određuje najproduktivniji sud. Riječ je o najdugotrajnijoj i najzahtjevnijoj metodi u procjeni potrebnih resursa i za njihovu adekvatnu raspodjelu.

⁴⁵² Na prezentaciji studije o Racionalizaciji mreže sudova koju je početkom 2017. godine organizovao CeMI, Predsjednik OS Podgorica Zoran Radović je naveo da pojedine kategorije predmeta poput predmeta po prigovorima na rad javnih izvršitelja (Ip.), kojih je izuzetno veliki broj nijesu ušli u CWS studiju.

- Na nivou Upravnog suda – Upravni sporovi.

Mjerenje je obavljeno u 9 pilot sudova (osnovnim sudovima u Baru, Beranama, Kotoru, Podgorici, Pljevljima i Ulcinju, Višem sudu u Podgorici, Privrednom sudu Crne Gore i Upravnom sudu). Mjerenje je obuhvatilo sve moguće radnje koje sprovode ne samo sudije na određenim vrstama predmeta, već i ostalo osoblje u sudovima. Cilj cjelokupnog procesa i rada radne grupe bio je da se ustanove modeli prelaska sa kvantitativnog brojanja predmeta na mjerenje složenosti predmeta, odnosno na određivanje količine posla koja je potrebna da bi se određeni predmet riješio. Radna grupa je nakon obavljenog zadatka Sudskom savjetu predala studiju⁴⁵³ koja je poslužila kao osnov za definisanje Metodologije okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija i ravnomjernu opterećenost sudija.⁴⁵⁴

Ova Metodologija služi kao osnov za utvrđivanje okvirnih mjerila rada za određivanje potrebnog broja sudija potrebnih za ažuran i kvalitetan rad sudova u Crnoj Gori kao i način za ravnomjernu raspodjelu predmeta u radu sa sudijama. Metodologija određuje kategorije predmeta u sudovima koje će se koristiti u smislu ove metodologije, elemente složenosti za pojedine kategorije predmeta, način određivanja potrebnog broja sudija, način određivanja složenosti pojedinog predmeta u informacionom sistemu, te način ažuriranja vrijednosti za definisanje prosječnog vremena potrebnog za rješavanje predmeta. Međutim, osnovni problem koji postoji u ovom dijelu je što će ova Metodologija, shodno zaključcima iz Srednjeročnog plana racionalizacije pravosudne mreže 2017-2019 biti primjenjiva tek nakon uspostavljanja novog informacionog sistema za pravosudne institucije, što je predviđeno tek krajem 2019. godine. Kako se navodi u Srednjeročnom planu, « informacioni sistem mora da sadrži integrisane odredbe ove Metodologije i mora biti automatizovan u svakom dijelu implementacije. Kada se ispune tehnički uslovi uspostavljanjem novog informacionog sistema u kom će se implementirati pravila ove Metodologije, biće moguće redovno pratiti radnu opterećenost sudija kao i definisanje potrebnog broja sudija za ažurno rješavanje predmeta u sudovima. » Rok za realizaciju ove mjere u Planu je decembar 2019. godine.

Strateška smjernica koja se odnosi na sprovođenje posebnih programa obuke predsjednika sudova u okviru kontinuirane edukacije za unaprijeđenje imidža suda nije realizovana. Kao što se navodi u posljednjem izvještaju o realizaciji mjera AP, obuke za predsjednike sudova nijesu organizovane. Plan je izrađen u prethodnom izvještajnom periodu, a prve obuke su trebale da budu sprovedene u prvom kvartalu 2017. godine.

Jedna od najznačajnijih strateških smjernica koju je trebalo realizovati u pogledu unaprjeđenja sistema pravosudnog menadžmenta i administracije je bila izrada strategije upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama (2.4.3). Programom rada Vlade za II kvartal 2016. godine predviđeno je usvajanje pomenute Strategije, koja je konačno usvojena u junu 2016. godine.⁴⁵⁵ Strategija će biti praćena razvojem detaljnih mjera koje će naći svoje mjesto u Akcionom planu za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa koji će Vlada usvojiti za period 2017- 2018. godine. Radna grupa koja je pripremala radnu verziju ovog dokumenta bila je sastavljena od predstavnika Sudskog savjeta, Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužilaštva, Tužilačkog savjeta, Ministarstva pravde. U radu radne grupe učestvovao je i predstavnik

⁴⁵³ "Studija mjerenja složenosti predmeta" autor: Maja Grubišin, ekspert na projektu EUROL, oktobar 2015.

⁴⁵⁴ Metodologiju je usvojio Sudski savjet na telefonskoj sjednici 29.11.2016: <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/4667.pdf>.

nevladinih organizacija.⁴⁵⁶ Strategija definiše strateške pravce daljeg upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama i to: Sudskom savjetu, sudovima, Tužilačkom savjetu, državnim tužilaštvima, Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, notarima i javnim izvršiteljima za period 2016-2018. godine.

Za potrebe izrade Strategije urađena je Analiza upravljanja ljudskim resursima u pravosuđu Crne Gore od strane eksperta Svjetske banke.⁴⁵⁷ U Analizi se navodi da pravosudni sistem Crne Gore zapošljava gotovo 1,800 osoba (bez sudova za prekršaje) koji su radno angažovani u 44 institucije, uključujući sudove, državna tužilaštva, Vrhovni sud, Vrhovno državno tužilaštvo, Ministarstvo pravde i Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Zaposleni su podijeljeni u tri grupe: 1) sudije i tužioci, 2) državni službenici (od izvršnog rukovodstva do administrativnog osoblja) i namještenici (na primjer, domari i vozači). Analiza apostrofira da bi djelotvornije korišćenje ovih „brojnih i raznolikih ljudskih resursa omogućilo efikasnije funkcionisanje pravosuđa, bolje korišćenje resursa koji nijesu vezani za radnu snagu, poput tehnologije i osnovnih sredstava, te bolju pristupačnost, efikasnost i kvalitet pružanja pravosudnih usluga“.

U analizi su predstavljeni ključni problemi kada je riječ o upravljanju ljudskim resursima u pravosuđu. Izdvojićemo neke:

- Sudije, tužioci i pravosudna administracija se samo dodaju na postojeći kadar na *ad hoc način*, a ne na osnovu objektivne potražnje ili broja predmeta;
- Veći resursi po glavi stanovnika ne odgovaraju boljim rezultatima. Određene institucije sa velikim resursima rješavaju manji broj predmeta po sudiji ili tužiocu nego institucije koje imaju manje resurse;
- Imenovanja i zapošljavanja u pravosuđu se sprovode uglavnom na lokalnom nivou, a sudije, tužioci i državni službenici ne mogu bez pristanka biti premješteni sa lokacija sa niskom potražnjom na lokacije sa visokom potražnjom u okviru Crne Gore;
- Postoji mali broj mehanizama za stimulisanje pristanka na premještaj. Sudski savjet je nedavno kreirao nove stimulanse za premještaj sudija;
- Pored velikog broja stalno zapošljenog osoblja, mnogobrojno osoblje na određeno vrijeme, zaposleni po ugovoru i volonteri stvaraju "radnu snagu u sjenci". Navedeno osoblje naročito u sudovima čini gotovo 30% više od broja zaposlenih na neodređeno vrijeme. Obim ili svrhu zapošljavanja na određeno vrijeme nije lako razumjeti ili nije transparentno predstavljena. Standardi i procesi za imenovanje ovih zaposlenih nijesu jasni, a njihov učinak se u velikoj mjeri ne prati.

Analiza u prvi plan ističe zaključak da je u pravosuđu potrebna jasnija podjela odgovornosti za donošenje politike ljudskih resursa, sofisticiraniji menadžment i bolje definisani sistemi ljudskih resursa u poređenju sa postojećim. Analiza posebno ističe da se strateški ciljevi Crnogorskog pravosuđa mogu ostvariti samo boljim upravljanjem ljudskim resursima. U analizi se navodi da je pravosuđu potreban strateški pristup upravljanju ljudskim resursima. Posebno je naglašen podatak da se približno 78% budžeta pravosudnog sektora izdvaja za nadoknade zaposlenima u sektoru pravosuđa, a da se kao posljedica toga, javljaju nedostaci u finansiranju razvoja značajnih resursa u pravosuđu – poput, na primjer, pravosudnog informacionog sistema (PRIS).

⁴⁵⁶ Predstavnik NVO „Institut Alternativa“.

⁴⁵⁷ Analiza Svjetske banke: „Upravljanje ljudskim resursima u pravosuđu Crne Gore“, 2016, str. 3.

Aaliza ističe posebno podatak da, u skladu sa dostupnim podacima CEPEJ-a, Crna Gora ima najveći odnos broja sudija prema broju stanovnika i iznad prosjeka odnos broja zaposlenih i sudija u poređenju sa 26 zemalja EU. Konačno, u analizi je navedeno da pravosudni sistem treba da investira u programme obuka i podstiče stvaranje specijalističkih pozicija poput menadžera sudova, administratora pravosudnog informacionog sistema, analitičara budžeta, statističara itd.

Kao proizvod zaključaka i preporuka Analize, usvojen je set strateških smjernica na kojima se zasnika Strategija za upravljanje razvoj ljudskih resursa u oblasti pravosuđa, i to :

- **Efikasnije upravljanje postojećim sredstvima za ljudske resurse.** Ova strateška smjernica podrazumijeva približavanje broja sudija, državnih tužilaca i savjetnika po glavi stanovnika prosječnim brojevima na nivou evropskih država. Takođe, neophodno je obezbijediti da notari i javni izvršitelji u svim djelovima Crne Gore adekvatno vrše nadležnosti koje su prenešene sa sudova, uz kontinuirano analiziranje i praćenje radnog opterećenja notara i javnih izvršitelja.
- **Jačanje kontrole budžetskih rashoda za kadrove u pravosuđu.** Ova strateška smjernica podrazumijeva implementiranje zakonskih odredaba o raspodjeli budžetskih sredstava po sudovima, odnosno državnim tužilaštvima kako bi predsjednici sudova, odnosno rukovodioci državnih tužilaštava mogli da prate opredijeljena sredstva i potrebe suda, odnosno državnog tužilaštva. Takođe, neophodno je povećati transparentnost i kontrolu slobodnih radnih mjesta i zaposlenih na određeno vrijeme i zaposlenih po ugovoru u svim pravosudnim institucijama.
- **Ujednačavanje raspoređenosti ljudskih resursa i radnog opterećenja u pravosudnim institucijama.** Ova strateška smjernica podrazumijeva raspoređivanje resursa u skladu sa novim okvirnim mjerilima rada koja su zasnovana na sprovedenoj studiji mjerenja radnog opterećenja sudija i složenosti predmeta.
- **Unapređivanje kapaciteta i vještina zaposlenih i bolje upravljanje učinkom zaposlenih u pravosudnim institucijama.** Ova strateška smjernica podrazumijeva dalji rad na cilju uspostavljanja jedinstvenog i transparentnog postupka izbora sudija i državnih tužilaca koji se prvi put biraju uz obezbjeđivanje kvalitetne inicijalne obuke u Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Takođe, predviđeno je da će sistem ocjenjivanja sudija i tužilaca rezultirati većim stepenom efikasnosti u pravosuđu. Neophodno je unaprijediti i razvijati analitičke kapacitete u pravosudnim institucijama za donošenje odluka na rukovodećem nivou o upravljanju resursima.
- **Uvođenje poboljšanja u oblasti etike, disciplinske odgovornosti u pravosuđu.** Ova strateška smjernica podrazumijeva praćenje dosljednosti primjene disciplinskih sankcija i njihove proporcionalnosti sa težinom disciplinskog prekršaja uz vođenje disciplinskih postupka u skladu sa načelom pravičnog postupka uz poštovanje zakonskih garancija prava na odbranu. Posebno je naglašeno da je neophodno sprovoditi obuke u oblasti planova integriteta i etike u pravosuđu.

Zaključci:

Strategija upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama se bazira isključivo na nalazima iz Analize svjetske banke. Previše »copy paste« djelova, uključujući i strateške smjernice koje su krucijalni dio Strategije, dokaz su da Ministarstvo pravde nije previše pažnje poklonilo pripremi ovog dokumenta – koji bi ujedno trebao da odslika viziju na koji način Ministarstvo pravde vidi razvoj pravosudnog sistema u narednom periodu.

Strategija ne obezbjeđuje detaljnu analizu raspoloživih kapaciteta pravosudnih institucija sa posebnim fokusom na broj sudija, tužilaca i sudske administracije – odnosno ne daje bliže obrazloženje stvarnih potreba u pogledu razvoja ljudskih resursa pravosudnog sistema, koje podrazumijeva ne samo ulaganje u postojeće kapacitete već i potrebe za otvaranjem novih radnih mjesta ili ukidanja radnih mjesta koja predstavljaju višak u pravosudnom sistemu.

Strategija ne sagledava pitanja zarada zaposlenih u pravosudnom sistemu, niti daje ocjenu da li sistem zarada koji je trenutno važeći daje dovoljnu motivaciju zaposlenima u pravosudnom sistemu da tu i ostanu. U tom kontekstu, Strategija ne predviđa ni očekivane rezultate – uključujući definisanje očekivanih rezultata sudija i tužilaca kao i pravosudnog sistema u cjelini.⁴⁵⁸

Strategija ne daje jasne smjernice za efikasnije upravljanje ljudskim resursima u pravosudnom sistemu, pogotovo imajući u vidu zaključke CEPEJ-a shodno kojima Crna Gora izdvaja za funkcionisanje pravosudnog sistema Crna Gora nešto preko 26 miliona eura na godišnjem nivou odnosno, 42€ po glavi stanovnika, što je ispod evropskog prosjeka koji iznosi 45-60€ per capita. Ovo je posebno značajno imajući u vidu da iznosi koji institucije u pravosuđu opredjeljuju za ljudske resurse iznose gotovo 100% na nivou tužilačke organizacije odnosno gotovo 80% na nivou sudstva.⁴⁵⁹

⁴⁵⁸ U tom kontekstu veoma je značajno ukazati na jednu od posljednjih izjava Ministra pravde Crne Gore, gospodina Zorana Pažina, koji je na Konferenciji MANS-a o borbi protiv korupcije izjavio da „tužioci imaju visoke plate ali ne i tako visoke rezultate“.

⁴⁵⁹ Analiza Svjetske banke: „Upravljanje ljudskim resursima u pravosuđu Crne Gore“ str. 5

2.5 Alternativni načini rješavanja sporova

Uvod

Crnogorsko zakonodavstvo posljednjih 13 godina predviđa mogućnost rješavanja sporova alternativnim metodama u cilju rasterećenja sudstva, pružanja mogućnosti strankama da sporove riješe na jednostavniji i efikasniji način, i radi usaglašavanja domaćih propisa iz oblasti alternativnog rješavanja sporova s relevantnim međunarodnim standardima.

Alternativni načini rješavanja sporova predviđeni u crnogorskom zakonodavstvu su: posredovanje (medijacija), sudsko poravnanje, arbitraža, postupak pred spoljnotrgovinskom arbitražom, postupak mirnog rješavanja radnih sporova, postupak pred arbitražnim Odborom za vansudsko rješavanje sporova potrošača.

Posredovanje je uvedeno u pravni sistem Crne Gore 2004. godine Zakonom o parničnom postupku i 2005. godine usvajanjem Zakona o posredovanju; ali njegova značajnija primjena počinje tek osnivanjem Centra za posredovanje 2008. godine.

Arbitražni postupak u Crnoj Gori je prvi put propisan Zakonom o parničnom postupku 2004. godine, detaljnije je regulisan Zakonom o arbitraži, koji je usvojen 31. jula 2015.godine. Krajem 2015. godine formiran je i Arbitražni sud pri Privrednoj komori Crne Gore.

Postupak mirnog rešavanja radnih sporova sprovodi se u skladu sa Zakonom o mirnom rješavanju radnih sporova iz decembra 2007. godine. Uslovi za potpuniju primjenu tog zakona stvoreni su tek osnivanjem Agencije za mirno rješavanje radnih sporova 2010. godine.

Strateška reformska dokumenta

Prilikom otvaranja pregovora sa EU, u cilju povećanja efikasnosti pravosuđa u Crnoj Gori istaknut je značaj daljeg stabilnog smanjenja broja zaostalih predmeta uz podsticanje upotrebe alternativnih mjera kao što su posredovanje, sudska poravnanja i arbitraža.⁴⁶⁰

Kao prelazno mjerilo u poglavlju 23, predviđeno je da Crna Gora povećano koristi alternativne mjere kao što je medijacija, sudsko poravnanje i arbitraža.⁴⁶¹

Strategija reforme pravosuđa za 2007-2012 previđala je podsticanje alternativnog rješavanja sporova, a Strategija reforme pravosuđa 2014-2018. unaprijeđenje takvog rješavanja sporova.⁴⁶²

Strategijom reforme pravosuđa 2014-2018 i njenim Akcionim planom, kao jedna od mjera u okviru strateškog cilja "Jačanje efikasnosti pravosuđa" predviđeno je unaprijeđenje alternativnih načina rješavanja sporova (2.5) u cilju smanjenja opterećenja sudova i državnih tužilaštava (indikator uticaja).

⁴⁶⁰ Zajednička pozicija EU, op. cit, str. 5.

⁴⁶¹ Zajednička pozicija EU, op. cit, str. 19.

⁴⁶² "Posredovanje (medijacija) u Crnoj Gori", Akcija za ljudska prava, januar 2017, strana 15.

Akcionni plan uz Strategiju za period 2014 – 2016 (AP) predviđa više mjera i aktivnosti u ovoj oblasti, uključujući sprovođenje Programa za kontinuiranu edukaciju posrednika, sudija, državnih tužilaca i advokata (2.5.1), praćenje i analiziranje razvoja alternativnog načina rješavanja sporova u cilju preduzimanja mjera radi daljeg jačanja ovih instituta (2.5.2), usvajanje posebnog zakona o arbitraži u skladu sa pravilima UNICITRAL-a (2.5.3); podsticanje upravljačke strukture u privrednim društvima da njihove sporove rješavaju arbitražom (2.5.4) i obezbijedenje priznanja uspješnog rada sudija u alternativnim metodama rješavanja sporova (npr. u pogledu rasporeda radnih zadataka, ocjenjivanju) i da u praksi nema mjera koje bi ih odvrćale od toga (2.5.5).

Praćenje primjene zakonodavnog okvira radi izrade smjernica o daljem razvoju instituta posredovanja (2.5.2) planirano je kroz uspostavljanje metodologije za sakupljanje podataka o vrstama i efikasnosti postupaka posredovanja (2.5.2.1a), sačinjavanje izvještaja o sprovedenim postupcima posredovanja (2.5.2.1b) i izradu analize postojećeg broja posrednika i njihovog rada u cilju razmatranja potrebe povećanja njihovog broja i unaprjeđenja rada (2.5.2.1c).

U cilju veće primjene alternativnih načina rješavanja sporova u privrednim sporovima, AP predviđa usvajanje posebnog zakona o arbitraži u skladu sa pravilima UNICITRAL-a (2.5.3) za šta je, između ostalog, neophodno da se formira radna grupa (2.5.3.1a), utvrdi nacrt Zakona i organizuje javna rasprava (2.5.3.1b), utvrdi predlog zakona (2.5.3.1c) i da se donese Pravilnik o spoljnotrgovinskoj arbitraži pri Privrednoj komori (2.5.3.1d). Takođe, AP je predviđeno i promovisanje arbitraže u javnosti i među stranama uključenim u poslovno komercijalne aktivnosti (2.5.4.1). U pogledu praktične implementacije ove pomenute mjere, AP planirana je izrada i distribucija promotivnih materijala za javnost (2.5.4.1a), uspostavljanje saradnje sa drugim arbitražama (2.5.4.1b) i organizovanje javnih tribina radi podizanja svijesti javnosti (2.5.4.1c).

Akcionim planom za poglavlje 23, u okviru mjera za smanjenje zaostalih predmeta pred sudovima, predviđena je primjena posredovanja u većoj mjeri kroz kontinuirano sprovođenje obuka za posrednike, sudije, državne tužioce i advokate (1.4.2.7.1) i promovisanje u javnosti alternativnih načina rješavanja sporova (1.4.2.7.2) i posebno arbitraže u javnosti i među stranama uključenim u poslovno-komercijalne aktivnosti (1.4.2.7.3).

Primjena

Prema izvještaju Vlade Crne Gore o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije 2007-2012. posredovanje kao alternativni način rješavanja sporova primjenjuje se u sporovima pred svim sudovima u Crnoj Gori.⁴⁶³ U Strategiji 2014-2018 je konstatovano da su se u praksi pokazale slabosti u pogledu evidencija o sprovedenim postupcima posredovanja i nedovoljnog broja posrednika u krivičnim stvarima i specijalizovanih posrednika za određene vrste sporova.⁴⁶⁴ Utvrđeno je i da pravosudni organi nisu dovoljno koristili mogućnost da upute stranke na alternativne načine rješavanja sporova i da javnost nije u dovoljnoj mjeri upoznata sa prednostima ovog instituta i metodama njegovog korišćenja (str. 30). Saradnja pravosudnih

⁴⁶³ U građanskoj oblasti su predviđena tri načina alternativnog načina rješavanja sporova i to: zaključenje sudskog poravnania, postupak posredovanja i arbitražni postupak. Primjena posredovanja u krivičnim postupcima je uređena Zakonikom o krivičnom postupku kod oportuniteta krivičnog gonjenja i Zakonom o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku.

⁴⁶⁴ Strategija reforme pravosuđa 2014-2018, Podgorica 2013. godine, poglavlje 4.5.4.

organa, advokata, NVO i privrednih subjekata nije bila dovoljna (str. 12).

Evropska komisija u Izvještaju o Crnoj Gori za 2016. godinu navodi da se alternativno rješavanje sporova, koje je dostupno kroz sudsko poravnanje, arbitražu i medijaciju, ne koristi sistematski.⁴⁶⁵ Primijećeno je da je tokom 2015. godine broj predmeta koji su upućeni i riješeni u postupku medijacije (isključujući radne sporove) znatno opao (2015. godine 517 predmeta je riješeno putem medijacije, u poređenju sa 869 tokom 2014. godine).⁴⁶⁶ Ukupan broj radnih sporova koji su upućeni na medijaciju Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova bio je 3.679, od čega je riješeno 2.765.⁴⁶⁷ S druge strane, u 2014. godini pred Agencijom je bilo podnijeto 7.804 Predloga, od kojih je 6.259 predloga riješeno. Dakle, evidentan je i pad broja podnijetih Predloga pred Agencijom. Zaključuje se da je "uticaj alternativnog rješavanja sporova i dalje je mali, a korišćenje medijacije treba dalje promovisati i među sudijama i među strankama u sporovima".⁴⁶⁸

U Crnoj Gori je 2016. godine održano 471 posredovanje u građanskim stvarima, 2015. godine 798, 2014. godine 880, 2013. godine 256, 2012. godine 349, 2011. godine 469, 2010. godine 696 slučajeva.⁴⁶⁹ Dakle, u prosjeku na godišnjem nivou u Crnoj Gori u proteklih sedam godina bilo je 560 posredovanja u građanskim stvarima, što je čak više nego u 46% država članica Evropske unije.⁴⁷⁰ Imajući u vidu da je broj stanovnika Crne Gore preko deset puta manji nego u nekim od država članica EU u kojima je bilo do 500 posredovanja godišnje (Grčka, Bugarska, Češka Republika, Portugal), može se zaključiti da se u Crnoj Gori medijacija u odnosu na EU primjenjuje na zavidnom nivou.⁴⁷¹ Međutim, kako prosječni rezultati na nivou EU nisu zadovoljavajući, a imajući u vidu višestruke koristi od posredovanja, Crna Gora treba i dalje intenzivno trebalo da radi na njegovom promovisanju.⁴⁷²

U posljednjih devet godina, koliko se posredovanje aktivno primjenjuje u Crnoj Gori, sporovi vrijedni oko 54,7 miliona eura riješeni su na ovaj način, dok je neprocjenjiva vrijednost međuljudskih odnosa koji su očuvani bez sukobljavanja pred sudom.⁴⁷³ Posredovanje je uspješno okončano postizanjem sporazuma u čak 74% slučajeva.⁴⁷⁴ Svake godine, osim 2014, u znatnoj većini predmeta koji su upućeni na posredovanje stranke su i prihvatile da se ono sprovede, i to u prosjeku u 73% slučajeva.⁴⁷⁵

Iako i u Strategiji reforme pravosuđa 2014-2018 stoji predlog da se afirmiše institut posredovanja u sudskim predmetima u kojima je tužena država Crna Gora, za to nije predviđena konkretna mjera.⁴⁷⁶ U sporovima u kojima se država javljala kao stranka 2015.

⁴⁶⁵ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu, str. 16.

⁴⁶⁶ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu, str. 69.

⁴⁶⁷ Isto, str. 69.

⁴⁶⁸ Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2016. godinu, str. 69.

⁴⁶⁹ "Posredovanje (medijacija) u Crnoj Gori", Akcija za ljudska prava, januar 2017, str. 11.

⁴⁷⁰ "Posredovanje (medijacija) u Crnoj Gori", op.cit, str. 11.

⁴⁷¹ Isto.

⁴⁷² Isto.

⁴⁷³ "Posredovanje (medijacija) u Crnoj Gori", op.cit, Zaključci.

⁴⁷⁴ "Posredovanje (medijacija) u Crnoj Gori", op.cit, str. 28.

⁴⁷⁵ "Posredovanje (medijacija) u Crnoj Gori", op.cit, str. 28.

⁴⁷⁶ "Naročito bi bilo mjesto afirmisanju posredovanja u sudskim predmetima u kojima je tužena država Crna Gora, čime bi se izbjegli nepotrebni sudski troškovi." Strategija reforme pravosuđa 2014-2018, op.cit, str. 20.

godine, od 226 sporova upućenih na posredovanje, uspješno je sproveden samo jedan postupak, a stranke nisu prihvatile medijaciju u 105 slučajeva.⁴⁷⁷ Poslednje, 2016. godine, ni jedno posredovanje čak nije ni pokušano.⁴⁷⁸ Državna revizorska institucija je primjetila da Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore po pravilu ne učestvuje u postupcima vansudskog rješavanja spora i preporučila da se takva praksa promjeni.⁴⁷⁹ U uporednoj praksi postoje primjeri da su institucije nadležne za zaštitu državnih interesa obavezne da pokušaju sporazumno rješavanje spora,⁴⁸⁰ dok je u Crnoj Gori, instituciji Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa samo načelno ostavljena takva mogućnost.

S druge strane, procjenjuje se da je iz državnog budžeta Crne Gore u periodu od 2012-2015. godine isplaćeno oko 33 miliona eura za sudske troškove sporova koje je država izgubila.⁴⁸¹ Da su ti sporovi bar djelimično riješeni posredovanjem, ili da je bar pokušano da se oni tako riješe, mogla se obezbijediti znatna ušteda sredstava u opštem interesu.

U odnosu na ukupan broj parničnih predmeta pred sudovima u Crnoj Gori 2015. godine, na medijaciju je bilo upućeno svega 1,5% tih predmeta.⁴⁸² Iako sudije imaju obavezu prema Zakonu o posredovanju da u brojnim sporovima stranke upute na sastanak sa posrednikom, ovu obavezu ne primjenjuju redovno. Ne vodi se evidencija o tome da li i koliko sudije pojedinačno primjenjuju tu obavezu. Uočeno je da sudije Privrednog suda Crne Gore to gotovo uopšte ne čine. Posrednici ističu i sporan način na koji sudije preporučuju medijaciju, jer se često dešava da stranke obeshrabre. Uprkos prvobitnim planovima iz Strategije reforme pravosuđa 2008-2014 i Akcionog plana za primjenu Strategije, osim obuka, nema drugih aktivnosti koje bi sudije motivisale da predmete upućuju na posredovanje. U izvještajima o primjeni AP 2014-2016 nema nikakvih informacija o primjeni mjere 2.5.5 kojom je trebalo obezbijediti da se priznaje uspješan rad sudija u alternativnim metodama rješavanja sporova (npr. u pogledu rasporeda radnih zadataka, ocjenjivanju) i da u praksi nema mjera koje bi ih odvrćale od toga.

U izvještajima o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije 2014 -2018, navodi se da se u Centru vodi uredna evidencija o sprovedenim postupcima posredovanja, na osnovu koje se sačinjavaju izvještaji za određene periode. Međutim, izvještaji Centra ne sadrže detaljnije podatke o analizi kvaliteta rada posrednika.⁴⁸³ Ne sprovode se redovne ankete među strankama koje su učestvovalе u posredovanju, da bi se tako dobijeni rezultati analizirali.⁴⁸⁴ Takođe, nema stručnih rasprava povodom predstavljanja godišnjih izvještaja o posredovanju u Crnoj Gori, tj. o

⁴⁷⁷ "Posredovanje (medijacija) u Crnoj Gori", op.cit, str. 44 (Zaključci).

⁴⁷⁸ "Posredovanje (medijacija) u Crnoj Gori", op.cit, str.

⁴⁷⁹ "Posredovanje (medijacija) u Crnoj Gori", op.cit, str.

⁴⁸⁰ Vidjeti: Dr Boštjan Tatar, generalni državni pravobranilac Republike Slovenije, Mjesto i uloga Državnog pravobranilaštva u pravosudnom sistemu u Republici Sloveniji, dostupno na: Šago, dr. sc. Dina, Domić, Rozana, Uloga državnog odvjetnika u parničnom postupku, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 1/2013, str. 199-222

⁴⁸¹ "Posredovanje (medijacija) u Crnoj Gori", op.cit, str.

⁴⁸² "Posredovanje (medijacija) u Crnoj Gori", op.cit, str.

⁴⁸³ Akcionog plana za sprovođenje Strategije 2014 -2018, strana 16.

⁴⁸⁴ Isto, strana 16.

radu Centra za posredovanje, a izvještaji, koji se dostavljaju ministarstvu pravde se i ne objavljuju.⁴⁸⁵

Zakon o arbitraži je usvojen krajem jula 2015. godine i usvojena su Arbitražna pravila pred Arbitražnim sudom pri Privrednoj komori Crne Gore i Arbitražna pravila Komisije Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL) sredinom novembra 2015. godine.

Kada su u pitanju realizovane obuke koje se odnose na podsticanje primjene alternativnih načina rješavanja sporova na osnovu Programa za kontinuiranu edukaciju, u gore pomenutim izvještajima se navodi da je u periodu od 1. februara 2015. godine do jula 2016. godine Centar za posredovanje, u saradnji sa CENPF-om, Centrom za medijaciju, Advokatskom komorom, Osnovnim sudom u Podgorici i misijom OEBS-a, sproveo 7 obuka za posrednike, sudije i advokata u kontinuitetu, na kojima je učestvovalo oko 260 posrednika, sudija i advokata. Takođe, Centar za posredovanje je u izvještajnom periodu organizovao 10 sastanaka sa rukovodiocima osnovnih državnih tužilaštava, na kojima su prisustvovali i predstavnici Uprave policije i centara za socijalni rad. Sa druge strane, Agencija za mirno rješavanje radnih sporova u 2015. godini održala je tri radionice za miritelje/arbitre za mirno rješavanje radnih sporova, ali se ne navodi tačan broj učesnika. Dakle, Program za kontinuiranu edukaciju je uspješno usvojen i obuke svih predviđenih ciljnih grupa su sprovedene kako od strane Centra, tako i od strane Agencije.

Što se tiče upoznavanja građana sa institutom posredovanja i postupkom arbitraže i njihovim prednostima, Strategija reforme pravosuđa za period 2014-2018 ukazuje na nedovoljnu promociju ovih instituta. U cilju promocije arbitraže u javnosti i među stranama uključenim u poslovno komercijalne aktivnosti, pripremljen je Plan promocije Arbitražnog suda i predviđeno je organizovanje okruglih stolova i seminara o pitanjima koja su vezana za arbitražu.⁴⁸⁶

Istraživanje javnog mnjenja koje su 2016. godine sprovele HRA i CeMI pokazalo je da je veoma malo građana bilo u kontaktu s medijatorima u prethodne dvije godine (0,5%), dok je u istom periodu čak 21% građana bio u kontaktu sa sudovima.⁴⁸⁷ Međutim, od onih koji su bili u kontaktu s posrednicima, 40% je reklo da ima povjerenja u njih, što je viši procenat povjerenja nego u sudije, tužioce i advokate (35% je imalo povjerenja u sudove i državno tužilaštvo, 33% u advokate).⁴⁸⁸

Posredovanje je obavezno u privrednim sporovima po zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o posredovanju⁴⁸⁹. Međutim, podaci iz prakse govore da sudije Privrednog suda praktično ne primjenjuju ovaj institut. U privrednim sporovima 2014. godine posredovanje je pokušano samo u 12 slučajeva, 2015. godine samo u 11, a 2016. godine samo u 1.⁴⁹⁰ Pri tom je Privredni sud

⁴⁸⁵ HRA i CeMI su preporučili redovno anketiranje stranaka i održavanje rasprava o godišnjim izvještajima Centra za posredovanje u julu 2015. godine, vidjeti Izvještaj o realizaciji Strategije reforme pravosuđa 2007- 2012, <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/izvještaj-konačna-verzija-14.7.2015.-sa-logoima.pdf>

⁴⁸⁶ Izvještaj o sprovođenju mjera iz Akcionog plana za Poglavlje 23 - pravosuđe i osnovna prava, jul 2016. godine strana 20.

⁴⁸⁷ "Stavovi građana o pravosudnom sistemu u Crnoj Gori", HRA i CeMI, 5.5.2016, dostupno na:

<http://www.hracion.org/?p=10697>, str. 11.

⁴⁸⁸ "Stavovi građana o pravosudnom sistemu u Crnoj Gori", HRA i CeMI, 5.5.2016, dostupno na:

<http://www.hracion.org/?p=10697>, str.21.

⁴⁸⁹ „Sl. list Crne Gore”, br. 29 od 6. juna 2012.

⁴⁹⁰ "Posredovanje (medijacija) u Crnoj Gori", op. cit, str. 31.

na početku 2015. godine imao 2328 predmeta u radu, a tokom godine je dobio čak novih 6055 predmeta (jer je u martu te godine prestao sa radom Privredni sud u Bijelom Polju).⁴⁹¹

Neophodno je dodatno raditi na kontinuiranoj edukaciji i građana i sudija i povećanju svijesti o značaju korišćenja alternativnih načina rješavanja sporova. U tu svrhu pred Privrednim sudom će u junu mjesecu 2017. godine biti organizovana nedelja medijacije, a svaki sudija će u toku maja mjeseca 2017. godine izdvojiti predmete koji su po njegovoj ocjeni podobni za medijaciju.

Arbitražu u privrednim sporovima stranke same ugovaraju i to kao *ad hoc* ili pred Arbitražnim sudom, a Privredni sud u tome ima nadležnost vezano za postupak u *ad hoc* arbitraži, postupak po tužbi za poništaj arbitražnih odluka, itd. Međutim, Stanko Zloković, potpredsjednik Arbitražnog suda pri Privrednoj komori (PKCG), smatra da je u privredi i dalje mali broj ugovorenih arbitraža, jer preduzeća po inerciji ugovaraju nadležnost Privrednog suda.⁴⁹² Dakle, usljed nedovoljne informisanosti stranke ne koriste u dovoljnoj mjeri mogućnost rješavanja spora putem nekog od alternativnih načina rješavanja sporova.

Tokom 2016. sprovedene su brojne promotivne aktivnosti arbitraže, od brošura o Arbitražnom sudu, preko planiranja promocije suda, organizacije okruglih stolova i seminara.⁴⁹³

U cilju rješavanja radnih sporova na brži i efikasniji način, na osnovu Zakona o mirnom rješavanju radnih sporova,⁴⁹⁴ 2010. godine je osnovana Agencija za mirno rješavanje radnih sporova, prva institucionalna služba za vansudsko rješavanje kolektivnih i individualnih radnih sporova u Crnoj Gori. Iako ovaj vansudski, alternativni vid rješavanja radnih sporova pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova postoji već sedam godina, veliki broj sudskih sporova se i dalje odvija u dugotrajnim i skupim sudskim procedurama. Tako, na primjer, u pojedinim sudovima, poput Osnovnog suda u Podgorici, Osnovnog suda u Nikšiću i Osnovnog suda u Pljevljima, između 50 i 70% od ukupnog broja predmeta čine radni sporovi.⁴⁹⁵

Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa je, u periodu 2012-2014. godine zastupao interese državnih organa u ukupno 878 okončanih sudskih sporova po osnovu radnih odnosa, u kojima se kao tužena strana u postupku našlo sedam ministarstava.⁴⁹⁶ Sa druge strane, od 1.114 postupaka posredovanja, tokom 2015. godine bilo je 226 sporova koji su kvalifikovani kao državni (dakle, u kojima je jedna od stranaka u sporu država).⁴⁹⁷ Sporazum je postignut samo u jednom slučaju, dok u čak 105 slučajeva stranke nisu prihvatile posredovanje.⁴⁹⁸ Evidentno je da se vansudsko rješavanje sporova ne koristi u dovoljnoj mjeri u postupcima protiv državnih organa. Stoga treba

⁴⁹¹ Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2015. godinu, Sudski savjet, 2016, str. 42, dostupno na: http://sudovi.me/podaci/sscg/depo/depo_in/10-05-2016-Godisnji%20izvjestaj%202015.pdf.

⁴⁹² Zloković: Što više promovisati rješavanje sporova arbitražom, Vijesti, 24.11.2016.

⁴⁹³ AP za 23, izvještaj za period od jul-decembar 2016, januar 2017, str. 29 (1.4.7.3.2).

⁴⁹⁴ Službeni list CG, br. 16/2007, 53/2011, 11/2015 - drugi zakon i 42/2015 (čl. 22-24, nisu u prečišćenom tekstu) Izmena 55/2016.

⁴⁹⁵ Informacija sa sajta Unije slobodnih sindikata Crne Gore, 21.10.2016., dostupna na linku: <http://www.usscg.me/me/naslovna/show/187>

⁴⁹⁶ Izvještaj o reviziji uspjeha –Izdaci iz budžeta Crne Gore za sudske sporove po osnovu radnih odnosa, Državna revizorska institucija, mart 2016.godine, strana 12, dostupno na linku: <http://www.dri.co.me/1/doc/Izdaci%20iz%20bud%20C5%BEeta%20%20Crne%20Gore%20za%20sudske%20sporove%20%20po%20osnovu%20radnih%20odnosa.pdf>

⁴⁹⁷ Istraživanje „Javne finansije i odgovornost uprave: Šta štiti Zaštitnik?“, Institut Alternativa, 2016.godine, strana 6, dostupno na linku: <http://media.institut-alternativa.org/2016/12/Zastitnik-Javne-finansije-online.pdf>.

⁴⁹⁸ Isto, strana 6

posebno raditi na afirmisanju alternativnih načina rješavanja sporova u sudskim predmetima u kojima je tužena država Crna Gora.

Takođe je niska stopa uspješnog rješavanja radnih sporova pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova.⁴⁹⁹ Naime, u 2015. godini Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova dostavljeno je 553 predloga za pokretanje postupka mirnog rješavanja radnih sporova, koji se odnose na državne organe, od čega je pozitivno riješeno 9,77%.⁵⁰⁰ A u periodu od 1. januara do 1. oktobra 2016. godine, Agenciji je dostavljeno 98 predloga za pokretanje postupka mirnog rješavanja radnih sporova, koji se odnose na državne organe, od čega je 9,19% pozitivno riješeno.⁵⁰¹

Predstavnici Vlade Crne Gore i reprezentativnih sindikata Crne Gore potpisali su, na inicijativu Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa, Sporazum u maju 2016. godine, koji se odnosi na isplatu potraživanja oko 35.000 zaposlenih u organima koji se finansiraju iz budžeta Crne Gore, zbog toplog obroka i regresa za 2008. godinu koji su isplaćeni u manjem iznosu od propisanog. Od potpisivanja Sporazuma do novembra 2016. godine, Agenciji je, na osnovu ovog Sporazuma, podnijeto 4.156 predloga.⁵⁰² Svi su pozitivno riješeni.⁵⁰³ Vladina procjena je da bi sudsko rješavanje ovih sporova predstavljalo teret za državni budžet od dodatnih 17,5 miliona.⁵⁰⁴

Zaključak

Iako se u Strategiji reforme pravosuđa 2014-2018 konstatovalo da bi trebalo afirmisati institut posredovanja posebno u sudskim predmetima u kojima je tužena država Crna Gora, za to nije bila propisana konkretna mjera. U sporovima u kojima se država javljala kao stranka 2015. godine, uspješno je sprovedeno samo jedno posredovanje, a 2016. godine ni jedno čak nije ni pokušano. Procjenjuje se da je iz državnog budžeta u periodu od 2012-2015. godine isplaćeno oko 33 miliona eura samo za sudske troškove sporova koje je država izgubila.

Evropska komisija je u izvještaju o Crnoj Gori za 2016. godinu istakla da se alternativno rješavanje sporova ne koristi sistematski. Razlog za to je i to što sudije ne poštuju obavezu iz Zakona o posredovanju da stranke upućuju na sastanak sa posrednikom. U Crnoj Gori je 2015. godine na medijaciju bilo upućeno svega 1,5% parničnih predmeta. Ne vodi se ni evidencija o tome da li i koliko sudije pojedinačno primjenjuju tu obavezu. U izvještajima o primjeni AP 2014-2016 nema nikakvih informacija o primjeni mjere 2.5.5 kojom je trebalo obezbijediti da se priznaje uspješan rad sudija u alternativnim metodama rješavanja sporova i da u praksi nema mjera koje bi ih odvrćale od toga.

Zakon o arbitraži je usvojen krajem jula 2015. godine i usvojena su Arbitražna pravila pred Arbitražnim sudom pri Privrednoj komori Crne Gore i Arbitražna pravila Komisije Ujedinjenih

⁴⁹⁹ Isto, strana 6

⁵⁰⁰ Isto, strana 6

⁵⁰¹ Isto, strana 6

⁵⁰² Istraživanje „Javne finansije i odgovornost uprave: Šta štiti Zaštitnik?“, Institut Alternativa, 2016, strana 6, dostupno na linku: <http://media.institut-alternativa.org/2016/12/Zastitnik-Javne-finansije-online.pdf>

⁵⁰³ Isto, strana 6

⁵⁰⁴ Informacija o potraživanjima zaposlenih po osnovu razlike naknade za topli obrok i regres iz 2008. godine, Vlada Crne Gore, 21. april 2016. Godine.

nacija za međunarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL) sredinom novembra 2015. godine. Organizovane su i promotivne aktivnosti 2016. godine, ali se u privredi i dalje po inerciji ugovara nadležnost suda, a arbitražnih postupaka ima malo.

Ostale strateške mjere usmjerene na promociju alternativnih načina rješavanja sporova, praćenje primjene takvog rješavanja sporova, obuke i podizanja svijesti su primjenjivane. Međutim, istraživanja javnog mnjenja i dalje pokazuju da javnost o tome nije dovoljno informisana, kao što ni sudije i nadležni u privrednim društvima još uvijek nisu dovoljno upoznati sa prednostima rješavanja sporova mimo suđenja.

Preporuke:

1. Propisati konkretnu mjeru u novom Akcionom planu za primjenu Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 kojom će se Vlada obavezati da u svakom slučaju u kome je strana u sporu pristane i nastoji da se spor riješi posredovanjem ili arbitražom umjesto suđenjem, i da Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa, koji ih zastupa, postupa u skladu s tim. Obezbijedi i praćenje i analizu primjenu te mjere.
2. Novim Akcionim planom obezbijediti da država uloži mnogo više u konkretno podsticanje svih alternativnih načina rješavanja sporova. Na primjer, Vlada subvencijama treba da podstakne primjenu posredovanja, odnosno da dijelom preuzme finansiranje, tako što će finansirati sve prve sastanke sa medijatorom, finansirati sve medijacije u određenom periodu ili u određenoj vrsti postupaka.
3. Informisanje o prednostima alternativnih načina rješavanja sporova treba unaprijediti kroz intenzivniju medijsku kampanju, obezbijediti sredstva za više promotivnih aktivnosti i edukaciju sudija, tužilaca i privrednih društava.
4. Obezbijediti da posrednici postoje u svim opštinama Crne Gore, a ne samo u onima u kojima postoji sud.
5. Da bi se pratila primjena zakonske obaveze sudija da stranke upute na posredovanje, u Pravosudni informativni sistem PRIS uvesti rubrike za sudije s pitanjima da li je predmet upućen na medijaciju u skladu sa čl. 27a Zakona o posredovanju, i, ako nije, iz kojih razloga nije.
6. Sud bi strankama uz tužbu, odnosno odgovor na tužbu i poziv na ročište trebalo da dostavi brošuru o posredovanju prije započinjanja suđenja.
7. Nastaviti sa praksom organizovanja "neđelja poravnanja" i proširiti je na sve sudove.
8. Uvesti posebno vrednovanje broja predmeta koje je sudija uputio na posredovanje dopunom Pravilnika o ocjenjivanju sudija i predsjednika sudova.
9. Posredovanje promovisati i u okviru instituta oportuniteta krivičnog gonjenja i prilikom odlučivanja o imovinskopравnim zahtjevima, u skladu sa Zakonom o krivičnom postupku.

10. U novi AP uvrstiti aktivnosti za primjenu mjere 2.5.5.

Napomena: Preporuke za unaprjeđenje kvaliteta posredovanja u Crnoj Gori vidjeti u izvještaju "Posredovanje (medijacija) u Crnoj Gori", Akcije za ljudska prava, januar 2017.

2.6. RAZVIJANJE PRAVOSUDNOG INFORMACIONOG SISTEMA

Projekat reforme pravosudnog sistema u Crnoj Gori, koji je Vlada RCG usvojila 2000. godine, predviđao je među ključnim ciljevima i "razvoj pravosudnog informacionog sistema – PRIS". Strategija reforme pravosuđa 2007-2012 je posvetila posebno poglavlje PRIS-u, gde je konstatovano da se PRIS razvijao od 2000. godine i gde su kao korisnici PRIS-a prepoznati: Ministarstvo pravde, sudstvo, državni tužilac i organi za vođenje prekršajnog postupka i izvršenja krivičnih sankcija. U okviru strateškog cilja vezanog za razvoj pravosudnog informacionog sistema, navedena je i "bolja dostupnost pravosudnih organa korisnicima (građanima, institucijama, privrednim subjektima, bankama i dr)" i "dostupnost sudske prakse stručnoj i široj javnosti".⁵⁰⁵

Danas, sedamnaest godina nakon prvih aktivnosti usmjerenih ka uspostavljanju PRIS-a, PRIS je izložen kritici stručne javnosti. Nalazi iz izvještaja EK o Crnoj Gori za 2016. godinu ukazuju da ovaj sistem i dalje ima „nedostataka vezanih za bezbjednost i ne funkcioniše pouzdano van Podgorice; takođe, sistem nije podržan jasnim institucionalnim okvirom i još je nedovoljno razvijen za tužilaštvo". Najozbiljnija konstatacija iz Izvještaja je da pouzdanost statističkih podataka u pravosudnom informacionom sistemu „izaziva zabrinutost“.⁵⁰⁶

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 u okviru strateškog cilja Jačanje efikasnosti pravosuđa, predviđa "dalji razvoj pravosudnog informacionog sistema (PRIS)". Kao glavni nedostaci za adekvatno funkcionisanje PRIS-a navedeni su: nedovoljni ljudski resursi na kojima počiva razvoj i održavanje PRIS-a su nedovoljni, kako po pitanju broja, tako i po pitanju kvaliteta kadrova; nedovoljna sredstva iz državnog budžeta koja se opredjeljuju za oržavanje i dalje unaprjeđenje PRIS-a; nezadovoljavajuća brzna funkcionisanja sistema u brojnim sudovima, pogotovu na sjeveru Crne Gore; zastarjela tehnička oprema koja se koristi po sudovima; česti prekidi napajanja električnom energijom koji imaju za rezultat gubitak značajnih podataka u mnogim postupcima i skraćivanje radnog vijeka informatičke opreme; neadekvatne bezbjednosne performance sistema koje treba unaprijediti; statistički indikatori ne omogućavaju potpunu informaciju o trajanju suđenja i radu sudova i nedostaje pouzdan statistički sistem za mjerenje stope naplate troškova i trajanja izvršnih postupaka.⁵⁰⁷

Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa predviđeno je da se u kontekstu realizacije ovog strateškog cilja, realizuju sljedeće strateške smjernice: Konstantno unaprjeđenje normativnog okvira za rad PRIS-a - u skladu sa razvojem novih tehnologija, što

⁵⁰⁵ Strategija reforme pravosuđa 2007-2012, str. 35.

⁵⁰⁶ Vidjeti više: Izvještaj o Crnoj Gori 2016, str. 20. Dostupan na: <http://www.delmine.ec.europa.eu/upload/izvjestaj.pdf>

⁵⁰⁷ Strategija reforme pravosuđa 2014-2018, str. 32.

kroz izradu novih akata, što kroz usklađivanje postojećih normativnih akata sa razvojem IKT (2.6.1); Ostvarenje koncepta "Sud bez papira" - implementacijom elektronske arhive, funkcionalnosti skeniranja dokumenata, digitalnog potpisa i sl. u cilju povećanja efikasnosti i smanjenja troškova administracije (2.6.2); Dalje unaprjeđenje i modernizacija tehničke komponente PRIS-a – unaprjeđenje infrastrukture i opreme i uvođenje novih tehnologija i sistema u svim pravosudnim organima (2.6.3); jačanje kadrovskih i administrativnih kapaciteta tima za održavanje i unaprjeđenje PRIS-a (2.6.4); Unaprjeđenje poslovnih procesa u cilju što boljeg iskorišćavanja modernih tehnologija i podizanja efikasnosti u radu sudova i drugih pravosudnih institucija (2.6.5); Dalja implementacija i unaprjeđenje PRIS-a u drugim pravosudnim organima u cilju sve veće centralizacije sistema (2.6.6); Unaprijediti sistem za praćenje dužine trajanja sudskih postupaka (2.6.7); Uspostaviti pouzdan statistički sistem u skladu sa smjernicama CEPEJ-a; u oblasti izvršenja sistem treba da bude u mogućnosti da mjeri stope naplate troškova i trajanje izvršnog postupka (2.6.8); Dalje povezivanje i zaključivanje protokola za razmjenu podataka sa drugim sistemima (2.6.9); Kontinuirana obuka i usavršavanje za rad na računaru i korišćenje PRIS-a za sve zaposlene u pravosuđu (2.6.10).

Akcionni plan za poglavlje 23 takođe sadrži niz mjera usmjerenih ka unaprjeđenju pravosudnog informacionog sistema. Mjere se uglavnom oslanjaju na mjere iz AP za realizaciju Strategije reforme pravosuđa 2014-2016 – npr. mjera 1.4.4.1. - Uspostavljanje pouzdane i konzistentne sudske statistike prema CEPEJ smjernicama o sudskoj statistici; mjera 1.4.4.2. - Razvijanje indikatora za mjerenje opterećenosti rada sudija i prosječnog vremena za rješavanje određene vrste predmeta; mjera 1.4.4.3 - Uspostavljanje odgovarajućih standarda za opterećenost sudija i standardnih rokova za postupanje u određenim vrstama predmeta i/ ili određenim sudovima; mjera 1.4.4.4 - Jačati administrativne kapacitete potrebne za razvoj i održavanje PRIS-a u skladu sa usvojenim strateškim dokumentima za razvoj IKT-a u pravosuđu.

Zakonom o sudskom savjetu i sudijama i Zakonom o sudovima predviđeno je da sudsku statistiku izrađuje i objavljuje Sekretarijat Sudskog savjeta. Vođenje statistike prema CEPEJ smjernicama propisano je Uputstvom o izradi statističkih izvještaja o radu sudova u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), koje je Sudski savjet donio u decembru 2014.⁵⁰⁸ Uvim Uputstvom su prihvaćene CEPEJ smjernice i pokazatelj „stopa rješavanja“ (Pokazatelj SR ili na engleskom CR – *clearance rate*) kao odnosa između novih predmeta i okončanih predmeta u datom razdoblju u procentima, čime su riješene ranije nedoumice oko problema definisanja ažurnosti rada sudova u izvještajima.

Međutim, nije prihvaćena preporuka HRA iz 2014. godine⁵⁰⁹ da Godišnji izvještaj o radu sudova bude dopunjen objavljivanjem podataka o cjelokupnom trajanju postupka, iako u Uputstvu postoji „Tabela 4 - Trajanje postupka od podnošenja inicijalnog akta kojim se postupak pokreće do pravosnažnosti odluke“. Evropska komisija u izvještaju o Crnoj Gori za 2016. godinu takođe konstatuje da podaci o ukupnoj dužini postupaka još nisu dostupni. Nije prihvaćena preporuka, po uzoru na uporednu praksu, da se godišnji izvještaj trdopuniti objavljivanjem podataka o zastarjelosti krivičnih predmeta i zastarjelosti izvršenja krivičnih sankcija pa se vođenje statistike

⁵⁰⁸ Dostupno na internet stranici Sudskog savjeta: <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/1759.pdf>.

⁵⁰⁹ Izvještaj "Sudska statistika u Crnoj Gori", Darka Kiselica, Akcija za ljudska prava, oktobar 2014, dostupno: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Sudska-statistika-u-CG-2.pdf>.

o ovom podatku ne predviđa ni Uputstvom niti se nalazi u Godišnjem izvještaju.⁵¹⁰ Podatak o zastarelosti izvršenja kazne u Godišnjem izvještaju vodi se samo u odnosu na sudove za prekršaje.

U Uputstvu nije previđeno vođenje posebne statistike u odnosu na brakorazvodne parnice, otkaz ugovora o radu, razbojništvo i ubistvo s umišljajem (prema GOJUST), što bi koristilo upoređivanju podataka sa drugim državama.

Analizom realizacije mjera iz oba akciona plana, može se utvrditi da izvješavanje nije konzistentno, odnosno da se za većinu mjera ne mogu pronaći informacije koje bi obezbijedile da se prati njihovo ispunjavanje.

Tako, na primjer, strateška smjernica 2.6.2.1. – Ostvariti koncept "sud bez papira" je ocijenjena da se realizuje u kontinuitetu u drugom, trećem i četvrtom polugodišnjem izvještaju, ali se za istu mjeru u sva tri izvještaja ne obezbjeđuju informacije o realizovanim aktivnostima na ispunjenju ove mjere, na bazi kojih bi se to moglo potvrditi. U sva tri navedena izvještaja, u koloni u kojoj se predstavlja opis realizacije aktivnosti – stoji prazno polje, uz konstataciju da se mjera "realizuje u kontinuitetu". Međutim, poznato je da ovaj koncept nije zaživio u praksi. Pojedine strateške smjernice i mjere se u okviru četiri polugodišnja izvještaja pominju samo jednom – npr. mjera 2.6.1.1. - unaprijediti normativni okvir za rad PRIS-a se samo pominje u drugom polugodišnjem izvještaju, uz konstataciju da je djelimično realizovana u odnosu na jednu aktivnost, odnosno nerealizovana u odnosu na drugu aktivnost.

Imajući u vidu ocjene funkcionisanja PRIS-a iz analize stanja predstavljene u Strategiji 2014 – 2018 godine, i upoređujući ih sa zapažanjima koje EK iznosi u posljednjem izvještaju o Crnoj Gori za 2016. godinu, može se zaključiti da u prethodne dvije godine nije došlo do pozitivnih pomaka u funkcionisanju pravosudnog informacionog sistema. Naprotiv, nedovoljna pouzdanost statističkih podataka koje proizvodi ovaj sistem, kako je ocijenjeno u izvještaju Evropske komisije, a koji se dominantno koriste za pripreme godišnjih izvještaja o radu sudova, otvaraju sumnju u pouzdanost informacija koji se nalaze u izvještajima o radu i o ukupnoj statistici koja se od strane nadležnih pravosudnih institucija predstavlja kako domaćoj tako i međunarodnoj javnosti. Tome u prilog ide i konstatacija nezavisnog eksperta EU, koji u izvještaju iz avgusta 2016. godine zaključuje da je PRIS postao „veliki teret za Crnu Goru“ na polju ispunjavanja mjera iz AP za poglavlje 23, koje su počele da se odlažu zbog problema sa PRIS-om i nemogućnosti da se on nadogradi. Takođe, ekspert navodi nekoliko zabrinjavajućih konstatacija koje se odnose na to da je na aktuelnom pravosudnom informacionom sistemu bilo nemoguće primijeniti savremeni alat Poslovne inteligencije (*Bussiness Information*), usljed stare tehnologije i velikih nedokumentovanih promjena baze podataka i strukture podataka.⁵¹¹

Sredinom 2016. godine usvojena je nova IKT Strategija (Strategija informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa) za period 2016-2020.⁵¹² U Strategiji se navodi da su "ciljevi i zadaci prethodne Strategije su djelimično ispunjeni" i da su "konstatovane brojne slabosti koje su bile ograničavajući faktor za efikasnu implementaciju".⁵¹³ Takođe, navedeno je da je ključna uloga u

⁵¹⁰ Isto, str. 5.

⁵¹¹ "Izvještaj o misiji kratkoročno angažovanog eksperta Maje Grubišin" – Projekat EUROL, avgust 2016.

⁵¹² Dostupno na: <http://www.pravda.gov.me/biblioteka/strategije>.

⁵¹³ Vidjeti više: IKT Strategija 2016-2020, str. 8.

primjeni IKT Strategije u prethodnom periodu bila povjerena Sudskom savjetu, a da Državno tužilaštvo nije raspolagalo dovoljnim kadrom za razvoj potrebnih podsistema informacionog sistema u tužilačkoj organizaciji.⁵¹⁴ U Strategiji je iznijeto zapažanje da u prethodnom periodu nije postojala koordinacija između Ministarstva pravde, sudova, Državnog tužilaštva i Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija vezano za implementaciju informacionog sistema pravosuđa, što je uzrokovalo neravnomjeran razvoj i neravnomjernu funkcionalnost sistema.⁵¹⁵ Faktički, danas u Crnoj Gori ne postoji jedinstven informatički sistem na nivou pravosuđa, što se i konstatuje u Strategiji, već on funkcioniše samo na nivou pojedinačnih institucija. Kako je navedeno, sistem funkcioniše na nivou: Odeljenja za IKT i multimedije u Sekretarijatu Sudskog savjeta, Službe za informaciono-komunikacionu tehnologiju i multimedije pri Vrhovnom državnom tužilaštvu; Stručne službe pri Specijalnom državnom tužilaštvu; Odeljenju za IKT u Sekretarijatu tužilačkog savjeta i Odeljenju za IKT Ministarstva pravde.⁵¹⁶ Ovo u praksi znači da Ministarstvo pravde nema direktan pristup svim potrebnim podacima, već da izvještaje dobija na zahtjev koji se podnosi Sekretarijatu Sudskog savjeta.

Strategija sadrži ne toliko detaljne analize performansi PRIS-a, navodeći određene dobre i loše strane koje je sistem u svom dosadašnjem funkcionisanju pokazao. Među pozitivnim stranama informacionog sistema koji je primijenjen na nivou sudova, navodi se da je u prethodnom periodu ostvaren značajan nivo automatizacije poslovnih procesa u sudovima, evidentiranje predmeta, uključujući i preciznost u izvještavanju. Nedostaci postojećeg sistema, kako se navodi u Strategiji, ogledaju se u njegovoj nekompletnosti - koja se prepoznaje kroz prisutnost "ručne obrade podataka" paralelno sa elektronskom; nepostojanju podsistema informacionog sistema za Sudove za prekršaje; nedovoljnoj zastupljenosti upotrebe digitalnih potpisa i skeniranja dokumenata u sistemu u svrhu uspostave elektronskog spisa; zastarjelosti tehnologije na kojoj je baziran aplikativni sistem i sistem baze podataka; nekonzistentost u struktuiranju podataka u sistemu; neadekvatno ažuriranje baza podataka; nepostojanju dokumentacije o izmjenama na sistemu. Kako se navodi u Strategiji, navedeni faktori bi u budućnosti mogli negativno uticati na mogućnost dalje nadogradnje i funkcionisanja sistema, te na tačnost izvještavanja iz sistema.⁵¹⁷ Osnovno pitanje koje se ovdje može postaviti s aspekta analize dosadašnjih performansi sistema, obzirom na to da su sve ovo nedostaci koji trenutno postoje – da li su oni mogli i do sada negativno da utiču na tačnost izvještavanja sistema?

Strategija definiše sedam strateških ciljeva, od kojih je najznačajniji svakako prvi koji se vezuje za razvijanje "rješenja jedinstvenog informacionog sistema pravosuđa detaljno analizirana, dizajnirana, razvijena i implementirana na način da zadovoljavaju potrebe pravosuđa Crne Gore, skraćuju vrijeme trajanja procedura i poslovnih procesa, te racionalizuju upotrebu ljudskih i finansijskih resursa." Jednostavno rečeno, najznačajniji cilj IKT Strategije je stvaranje novog, jedinstvenog pravosudnog informacionog sistema (ISP). Kako je pratećim Akcionim planom za primjenu IKT Strategije predviđeno, sistem bi na nivou sve četiri komponente trebalo da bude operativan zaključno sa oktobrom 2019. godine. Ovdje se sa pravom može postaviti pitanje kako će PRIS funkcionisati u međuvremenu.

⁵¹⁴ Isto.

⁵¹⁵ IKT Strategija 2016-2020, str. 8.

⁵¹⁶ IKT Strategija 2016-2020, str. 9.

⁵¹⁷ Isto.

Od uspostavljanja novog informacionog sistema zavise brojni elementi razvoja pravosudnih politika. Na primjer, realizacija mjere 1.4.1.3. iz AP za poglavlje 23 koja se odnosi na Uspostavljanje odgovarajućih standarda za opterećenost sudija i standardnih rokova za postupanje u određenim vrstama predmeta i/ ili određenim sudovima direktno je uslovljena uspostavljanjem novog informacionog sistema u sudovima. Imajući u vidu da će ovaj sistem biti operativan tek krajem 2019. godine, u AP za poglavlje 23 je navedeno da će ovaj sistem biti operativan tek kada se uspostavi novi informacioni sistem pravosuđa, jer u okviru postojećeg sistema (PRIS) nema mogućnosti zerealizaciju ove mjere. Takođe, imajući u vidu sama zapažanja i analizu stanja predstavljenu u IKT Strategiji, može se izvesti zaključak da ćemo na pouzdanu pravosudnu statistiku morati sačekati nekoliko godina "do uspostavljanja novog informacionog sistema".

Prelazno mjerilo br. 13 u pregovaračkom poglavlju 23 glasi: *"Crna Gora razvija valjan statistički kapacitet (na osnovu smjernica pravosudne statistike Evropske komisije za efikasnost pravde (CEPEJ)) omogućavajući da se kroz PRIS prati obim posla i učinak sudija i sudova i mjeri, između ostalog, i prosječno trajanje sudskih postupaka po vrsti slučaja, upliv slučajeva, broj neriješenih slučajeva, stopa povrata, trajanje i troškove izvršnih postupaka. Crna Gora analizira ovu statistiku u cilju identifikacije zaostalih predmeta, prekoračenja rokova za pripremu odluka, zastoja u postupku kao i ljudske i finansijske resurse uključene u rješavanje posebne vrste slučaja. Crna Gora aktivno koristi ove podatke kao sredstvo upravljanja i preduzima odgovarajuće mjere kada je potrebno."* Imajući u vidu trenutno stanje u kome se pravosudni informacioni sistem nalazi, predviđanja da će novi pravosudni sistem biti operativan tek krajem 2019. godine, kao i nalaze iz posljednjeg Izvještaja EK o Crnoj Gori, čini se da će ovo biti jedno od najzahtjevnijih mjerila koje Crna Gora tek treba da ispuni u pregovaračkom procesu u okviru poglavlja 23.

Zaključci

U prethodne dvije godine nije došlo do pozitivnih pomaka u funkcionisanju pravosudnog informacionog sistema. Naprotiv, nedovoljna pouzdanost statističkih podataka koje proizvodi ovaj sistem, kako je ocijenjeno u izvještaju Evropske komisije, a koji se dominantno koriste za pripreme godišnjih izvještaja o radu sudova, otvaraju sumnju u pouzdanost informacija koji se nalaze u izvještajima o radu i o ukupnoj statistici koja se od strane nadležnih pravosudnih institucija predstavlja kako domaćoj tako i međunarodnoj javnosti. Tome u prilog ide i konstatacija nezavisnog eksperta EU, koji u izvještaju iz avgusta 2016. godine zaključuje da je PRIS postao „veliki teret za Crnu Goru“ na polju ispunjavanja mjera iz AP za poglavlje 23, koje su počele da se odlažu zbog problema sa PRIS-om i nemogućnosti da se on nadogradi. Ekspert EU je u izvještaju konstatovao i znatan broj "nedokumentovanih promjena baze i strukture podataka " koje su dodatno ugrozile povjerenje u sistem i Sudski savjet koji nije preduzeo mjere da istraži ovaj navod eksperta.

Sredinom 2016. godine usvojena je nova IKT Strategija (Strategija informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa) za period 2016-2020. U Strategiji je iznijeto zapažanje da u prethodnom periodu nije postojala koordinacija između Ministarstva pravde, sudova, Državnog tužilaštva i Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija vezano za implementaciju informacionog sistema

pravosuđa, što je uzrokovalo neravnomjeran razvoj i neravnomjernu funkcionalnost sistema i to da danas u Crnoj Gori ne postoji jedinstven informatički sistem na nivou pravosuđa.

Normativni okvir za vođenje sudske statistike je usaglašen. Zakonom o sudskom savjetu i sudijama, Zakonom o sudovima i Uputstvom o izradi statističkih izvještaja o radu sudova u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ), koje je Sudski savjet donio u decembru 2014, predviđeno je da sudsku statistiku izrađuje i objavljuje Sekretarijat Sudskog savjeta.

U Uputstvu su prihvaćene CEPEJ smjernice i pokazatelj „stopa rješavanja“ (Pokazatelj SR ili na engleskom CR – *clearance rate*) kao odnosa između novih predmeta i okončanih predmeta u datom razdoblju u procentima, čime su riješene ranije nedoumice oko problema definisanja ažurnosti rada sudova u izvještajima.

Međutim, nije prihvaćena preporuka HRA da Godišnji izvještaj o radu sudova bude dopunjen objavljivanjem podataka o cjelokupnom trajanju postupka, iako u Uputstvu postoji „Tabela 4 - Trajanje postupka od podnošenja inicijalnog akta kojim se postupak pokreće do pravosnažnosti odluke“. Evropska komisija u izvještaju o Crnoj Gori za 2016. godinu konstatuje da podaci o ukupnoj dužini postupaka još nisu dostupni.

Nije prihvaćena preporuka da godišnji izvještaj treba dopuniti objavljivanjem podataka o zastarjelosti krivičnih predmeta i zastarjelosti izvršenja krivičnih sankcija pa se vođenje statistike o ovom podatku ne predviđa ni Uputstvom niti se nalazi u Godišnjem izvještaju. Podatak o zastarelosti izvršenja kazne u Godišnjem izvještaju vodi se samo u odnosu na sudove za prekršaje.

U Uputstvu nije predviđeno vođenje posebne statistike u odnosu na brakorazvodne parnice, otkaz ugovora o radu, razbojništvo i ubistvo s umišljajem (prema GOJUST), što bi koristilo upoređivanju podataka sa drugim državama.

Nova IKT Strategija nije usklađena sa prioritetima Strategije reforme pravosuđa 2014-2018, jer Strategija reforme pravosuđa 2014-2018. ne predviđa izradu novog „Jedinstvenog informacionog sistema (ISP)“ kako je predviđeno IKT Strategijom, pa bi je trebalo izmijeniti. Ispostavilo se da plan iz Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 da se postojeći PRIS unaprijedi nije moguć bez uspostavljanja novog informacionog sistema.

Preporuke:

- Obezbijediti nepristrasnu istragu povodom nalaza eksperta EU o znatnom broju nedokumentovanih promjena u strukturi i bazi podataka PRIS;
- dopuniti Uputstvo o izradi statističkih izvještaja o radu sudova tako da uključi podatke o ukupnoj dužini sudskih postupaka, o broju zastarjelih predmeta u sudovima i izvršenja krivičnih sankcija, posebne statistike u odnosu na brakorazvodne parnice, otkaz ugovora o radu, razbojništvo i ubistvo s umišljajem (prema GOJUST);

- obezbijediti da se novi informativni sistem napravi tako da bude otvoren i za građane, da oni putem posebne stranice, kao npr. u Hrvatskoj (<http://epredmet.pravosuđe.hr/>), mogu prema dnevno ažuriranim podacima vidjeti kakav je status njihovog predmeta (čime se postiže ne samo informisanost građana, nego se i sudovi rasterećuju obaveze davanja te vrste informacija).

3. CRNOGORSKO PRAVOSUĐE KAO DIO EVROPSKOG PRAVOSUĐA

3.1 Dalji razvoj međunarodne i
regionalne pravosudne saradnje

3.2. Dalji razvoj institucionalne saradnje
na međunarodnom i regionalnom planu

3.3. Unaprjeđenje kapaciteta nosilaca
pravosudnih funkcija u oblasti primjene
pravne tekovine EU

3. CRNOGORSKO PRAVOSUĐE KAO DIO EVROPSKOG PRAVOSUĐA

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 prepoznaje novi strateški cilj – Crnogorsko pravosuđe kao dio evropskog pravosuđa. U okviru ovog cilja su planirane mjere i aktivnosti koje će Crna Gora preduzimati na polju regionalne i međunarodne pravosudne saradnje, u okviru nove faze procesa reforme pravosuđa. Cilj je podijeljen na tri strateške smjernice: dalji razvoj međunarodne i regionalne pravosudne saradnje (3.1); dalji razvoj institucionalne saradnje na međunarodnom i regionalnom planu (3.2); unaprijeđenje kapaciteta nosilaca pravosudnih funkcija u oblasti primjene pravne tekovine Evropske unije (3.3).

U ovom dijelu izvještaja biće dat osvrt na razvoj međunarodne i regionalne pravosudne saradnje u krivičnim i građanskim stvarima u prethodnom periodu, uz poseban fokus na analizu primjene bilateralnih ugovora o pravosudnoj saradnji između Crne Gore i zemalja regiona.

Pravosudna saradnja u krivičnim i građanskim predmetima su oblasti u kojima se pregovori Crne Gore i EU odvijaju u okviru poglavlja 24. Zajedničkom pozicijom Crne Gore i EU definisano je da su neophodni dodatni napor kako bi se osigurala potpuna usklađenost crnogorskog zakonodavstva sa zahtjevima EU u pogledu pravosudne saradnje u građanskim i privrednim stvarima, kao i da se pažljivo prati plan usvajanja Zakona o međunarodnom privatnom pravu kao i planiranu analizu relevantnog zakonodavstva i njegove usklađenosti s pravnom tekovinom što bi trebalo rezultirati naknadnim izmjenama Zakona o parničnom postupku, Zakona o izvršnom postupku i drugih relevantnih proceduralnih zakona.⁵¹⁸ Sa druge strane, u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, navedeno je da Crna Gora treba da usvoji izmjene i dopune Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima kao i Zakona o sudovima (definišući sudove nadležne za izdavanje i implementaciju Evropskog naloga za hapšenje), paralelno s izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika u cilju harmonizacije sa zahtjevima iz evropskih naloga za hapšenje. Posebno je naglašeno da Crna Gora mora da definiše procedure za primjenu Evropskog naloga za hapšenje.⁵¹⁹

Strategija Reforme pravosuđa i prateći AP se oslanjanju u ovom dijelu u potpunosti na mjere predviđene Akcionim planom za poglavlje 24 u dijelu pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima. U tom dijelu treba istaći najznačajnije mjere koje su predviđene AP 2014-2016, i to:

- nastaviti sa aktivnostima prenošenja standarda pravne tekovine Evropske unije u zakonodavstvo Crne Gore prije pristupanja, kako bi se obezbijedili dovoljni kapaciteti, znanje i iskustvo za njihovu neposrednu primjenu nakon pristupanja Crne Gore u EU (3.1.1.1 i 3.1.2.1);
- unaprijediti postojeći normativni okvir u oblasti građanskog i krivičnog zakonodavstva (3.1.1.2 i 3.1.2.2);

⁵¹⁸ Zajednička pozicija EU – poglavlje 24, Brisel 12. decembar 2013. godine

⁵¹⁹ Isto

- unaprjeđenje statistike radi praćenja efikasnosti u rješavanju međunarodnih zahtjeva u ovoj oblasti (3.1.1.3);
- ojačati administrativne kapacitete centralnih organa komunikacije u oblasti međunarodne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima (3.1.1.4);
- zaključiti Sporazum sa EUROJUST-om (3.2.2.) i dr.

Akcioni plan za poglavlje 24 predviđa brojne mjere za unaprjeđenje stanja u oblasti pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima, koje su na detaljniji i sveobuhvatniji način predviđele razvoj politika pravosudne saradnje od AP 2014-2016. U oblasti pravosudne saradnje u građanskim stvarima AP za poglavlje 24 predviđa brojne mjere koje se mogu grupisati u nekoliko oblasti:

- mjere unaprjeđenja normativnog okvira (5.1.1. – 5.1.9) koje se odnose na usvajanje Zakona o međunarodnom privatnom pravu; Pripreme analize nacionalnog parničnog procesnog i izvršnog zakonodavstva u cilju procjene stepena usklađenosti sa pravnom tekovinom EU; Pripreme predloga izmjena i dopuna Zakona o parničnom postupku, Zakona o izvršenju i obezbjeđenju u skladu sa preporukama iz Analize i usvajanje oba zakona i dr;
- mjere koje se odnose na jačanje kapaciteta Ministarstva pravde i Ministarstvo rada i socijalnog staranja za poslove međunarodne pravosudne saradnje i pravne pomoći u građanskim i privrednim stvarima (5.1.10);
- jačanje institucionalne saradnje i kapaciteta nosilaca pravosudnih funkcija u oblasti međunarodnog privatnog prava i prava EU (5.1.11 – 5.1.13);
- mjere za unaprjeđenje statistike u svrhu praćenja efikasnosti u rješavanju međunarodnih zahtjeva u ovoj oblasti (5.1.14; 5.1.15 i 5.1.16).

U oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, takođe je predviđen set mjera, koje se mogu podijeliti u sljedećih nekoliko kategorija:

- mjere za implementaciju glavnih djelova zakonodavstva, uključujući i procjenu uticaja o administrativnim kapacitetima, budžetskim i tehničkim uslovima institucija za sprovođenje postupaka međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima (5.2.1. – 5.2.7);
- mjere za unaprjeđenje institucionalnih kapaciteta na polju pružanja međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima (5.2.8 – 5.2.10);
- mjere koje se odnose na pripremu i sprovođenje obuka, uzimajući u obzir zakonodavne dopune u usklađivanju zakonodavstva (5.2.11 i 5.2.12);
- mjere koje se odnose na pripreme za zaključivanje sporazuma o saradnji s EUROJUST-om, naročito u pogledu zaštite ličnih podataka (5.2.13 i 5.2.14).

Na planu normativnih izmjena u prethodnom periodu, treba navesti da je u oblasti međunarodne pravne pomoći u građanskim stvarima, početkom 2014. godine stupio na snagu Zakon o međunarodnom privatnom pravu kojim se uređuju pravila za određivanje mjerodavnog prava u privatnopravnim odnosima sa međunarodnim elementom, pravila o nadležnosti sudova i drugih organa za raspravljanje tih odnosa i pravila postupka, kao i pravila za priznavanje i izvršenje stranih sudskih i arbitražnih odluka i odluka drugih organa.⁵²⁰ Shodno obavezama iz procesa pridruživanja u poglavlju 24, tokom 2017. godine, na osnovu preporuka Evropske komisije i

⁵²⁰ „Službeni list Crne Gore”, broj 1/2014.

eksperata EU u cilju postizanja usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima neće se pristupiti izmjenama i dopunama Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, već izradi jedinstvenog zakona o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima sa državama članicama EU.⁵²¹ Izrađena je Analiza nacionalnog parničnog i izvršnog zakonodavstva u cilju procjene stepena usklađenosti sa pravnom tekovinom EU. Prvi dio analize završen u 2014. godini. Drugi dio analize je realizovan u toku 2016. godine. Na bazi zaključaka iz analize, Ministarstvo je pripremilo predloge Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javim izvršiteljima, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju. Usvajanje zakona je trenutno u skupštinskoj proceduri. Kako se navodi u Četvrtom polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP za sprovođenje Strategije, već je formirana radna grupa koja radi na izradi Predloga zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima sa državama članicama EU.

Na polju institucionalne saradnje, Crna Gora je 3. maja 2016. godine potpisala sporazum sa EUROJUST-om. Kako se naovodi u Izvještaju o radu Ministarstva pravde za 2016. godinu, ministarstvo je realizovalo značajne aktivnosti na planu bilateralne pravosudne saradnje sa zemljama regiona, a putem kontakt osobe za EUROJUST i Evropsku pravosudnu mrežu, ostvarena je saradnja sa pravosudnim ogranim i organima za sprovođenje zakona SR Njemačke, Republike Austrije, Švajcarske konfederacije, u konkretnim predmetima međunarodne pravne pomoći.⁵²² Kako se konstatuje u izvještaju, Crna Gora je tokom 2016. godine dobila poziv u status posmatrača u Evropskoj pravosudnoj mreži u građanskim i privrednim stvarima. Izvještaj konstatuje ozbiljne nedostatke na polju ljudskih reursa u Direktoratu za međunarodnu pravnu saradnju i evropske integracije u kome je zapažen nedostatak kadrova za obavljanje poslove međunarodne pravne pomoći, te u narednom periodu ovo treba prevazići popunjavanjem upražnjenih radnih mjesta u skladu sa Kadrovskim planom.⁵²³

Novi elektronski sistem za praćenje predmeta pravosudne saradnje (LURIS) u potpunosti je funkcionalan od januara 2016. godine, što zapaža i Evropska Komisija u svom posljednjem izvještaju o Crnoj Gori za 2016. godinu. Ovaj sistem omogućava Ministarstvu pravde da obrađuje podatke i vodi evidenciju predmeta međunarodne pravne pomoći u građanskim i krivičnim stvarima.

U narednim tabelama biće predstavljene informacije o postupanjima Ministarstva pravde u predmetima međunarodne pravne pomoći u građanskim i krivičnim stvarima u 2015. i 2016. godini:

⁵²¹ Vidjeti više: „Analiza zakonodavstva u oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima sa predlozima za usklađenje sa pravnom tekovinom EU“, Ministarstvo pravde, Septembar 2014, citat: „Evropska komisija odnosno nadležni Generalni direktorat za pravosuđe ukazali su da bi, u odnosu na preostali dio evropskog zakonodavstva koji još uvijek nije transponovan u crnogorski pravni sistem, trebalo razmotriti mogućnost usvajanja posebnog zakona po ugledu na hrvatski model. Na taj način bi se jedinstvenim propisom uveli preostali pravni instituti u ovoj oblasti, definisale procedure i nadležni pravosudni organi za njihovu primjenu. U tom slučaju Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći bi u trenutku pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji predstavljao propis koji reguliše međunarodnu pravnu saradnju sa tzv. „trećim zemljama“.

⁵²² Izvještaj o radu i stanju Ministarstva pravde sa organom u sastavu za 2016. godinu, str. 2; dostupno na: <http://www.mpa.gov.me/biblioteka/izvjestaji>.

⁵²³ Isto, str.9

Tabela 1: Postupanja Ministarstva pravde u predmetima međunarodne pravne pomoći u građanskim stvarima 2015-2016 (izlazni predmeti)

Vrsta pravne pomoći	Broj neriješenih predmeta iz prethodnog perioda	Broj primljenih predmeta u periodu	Broj udovoljenih predmeta	Broj neudovoljenih predmeta	Broj djelimično udovoljenih predmeta	Broj predmeta riješenih na drugi način	Broj ukupno neriješenih predmeta na kraju perioda
Dostava dokumentacije	71	136	72	9	3	15	108
Međunarodna otmica djece	5	3	1	0	0	0	7
Nasljednička izjava	110	101	28	20	2	0	160
Obavještenje o propisima	29	46	40	3	0	2	31
Ostala pravna pomoć	3	4	2	0	0	0	5
Priznanje i izvršenje strane odluke	5	2	1	0	0	0	6
Saslušanje	13	25	18	1	0	1	18
Uručivanje akata	636	704	259	164	10	29	870
Vještačenje	3	3	0	0	0	9	5
UKUPNO	875	1024	421	197	15	56	1210

Tabela 2: Postupanja Ministarstva pravde u predmetima međunarodne pravne pomoći u građanskim stvarima 2015-2016 (ulazni predmeti)

Vrsta pravne pomoći	Broj neriješenih predmeta iz prethodnog perioda	Broj primljenih predmeta u periodu	Broj udovoljenih predmeta	Broj neudovoljenih predmeta	Broj djelimično udovoljenih predmeta	Broj predmeta riješenih na drugi način	Broj ukupno neriješenih predmeta na kraju perioda
Dostava dokumentacije	39	57	36	6	4	1	49

Međunarodna otmica djece	4	6	0	1	0	0	9
Nasljednička izjava	4	6	1	1	0	0	8
Obavještenje o propisima	9	16	10	1	1	0	13
Ostala pravna pomoć	1	3	0	2	0	0	2
Priznanje i izvršenje strane odluke	9	4	1	0	0	1	11
Saslušanje	2	9	7	2	0	0	2
Uručivanje akata	331	998	514	272	45	18	480
Vještačenje	0	2	1	0	0	0	1
UKUPNO	399	1101	570	285	50	20	575

Tabela 3 Postupanja Ministarstva pravde u predmetima međunarodne pravne pomoći u građanskim stvarima 2015-2016 - ukupno

	Broj neriješenih predmeta iz prethodnog perioda	Broj primljenih predmeta u periodu	Broj udovoljenih predmeta	Broj neudovoljenih predmeta	Broj djelimično udovoljenih predmeta	Broj predmeta riješenih na drugi način	Broj ukupno neriješenih predmeta na kraju perioda
2015	509	1157	536	322	25	17	766
2016	765	968	455	160	40	59	1019
UKUPNO	1274	2125	991	482	65	76	1785

Kao što se iz prethodnih tabela može vidjeti, u toku 2015 i 2016. godine ukupno je bilo 2125 predmeta primljenih po osnovu zahtjeva za pružanje međunarodne pravne pomoći u građanskim i privrednim stvarima. Od ovog broja, u 991 predmetu je pružena međunarodna pravna pomoć. Ukupno neriješenih predmeta u prethodnom periodu bilo je 1785. Po vrsti predmeta, daleko najveći dio zamolnica odnosio se na uručivanje sudskih akata (78, 00%), zatim slijede predmeti u kojima se traži dostava podataka ili dokumentacije (10, 89 %), a u manjem obimu su predmeti koji se odnose na obavještenja o propisima stranih država (5,04%). Predmeti međunarodne otmice djece čine 0,04 % ukupnog broja predmeta. Tokom 2015 i 2016. godine primljeno je 9 predmeta međunarodne otmice djece, koji se odnose na zahtjeve za vraćanje djece podnesene od strane roditelja ili staratelja iz druge države – Bosna i Hercegovine

(jedan), Njemačka (jedan), Kosovo (jedan), Rusija (jedan), SAD (jedan), Srbija (dva) , Turska (jedan) i Ukrajina (jedan).

U narednim tabelama biće dat osvrt na međunarodnu pravnu pomoć u krivičnim stvarima, u periodu 2015 i 2016. godine

Tabela 4: Postupanja Ministarstva pravde u predmetima međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima 2015-2016 (ulazni predmeti)

Vrsta pravne pomoći	Broj neriješenih predmeta iz prethodnog perioda	Broj primljenih predmeta u periodu	Broj udovoljenih predmeta	Broj neudovoljenih predmeta	Broj djelimično udovoljenih predmeta	Broj predmeta riješenih na drugi način	Broj ukupno neriješenih predmeta na kraju perioda
Ekstradicija	84	130	57	11	1	0	145
Izvod iz kaznene evidencije	11	38	14	0	0	0	35
Međunarodna potjernica	1	17	3	0	0	0	15
Ostala MPP	518	472	154	4	2	0	821
Priznanje i izvršenje sudske odluke	35	35	13	15	3	4	43
Saslušanje	113	123	61	9	3	1	156
Transfer	68	43	22	13	3	0	82
Tranzit	3	4	4	3	0	1	2
Uručenje	189	153	67	32	4	0	239
Ustupanje/preuzimanje krivičnog gonjenja	142	111	33	13	11	1	195
Vještačenje	1	4	0	0	0	0	0
UKUPNO:	1165	1130	428	100	27	7	1733

Tabela 5: Postupanja Ministarstva pravde u predmetima međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima 2015-2016 (izlazni predmeti)

Vrsta pravne pomoći	Broj neriješenih predmeta iz prethodnog perioda	Broj primljenih predmeta u periodu	Broj udovoljenih predmeta	Broj neudovoljenih predmeta	Broj djelimično udovoljenih predmeta	Broj predmeta riješenih na drugi način	Broj ukupno neriješenih predmeta na kraju perioda
Ekstradicija	89	113	37	11	3	1	150
Izvod iz kaznene evidencije	264	245	132	3	1	2	371
Međunarodna potjernica	0	6	0	0	0	0	6
Ostala MPP	261	222	59	11	5	4	404
Priznanje i izvršenje sudske odluke	70	62	18	18	1	2	93
Saslušanje	177	156	66	10	3	0	254
Transfer	24	22	4	5	0	0	37
Tranzit	0	2	1	0	0	0	1
Uručenje	328	232	98	40	5	3	414
Ustupanje/preuzimanje krivičnog gonjenja	396	306	80	36	17	1	568
Vještačenje	33	24	9	0	0	0	48
UKUPNO:	1642	1390	504	134	35	13	2346

Tabela 6: Postupanja Ministarstva pravde u predmetima međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima 2015-2016 - ukupno

	Broj neriješenih predmeta iz prethodnog perioda	Broj primljenih predmeta u periodu	Broj udovoljenih predmeta	Broj neudovoljenih predmeta	Broj djelimično udovoljenih predmeta	Broj predmeta riješenih na drugi način	Broj ukupno neriješenih predmeta na kraju perioda
2015	1022	1333	507	118	20	7	1785
2016	1785	1187	425	116	42	13	2294
UKUPNO	2807	2520	932	234	62	20	4079

Iz tabela se može primijetiti da je u prethodne dvije godine bilo izrazito mnogo predmeta međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima. Ukupan broj neriješenih predmeta iz prethodnog perioda i ukupan broj primljenih predmeta u prethodne dvije godine iznosi 5307 predmeta. Na kraju perioda bilo je ukupno neriješeno 4079 predmeta, što predstavlja preko 76,8% ukupnog broja predmeta koji su bili aktivni u prethodne dvije godine (zaostali predmeti + predmeti primljeni u rad u izvještajnom periodu). U odnosu na vrstu međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima, najveći procenat pripada tzv. Predmetima male pravnoj pomoći (27,5%), zatim predmeti ustupanja/preuzimanja krivičnog gonjenja (16,5%), predmeti uručenja (15,2%).

U septembru 2016. Godine Vlada Crne Gore objavila je Izvještaj o primjeni bilateralnih ugovora o pravosudnoj saradnji.⁵²⁴ U izvještaju je navedeno da je Crna Gora je nakon obnove državne nezavisnosti 2006. godine zaključila niz bilateralnih ugovora o pravosudnoj saradnji sa zemljama regiona: Republikom Srbijom, Bosnom i Hercegovinom, Republikom Hrvatskom i Republikom Makedonijom. Aktivnosti Crne Gore na planu jačanja bilateralne saradnje u oblasti pravosuđa nastavljene su pregovorima o zaključenju ugovora o pravosudnoj saradnji sa Republikom Kosovo, koji su okončani 10. maja 2016. Godine. Do sada su usaglašena i parafirana tri ugovora: Ugovor o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, Ugovor o izručenju i Ugovor o međusobnom izvršavanju sudskih odluka u krivičnim stvarima. Zakljuivanje ugovora očekuje se tokom 2017. godine.

U izvještaju se zaključuje⁵²⁵ da se Saradnja centralnih organa komunikacije u procedurama pružanja uzajamne pravne pomoći može ocijeniti odličnom, između ostalog i zbog komunikacije koja nije opterećen potrebom prevođenja niti prostornom udaljenošću, a dinamika odnosa dovodi do toga da praksa vrlo brzo ukazuje na eventualne teškoće koje se rješavaju kroz redovne konsultacije i stalno unaprjeđivanje pravnog okvira saradnje, a stvorena je i neformalna mreža kontakata između službenika ministarstava nadležnih za poslove pravosuđa. Izvještaj u dijelu neposredne saradnje pravosudnih organa konstatuje da ista nije primjerena iz razloga što u mnogo slučajeva, pravosudni organi upućuju zamolnice posredstvom centralnog organa komunikacije ili preko tog organa odgovaraju na neposredno dostavljene zamolnice. Postoji problem da se u nekim predmetima sudska pismena dostavljaju bez sačinjenih zamolnica ili bez prateće dokumentacije, neovjerena i nepotpisana pismena.

Ministarstvo pravde je u svom izvještaju isplaniralo da će u narednom periodu razmotriti izmjene i dopune bilateralnih ugovora, imajući u vidu da su ovi ugovori u dijelu kojim je regulisana neposredna saradnja nedorečeni ili saradnju ograničavaju samo na tzv. opštu pravnu

⁵²⁴ Dostupno na: <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=251647&rType=2>.

⁵²⁵ Izvještaj se pozivajući se na izlaganje gospođe Maje Rakić, načelnice Sektora za međunarodnu pravnu pomoć i pravosudnu saradnju s državama EU na Regionalnom sastanku "Primjena bilateralnih ugovora o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima: neposredna saradnja sudova",

pomoć. Ugovore je takođe potrebno proširiti i u smislu obezbjeđivanja izvršenja novčane kazne, ali i alternativnih sankcija.⁵²⁶

Primjena bilateralnih ugovora sa zemljama regiona

Srbija

Crna Gora i Srbija zaključile su nekoliko ugovora o pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima: Ugovor između Crne Gore i Republike Srbije o pravnoj pomoći u građanskim i krivičnim stvarima⁵²⁷, Ugovor između Crne Gore i Republike Srbije o međusobnom izvršavanju sudskih odluka u krivičnim stvarima⁵²⁸, Ugovor između Crne Gore i Republike Srbije o izručenju⁵²⁹. Shodno podacima iz Izvještaj o primjeni bilateralnih ugovora o pravosudnoj saradnji, Ugovor o izručenju između Crne Gore i Republike Srbije kao pravni osnov primijenjen je u 47 predmeta, Ugovor između Crne Gore i Republike Srbije o međusobnom izvršavanju sudskih odluka u krivičnim stvarima primijenjen je u 75 predmeta, a Ugovor o pravnoj pomoći u građanskim i krivičnim stvarima između Crne Gore i Republike Srbije primijenjen je u 738 predmeta međunarodne pravne pomoći.⁵³⁰

Analiza podataka o predmetima međunarodne pravne pomoći tokom 2015 i 2016. godine pokazuje da je ukupno u izvještajnom periodu bilo primljeno 859 predmeta od kojih je 352 (40%) udovoljeno. Trenutno je nije riješeno 658 predmeta međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima između Crne Gore i Srbije. Od ukupnog broja primljenih predmeta, najveći broj se odnosi na ustupanje/preuzimanje krivičnog gonjenja – 266 (30,96%). U prethodne dvije godine sprovedeno je 59 predmeta ekstradicije, 99 slučajeva saslušanja u krivičnim predmetima, 65 predmeta priznanja i izvršenja strane sudske odluke.

Tokom konferencije koja je održana 15 i 16. juna 2016. godine u Kolašinu, na temu: „Suzbijanje prekograničnog kriminala između Crne Gore i Srbije“, moglo se čuti da je saradnja dvije države na planu borbe protiv prekograničnog kriminala, i kriminala uopšte, osnažena potpisivanjem Memoranduma o saradnji dva ministarstva pravde 2009. godine, dopunjenog Aneksom 2014. godine, kojim je predviđena saradnja u borbi protiv organizovanog kriminala, terorizma, trgovine ljudima, pranja novca, korupcije i drugih srodnih krivičnih djela.⁵³¹ Međutim, posljednji događaji, koji su se desili u kontekstu slučaja koji je u javnosti prepoznat pod nazivom „Državni udar“ ukazali su na određene poteškoće kada je riječ o sprovođenju postupaka ekstradicije. Naime, u postupku koji je iniciran molbom Ministarstva pravde Crne Gore za izručenje državljanina Srbije, u cilju krivičnog gonjenja po naredbi o izmjeni i proširenju naredbe o sprovođenju istrage

⁵²⁶ Izvještaj o primjeni bilateralnih ugovora o pravosudnoj saradnji, Septembar 2016, str. 12 dostupno na: <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=251647&rType=2>.

⁵²⁷ "Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 4/09.

⁵²⁸ "Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 4/09.

⁵²⁹ "Službeni list Crne Gore - Međunarodni ugovori", br. 4/09.

⁵³⁰ Izvještaj o primjeni bilateralnih ugovora o pravosudnoj saradnji str. 3 i 4.

⁵³¹ Konferenciji je prisustvovalo 16 predstavnika iz Crne Gore (6 predstavnika Tužilačke organizacije, 2 predstavnika sudstva, 4 predstavnika Uprave policije i 3 predstavnika Ministarstva pravde) i 10 predstavnika iz Srbije (1 sudija, 3 javna tužioca, 6 službenika policije) Vidjeti više:

http://www.pravda.gov.me/rubrike/Sektor_za_medunarodnu/162681/Saopštenje-Predstavnici-Ministarstva-pravde-ucestvovali-na-Konferenciji-o-suzbijanju-prekogranicnog-kriminala-između-Crne-Gore-i.html.

Specijalnog državnog tužilaštva Crne Gore zbog krivičnih dela stvaranje kriminalne organizacije i terorizam u pokušaju iz Krivičnog zakona Crne Gore, Specijalni sud u Beogradu odbio je kao neosnovanu molbu Ministarstva pravde za izručenje svojih državljana Crnoj Gori. Na osnovu zakonskih odredbi (Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, Krivični zakonik, Zakonik o krivičnom postupku kao i Ugovor o izručenju između Srbije i Crne Gore iz maja 2009. godine) i činjeničnog stanja opisanih u naredbama Specijalnog državnog tužilaštva Crne Gore kojima se dvojici državljana Srbije stavlja na teret da su krivična djela „stvaranje kriminalne organizacije“ i „terorizam u pokušaju“ izvršili na teritoriji Srbije, sudsko vijeće je odlučilo da u oba slučaja nijesu ispunjene pretpostavke za izručenje državljana Srbije po molbi Ministarstva pravde Crne Gore. U oba slučaja, Apelacioni sud u Beogradu se pozivao na primjenu čl. 8 stav 1 tačka 3 Ugovora o izručenju između Srbije i Crne Gore, koji propisuje da se neće odobriti izručenje ako je djelo zbog kojeg se traži izručenje izvršeno na teritoriji zamoljene države. Ministarstvo pravde kao ni Specijalno tužilaštvo Crne Gore, nijesu javno komentarisali odluke Apelacionog suda u Beogradu kojim je odbijena molba za izručenje dvojice državljana Srbije Crnoj Gori.

Bosna i Hercegovina

Ugovor između Crne Gore i Bosne i Hercegovine o izručenju kao pravni osnov primijenjen je u četiri predmeta, Ugovor između Crne Gore i Bosne i Hercegovine o međusobnom izvršavanju sudskih odluka u krivičnim stvarima u 24 predmeta, a Ugovor između Crne Gore i Bosne i Hercegovine o međusobnoj pravnoj pomoći u građanskim i krivičnim stvarima u 372 predmeta međunarodne pravne pomoći.⁵³² Analizirajući podatke iz 2015. i 2016. godine može se uočiti da je u prethodne dvije godine ukupno primljeno 344 predmeta za pružanje međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima. Od tog broja, udovoljeno je 145 predmeta (42,15%), dok je trenutno u radu 272 predmeta. Najveći procenat primljenih predmeta odnosi se na dostavljanje informacija iz kaznene evidencije – 131 predmet (38,08%).

Hrvatska

Ugovor između Crne Gore i Republike Hrvatske o izručenju kao pravni osnov primijenjen je u devet predmeta, Ugovor između Crne Gore i Republike Hrvatske o međusobnom izvršavanju sudskih odluka u krivičnim stvarima primijenjen je u dva predmeta, a Ugovor između Savezne Republike Jugoslavije i Republike Hrvatske u građanskim i krivičnim stvarima primijenjen je u 403 predmeta međunarodne pravne pomoći.⁵³³ Analiza podataka iz 2015 i 2016. godine ukazuje da je u prethodne dvije godine ukupno primljeno 119 predmeta za pružanje međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima. Od tog broja, udovoljena su 54 predmeta (45,37%), dok je trenutno u radu 107 predmeta. Najveći procenat primljenih predmeta odnosi se na dostavljanje informacija iz kaznene evidencije – 34 predmeta (28,57%) i uručenje akata – 31 predmet (26,05%).

Ovdje je neophodno ukazati da u predstavnici više nevladinih organizacija iz Crne Gore i Hrvatske u zajedničkom saopštenju, još 2010. godine, ukazao na nekoliko nedostataka ugovora

⁵³² Isto, str. 5

⁵³³ Izvještaj o primjeni bilateralnih ugovora o pravosudnoj saradnji str. 6

o zbog „ograničenog karaktera Sporazuma o izručenju između Crne Gore i Hrvatske koji ne omogućava izručenje vlastitih državljana okrivljenih i za ratne zločine.“⁵³⁴ Shodno stavovima predstavnika nevladinih organizacija iz Hrvatske i Crne Gore neprocesuiranje izvršilaca ratnih zločina još uvijek opterećuje brojne porodice i čitavo društvo u obje države“. Uključivanje mogućnosti da se izruče vlastiti građani i zbog optužbi za ratne zločine bilo bi u skladu s načelima pravednosti jer se radi o najtežim zločinima, bio bi to i doprinos izgradnji međusobnog povjerenja i značajan korak ka raščišćavanju događaja iz prošlosti koji opterećuju obje države. Predstavnici nevladinih organizacija su posebno istakli da bi uključivanje jedne ovakve odredbe u Sporazum bilo u skladu sa praksom EU obzirom da evropski nalog za hapšenje omogućava izručenje vlastitih državljana državi članici koja ih traži zbog krivičnih djela u koja, prema težini djela i mogućoj kazni, ratni zločini svakako spadaju.

Republika Makedonija

Ugovor između Crne Gore i Republike Makedonije o izručenju kao pravni osnov primijenjen je u tri predmeta, a Ugovor između Srbije i Crne Gore i Republike Makedonije o pravnoj pomoći u građanskim i krivičnim stvarima primijenjen je u 40 predmeta međunarodne pravne pomoći.⁵³⁵ Podaci iz prethodne dvije godine ukazuju da je primljeno ukupno 38 predmeta za pružanje međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima. Od tog broja, udovoljeno je 19 predmeta (50%), dok je trenutno u radu 40 predmeta – obzirom da je ukupan broj zaostalih predmeta iz prethodnog perioda bio 57. U prethodne dvije godine primljeno je 7 zahtjeva za izručenje državljana od kojih su udovoljena 3 predmeta.

Imajući u vidu da je u sva četiri polugodišnja Izvještaja o realizaciji AP 2014-2016 konstatovano da u izvještajnom periodu nije bilo novih zapošljavanja, u Direkciji za međunarodnu pravnu pomoć u Ministarstvu pravde, može se zaključiti da Ministarstvo pravde trenutno ne raspolaže dovoljnim kapacitetima da na efikasan način odgovori brojnim zahtjevima u funkciji centralnog organa komunikacije u procedurama pružanja uzajamne pravne pomoći.⁵³⁶ U tom smislu, Ministarstvo pravde je prepoznajući ovaj nedostatak zaključilo da je neophodno jačati kapaciteta Ministarstva pravde kao centralnog organa komunikacije, u smislu zapošljavanja novih službenika u Direkciji za međunarodnu pravnu pomoć.⁵³⁷

Na polju unaprjeđenja kapaciteta nosilaca pravosudne funkcije i zaposlenih u pravosudnim institucijama u oblasti primjene pravne tekovine EU, obuke se sprovode u kontinuitetu. U okviru Programa obuke o pravu Evropske unije, koji su izradili eksperti Evropskog centra za sudije i pravnike (tj. Evropskog centra za javnu administraciju sa sjedištem u Luksemburgu), a koji je Programski savjet Centra za edukaciju u sudstvu i državnom tužilaštvu usvojio na sjednici od

⁵³⁴ Saopštenje za javnost Crnogorskih organizacija za ljudska prava: ANIMA, Akcija za ljudska prava HRA, Centar za građansko obrazovanje, Crnogorski komitet pravika za ljudska prava, i Hrvatskih organizacija za ljudska prava: DOCUMENTA, Centar za suočavanje sa prošlošću, Građanski odbor za ljudska prava Zagreb, Centar za mir i nenasilje Osijek; dostupno na: <http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/saopstenje-o-sporazumu-hr-i-cg-15-ix-2010-konacni.pdf>.

⁵³⁵ Isto, str. 8.

⁵³⁶ U Četvrtom polugodišnjem izvještaju je navedeno: „Početkom 2016. godine izmijenjen je Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde. Uz pomoć eksperata angažovanih preko projekta EUROL u martu je izrađena Analiza Strateškog plana koji će pomoći Ministarstvu pravde kod reorganizacije svoje strukture i kod procesa sistematizacije, nakon čega se pristupilo izradi izmjena Pravilnika o sistematizaciji, koja je u toku.

⁵³⁷ Izvještaj o primjeni bilateralnih ugovora o pravosudnoj saradnji, Septembar 2016, str. 13

dana 8. juna 2016. godine, biće organizovano sedam modula/seminara za nosioce pravosudnih funkcija o primjeni prava EU na nacionalnom nivou. Prvi modul je organizovan 11. i 12. jula 2016. godine pod nazivom „Sudska organizacija EU, Sud pravde EU i uloga domaćih sudova“.⁵³⁸ Program je namijenjen grupi od 25 sudija i tužilaca koji će proći kroz sedam modula u okviru istog.

Zaključak:

Crna Gora je napravila značajan korak kada je riječ o usklađivanju pravnog okvira sa standardima EU u oblasti pravosudne saradnje u građanskim stvarima kroz usvajanje novog Zakona o međunarodnom privatnom pravu. Tokom 2017. godine očekuje se usvajanje Zakona o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima sa državama članicama EU. Instenziviranje međunarodne pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima zabilježeno je u toku 2015. i 2016. godine. Posebno je vidljivo povećanje predmeta u okviru pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. U dva predmeta pravne pomoći u krivičnim stvarima koji su izazvali veliko interesovanje javnosti, uočeno je da je Crna Gora zahtijevala izručenje suprotno čl. 8 stav 1 tačka 3 Ugovora o izručenju između Srbije i Crne Gore. U oba slučaja Apelacioni sud u Beogradu odbio je kao neosnovanu molbu Ministarstva pravde za izručenje državljana Crnoj Gori i pozvao se na primjenu Ugovora, koji propisuje da se neće odobriti izručenje ako je djelo zbog kojeg se traži izručenje izvršeno na teritoriji zamoljene države. Novi elektronski sistem za praćenje predmeta pravosudne saradnje (LURIS) u potpunosti je funkcionalan od januara 2016. godine. Povećanje obima predmeta nije praćeno adekvatnim razvojem institucionalnih kapaciteta Ministarstva pravde, kao centralnog organa komunikacije.

Preporuke:

- Potrebno je razmotriti izmjene i dopune bilateralnih ugovora sa zemljama regiona, pogotovu imajući u vidu zaključke Analize Ministarstva pravde u kojoj je konstatovano da, imajući u vidu da su ovi ugovori u dijelu kojim je regulisana neposredna saradnja nedorečeni ili saradnju ograničavaju samo na tzv. opštu pravnu pomoć. U ovom procesu posebno treba razmotriti zahtjeve koje su nevladine organizacije iznijele vladama Hrvatske i Crne Gore u dijelu uključivanja mogućnosti izručenja vlastitih građana zbog optužbi za ratne zločine;
- Neophodno je u najhitnijem roku ojačati kapacitete Ministarstva pravde kao centralnog organa komunikacije, u smislu zapošljavanja novih službenika u Direkciji za međunarodnu pravnu pomoć;
- U narednom periodu, neophodno je nastaviti sa realizacijom edukativnih programa za sudije, tužioce i zaposlene u pravosudnim institucijama u oblasti primjene pravne tekovine EU.

⁵³⁸ Četvrti polugodišnji izvještaj o sprovođenju AP 2014-2016, str. 23.

4. JAČANJE DOSTUPNOSTI, TRANSPARENTNOSTI I JAVNOG POVJERENJA U PRAVOSUĐE

4.1. Dalji razvoj ujednačavanja i
objavljivanja sudske prakse

4.2 Unaprjeđenje sistema besplatne
pravne pomoći

4.3 Unaprjeđenje transparentnosti rada
pravosudnih institucija

4.4 Unaprjeđenje sistema infrastrukture
i sigurnosti pravosudnih objekata i
pristupa pravosudnim institucijama za
posebne kategorije lica

4. JAČANJE DOSTUPNOSTI, TRANSPARENTNOSTI I JAVNOG POVJERENJA U PRAVOSUĐE

4.1 Dalji razvoj ujednačavanja i objavljivanja sudske prakse

U Strategiji reforme pravosuđa 2014-2016 je konstatovano da je "pored ujednačavanja domaće sudske prakse, neophodno uspostaviti mehanizme praćenja, analiziranja i dostupnosti prakse Evropskog suda za ljudska prava i Evropskog suda pravde" (str. 30). Navedeno je da je u Vrhovnom sudu tokom 2012.godine formirano Odeljenje za praćenje sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava koje se bavi praćenjem i analiziranjem prakse Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na odluke u slučajevima protiv Crne Gore. Previđene su četiri strateške smjernice:

- Raditi na ujednačavanju nacionalne sudske prakse i prakse Evropskog suda za ljudska prava;
- Dalje jačati informisanost nosilaca pravosudnih funkcija o praksi Evropskog suda za ljudska prava;
- Jačati kapacitete Odeljenja Vrhovnog suda za praćenje prakse Evropskog suda za ljudska prava pogotovo u dijelu analiziranja, prevođenja i dostupnosti cjelokupne prakse suda sudijama i državnim tužiocima;
- Unaprijediti stepen znanja i informisanosti nosilaca pravosudnih funkcija o pravnom sistemu EU, ulozi i praksi Evropskog suda pravde.

Akcionim planom uz Strategiju za period 2014 – 2016 (AP) je onda planirano:

- da se prati i analizira praksa Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na odluke u slučajevima protiv Crne Gore (mjera: 4.1.1.1);
- da se jača informisanost nosilaca pravosudnih funkcija o praksi Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) (4.1.2.1),
- da se jačaju kapaciteti Odeljenja Vrhovnog suda za praćenje prakse Evropskog suda za ljudska prava (4.1.3);
- kao i da se unaprijedi stepen znanja i informisanosti nosilaca pravosudnih funkcija o pravnom sistemu EU, ulozi i praksi Evropskog suda pravde (4.1.4.1).

Dalje jačanje informisanosti nosilaca pravosudnih funkcija o praksi Evropskog suda za ljudska prava (4.1.2.2) predviđeno je kroz organizaciju obuka nosilaca pravosudne funkcije, kao i kroz pripremu, u saradnji sa Zastupnikom Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, izbora relevantnih odluka tog suda za prevod i objavljivanje.

U cilju postizanja potpune efikasnosti i ažurnosti suda, većeg kvaliteta u radu i ujednačavanja sudske prakse, AP 2014 – 2016 navodi i jačanje kapaciteta Odeljenja Vrhovnog suda za praćenje prakse Evropskog suda za ljudska prava pogotovo u dijelu analiziranja, prevođenja i dostupnosti cjelokupne prakse suda sudijama i državnim tužiocima (4.1.3). U pogledu praktične implementacije ovih mjera, AP je predvidio da se unaprijedi PRIS u dijelu omogućavanja

praćenja prakse ESLJP (4.1.3.1), posebno odluka koje se odnose na Crnu Goru. Predviđeno je da se omogući praćenje odluka ESLJP (4.1.3.2) tako što će se obezbijediti prevođenje većeg broja odluka tog suda (mjera: 4.1.3.2a), kao i raditi na informisanosti sudija i državnih tužilaca o mogućnosti korišćenja Baze evropske sudske prakse o ljudskim pravima koja je namijenjena zemljama Jugoistočne Evrope (<http://www.ehrdatabase.org/Index>), mjera: 4.1.3.2b. Na kraju je predviđeno i da se obezbijedi da odluke ESLJP koje se odnose na Crnu Goru budu javno dostupne i objavljene na internet sajtu (mjera: 4.1.3.3).

Primjena

Iako je Strategijom prvobitno predviđeno da se radi na "ujednačavanju nacionalne sudske prakse i prakse Evropskog suda za ljudska prava", za to u AP nije predviđena konkretna aktivnost.

Takođe, iako je Strategijom propisano da treba jačati kapacitete Odeljenja Vrhovnog suda za praćenje prakse Evropskog suda za ljudska prava pogotovo u dijelu analiziranja prakse i isplanirana mjera u AP da se prati i analizira praksa ESLJP) u odnosu na odluke u slučajevima protiv Crne Gore (4.1.1.1), AP je od aktivnosti za primjenu te mjere predvidio samo praćenje prakse u vidu objavljivanja (prevoda) odluka ESLJP u slučajevima protiv Crne Gore.

Izvještaji Odeljenja za praćenje sudske prakse ESLJP se ne mogu naći ni na web stranici Vrhovnog suda, niti u godišnjem izvještaju o radu Vrhovnog suda. Odeljenje je ove godine pregledom sudskih odluka zapazilo da se sudije prilikom izrade sudskih odluka ne pozivaju na donijete presude ESLJP na pravilan način. Stoga je svim sudijama poslalo uputstvo o formi pozivanja na presude ESLJP u obrazloženjima presuda nacionalnih sudova.⁵³⁹

Na web stranici Vrhovnog sudase jedino može naći osvrt na prakse Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Crnu Goru do kraja 2015. godine, koji je pripremio AIRE Centar u saradnji sa Kancelarijom zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava.⁵⁴⁰ Taj dokument se sastoji iz dva dijela. Prvi dio sadrži narativni pregled predmeta u kojima su donesene presude. U drugom dijelu je tabela, raščlanjena po članovima Konvencije, u kojoj se navode izrečene presude, sa kratkim opisom pravnih pitanja o kojima je bilo riječi u svakom od predmeta.⁵⁴¹

Vlada Crne Gore u posljednjem, četvrtom polugodišnjem *izvještaju o primjeni AP 2014-2016* navodi da su sve odluke ESLJP u slučajevima protiv Crne Gore objavljene na web stranici

⁵³⁹ Uputstvo o formi pozivanja na presude Evropskog suda za ljudska prava u obrazloženjima presuda nacionalnih sudova, Odeljenje za praćenje sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava i prava Evropske unije, Vrhovni sud Crne Gore, 2017.godine, dostupno na linku: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/5120.pdf>.

⁵⁴⁰ Vidjeti: <http://sudovi.me/vrhs/evropski-sud-esljip/publikacija/>.

⁵⁴¹ Publikacija „Praksa Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Crnu Goru do kraja 2015. godine”, AIRE Centar u saradnji sa Kancelarijom zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, strana 7, dostupno na linku: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/2583.pdf>.

Vrhovnog suda.⁵⁴² Od 25 presuda ESLJP, koliko ih je do sredine aprila 2017. donijeto u odnosu na Crnu Goru, objavljene su 24,⁵⁴³ a od 39 odluka 7.

Prema Godišnjem izvještaju ESLJP sud je u 2016. godini razmatrao 224 predstavke iz Crne Gore, od kojih je 220 proglašeno nedopuštenim ili su obrisane sa liste predmeta.⁵⁴⁴ Ova vrsta odluka se ne objavljuje ni na internet stranici ESLJP. U 2016. godini su donijete dvije presude koje su prevedene i objavljene na stranici Vrhovnog suda, zajedno sa prevodima još dvije odluke kojima su predstavke protiv Crne Gore proglašene neprihvatljivim.

Prema Izvještajima o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2014-2016 u periodu od 1. avgusta 2014. godine do 30. jula 2016. godine sprovedene su 43 aktivnosti kontinuirane edukacije za nosioce pravosudne funkcije o praksi Evropskog suda za ljudska prava. Neke od edukacija koje su okupile tužioce, predstavnike sudstva i Ministarstva pravde bile su seminar pod nazivom „Evropska konvencija o ljudskim pravima i nacionalno zakonodavstvo - Pravo na privatnost i zaštita ličnih podataka“⁵⁴⁵ i seminar na temu „Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima: instrumenti EU o međunarodnoj pravnoj pomoći i priznavanju stranih sudskih odluka“⁵⁴⁶. Evaluacijom upitnika nakon svake pojedinačne aktivnosti obuke, utvrđeno je da su navedene obuke od strane polaznika ocijenjene prosječnom ocjenom od 4,58 do 4,7.⁵⁴⁷

U kontinuiranoj saradnji sa Zastupnikom Crne Gore pred ESLJP izvršen je odabir relevantnih odluka ESLJP koje su objavljene na web stranici Vrhovnog suda. Prevedene odluke ESLJP dostavljene su Vrhovnom sudu od Zastupnika Crne Gore pred ESLJP i objavljene su na web stranici Vrhovnog suda. Presude su postale dostupne sudijama i preko Baze evropske sudske prakse o ljudskim pravima (www.ehrdatabase.org) i HUDOC baze (www.hudoc.echr.coe.int). Takođe, sudije i tužioci su informisani o mogućnošću korišćenja Baze evropske sudske prakse o ljudskim pravima. Na web stranici Vrhovnog suda mogu naći i odabrane presude ESLJP i vodiče za tumačenje i dobru primjenu različitih članova Evropske konvencije, koje su pretežno pripremili strani stručnjaci.

S obzirom je anketa građana o nezavisnosti sudija i anonimna anketa sudija iz decembra 2015. godine pokazala negativan stav građana prema radu sudova, Udruženje sudija je organizovalo 4 obuke sa novinarima, uz aktivno učešće sudija, u cilju približavanja rada i uloge sudova građanima.⁵⁴⁸ U okviru projekta „Poboljšanje mogućnosti institucija koje se bave krivičnim pravom da bolje komuniciraju s građanima o svom radu“ koji je podržan od strane Ambasade Sjedinjenih Američkih država u Podgorici-INL program, Udruženje sudija je kao partner sa Građanskom alijansom organizovalo tribine na Pravnim fakultetima sva tri Univerziteta u Crnoj Gori.⁵⁴⁹

⁵⁴² Četvrti polugodišnji izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2014-2016, novembar 2016. godine, strana 24 (4.1.1.1).

⁵⁴³ Prevod presude Siništaj i drugi protiv Crne Gore, uvršten je u rubriku presuda u slučajevima protiv drugih država. Ostaje da se objavi prevod presude Stanka Mirković protiv Crne Gore, od 7.3.2017.

⁵⁴⁴ Godišnji izvještaj Evropskog suda za ljudska prava o Crnoj Gori za 2016. godinu, strana 1, dostupno na linku: http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Montenegro_ENG.pdf.

⁵⁴⁵ Treći polugodišnji izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2014-2016, mart 2016. godine, strana 69.

⁵⁴⁶ Isto, strana 72.

⁵⁴⁷ Četvrti polugodišnji izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2014-2016, novembar 2016. godine, strana 26.

⁵⁴⁸ Četvrti polugodišnji izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2014-2016, novembar 2016. godine, strana 25.

⁵⁴⁹ Isto, strana 25.

Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu je i u toku 2016. godine nastavio sa redovnim distribuiranjem svim sudovima i tužilaštvima u Crnoj Gori publikacije – Pravni bilten – Ljudska prava u Evropi.⁵⁵⁰ Bilten predstavlja izvor sažetaka najnovijih odluka Evropskog suda za ljudska prava sa komentarima, koja izlazi na kvartalnom nivou. Ova dugogodišnja praksa Centra se sprovodi u saradnji sa AIRE Centrom iz Londona (Centar za pružanje pravne pomoći u pogledu zaštite ljudskih prava u Evropi).⁵⁵¹

Zaključak i preporuke

Iako je Strategijom predviđeno da se radi na "ujednačavanju nacionalne sudske prakse i prakse Evropskog suda za ljudska prava", za to u AP nije predviđena konkretna aktivnost.

Takođe, iako je Strategijom propisano da treba jačati kapacitete Odeljenja Vrhovnog suda za praćenje prakse Evropskog suda za ljudska prava pogotovo u dijelu analiziranja te prakse, AP je od aktivnosti za primjenu te mjere predvidio samo objavljivanje prevoda odluka ESLJP u slučajevima protiv Crne Gore.

Putem internet stranice Vrhovnog suda Crne Gore, sudijama, tužiocima i široj javnosti je omogućen pristup prevodima skoro svih presuda i nekoliko odluka Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Crnu Goru, kao i prevodima preko 80 presuda koje su donijete u važnim slučajevima protiv drugih država. Sudije i tužioci su obaviješteni da mogu koristiti i Bazu evropske sudske prakse o ljudskim pravima koja je namijenjena zemljama Jugoistočne Evrope <http://www.ehrdatabse.org/Index>, koja takođe sadrži prevode presuda koje su i klasifikovane prema članu Evropske konvencije o ljudskim pravima na koje se odnose. Sprovedene su i brojne obuke na temu Evropske konvencije za ljudska prava i o Evropskom sudu pravde.

Drugim riječima, obezbijeđeni su preduslovi za dosljednu primjenu međunarodnih standarda ljudskih prava u praksi redovnih sudova i državnog tužilaštva, bez potrebe da se ljudska prava štite tek pred Ustavnim sudom ili Evropskim sudom za ljudska prava.

Presudnu ulogu u ujednačavanju sudske prakse bi morao da ima Vrhovni sud Crne Gore u skladu sa njegovom ustavnom nadležnošću. Zauzimanjem i objavljivanjem pravnih stavova i pravnih mišljenja načelnog značaja ovaj sud bi morao da obezbijedi i primjenu standarda iz prakse Evropskog suda za ljudska prava.

U kontinuiranoj obuci o međunarodnim standardima ljudskih prava moraju učestvovati i sudije i tužioci i najviših instanci. U ovom kontekstu posebno skrećemo pažnju na činjenicu da je Evropska komisija u godišnjim izvještajima o Crnoj Gori zaključila da su presude i Vrhovnog suda Crne Gore u oblasti ratnih zločina bile suprotne i domaćem i međunarodnom pravu, dok je Evropski sud za ljudska prava u devet presuda utvrdio da je Vrhovni sud Crne Gore prekršio Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, kao i da su državni tužioci u dva slučaja bili odgovorni za propust da sprovedu krivično gonjenje u slučaju torture.

⁵⁵⁰ Četvrti polugodišnji izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2014-2016, novembar 2016. godine, strana 24.

⁵⁵¹ Isto, strana 24.

Preporuke:

Novim AP propisati konkretne aktivnosti u cilju ujednačavanja nacionalne sudske prakse i prakse ESLJP, poput izrade analiza presuda u odnosu na Crnu Goru kojima je utvrđeno kršenje Evropske konvencije o ljudskim pravima i preduzimanje konkretnih mjera da se spriječe takve i slične situacije.

Ojačati kapacitete Odeljenja Vrhovnog suda za analiziranje prakse ESLJP i propisati obavezu izrade i objavljivanja godišnjih izvještaja o radu tog odeljenja.

Propisati obavezu za Vrhovno državno tužilaštvo da izradi uporednu analizu prakse ESLJP koja je relevantna za rad državnih tužilaca, na primjer, u odnosu na obavezu sprovođenja djelotvorne istrage i krivičnog gonjenja povrede prava na život i apsolutne zabrane mučenja i drugog zlostavljanja, u odnosu na praksu državnog tužilaštva u Crnoj Gori, sa zaključcima i preporukama za dalje postupanje u praksi.

4.2. Unaprjeđenje sistema besplatne pravne pomoći

Jedno od najznačajnijih ostvarenja u dosadašnjem toku reforme pravosuđa je uspostavljanje sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori, koji je doprinio unaprjeđenju pristupa pravdi građanima Crne Gore.

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 u okviru strateškog cilja jačanje dostupnosti, transparentnosti i javnog povjerenja u pravosuđe, prepoznaje unaprjeđenje sistema besplatne pravne pomoći među ključnim ciljevima. Prepoznate su sljedeće strateške smjernice za unaprjeđenje sistema besplatne pravne pomoći:

- obezbijediti veći stepen informisanosti opšte javnosti o sistemu besplatne pravne pomoći (4.2.1);
- unaprijediti pravni okvir kroz izmjene i dopune Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći (4.2.2);
- razviti mehanizme i indikatore za praćenje kvaliteta pružanja pravne pomoći (4.2.3);
- unaprijediti saradnju između službi BPP pri osnovnim sudovima i NVO koje se bave zaštitom ugroženih kategorija u cilju promovisanja instituta besplatne pravne pomoći među potencijalnim korisnicima iz ove grupe (4.2.4);
- afirmisati sistem besplatne pravne pomoći među studentima pravnih nauka kroz realizaciju nastavnih programa kliničkog pravničkog obrazovanja na pravnim fakultetima univerziteta u Crnoj Gori (4.2.5).

U Akcionom planu za poglavlje 23 prepoznato je nekoliko mjera koje se odnose na osiguranje efikasnog funkcionisanja sistema besplatne pravne pomoći:

- izrada godišnjih analiza odobrenih slučajeva besplatne pravne pomoći i potrebnih sredstava za finansiranje na godišnjem nivou (3.9.1);
- obezbijediti potrebna finansijska sredstva za besplatnu pravnu pomoć u budžetu za tekuću godinu (3.9.2);
- podizanje svijesti građana o pravu na besplatnu pravnu pomoć i načinu ostvarivanja (3.9.3);

- sprovoditi obuke o primjeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, namijenjene za službenike za besplatnu pravnu pomoć, predsjednike sudova, sudije i advokate, predstavnike državne uprave i predstavnike NVO (3.9.4), i
- unaprijediti infrastrukturu Službi za besplatnu pravnu pomoć (3.9.5).

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći je usvojen sredinom 2011, a počeo je da se primjenjuje od 1. januara 2012. godine.⁵⁵² Ministarstvo pravde je neposredno nakon usvajanja Zakona donijelo i Plan njegove implementacije, a za sprovođenje aktivnosti iz Plana obrazovan je radni tim, zadužen za kontrolu sprovođenja aktivnosti i izvještavanje o realizovanim aktivnostima i problemima kako bi se stvorili adekvatni uslovi za početak primjene Zakona. Plan implementacije se dominantno odnosio na jačanje kadrovskih i administrativnih kapaciteta pravosudnih institucija za primjenu Zakona. U planu implementacije, dio mjera se odnosio i na usvajanje podzakonskih akata.

Obzirom da je Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2012. godine u svojoj primjeni pokazao određene nedostatke, u toku 2014, Ministarstvo pravde je počelo rad na izmjenama i dopunama Zakona, koje su usvojene u aprilu 2015.⁵⁵³ Zakon je unaprijeđen tako što se pravo na besplatnu pravnu pomoć priznalo i žrtvama nasilja u porodici, bez obzira na imovinsko stanje.⁵⁵⁴ Obezbijeđeni su i znatno povoljniji uslovi ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć. Zakon i dalje ne predviđa mogućnost dobijanja besplatne pravne pomoći u upravnim postupcima, čime lica slabog imovnog stanja ostaju bez besplatne pravne pomoći u postupcima u kojima se utvrđuju njihova prava na ostvarivanje raznih oblika socijalne zaštite, prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, prava po osnovu rada, sve dok se ne stigne do faze upravnog spora, kad već može biti prekasno za efikasnu zaštitu. Takođe, žrtve mučenja ili zlostavljanja (od strane državnih službenika) i žrtve diskriminacije i dalje nisu prepoznate kao osobe kojima bi takođe trebalo obezbijediti besplatnu pravnu pomoć bez obzira na imovinsko stanje. Konačno, izmjenama Zakona nije predviđeno da o trošku države, pored advokata, besplatnu pravnu pomoć pružaju i nevladine organizacije koje se bave ljudskim pravima, sindikati, političke partije, univerzitetske pravne klinike i drugi subjekti koji imaju potrebnu stručnost i koji već pružaju pravnu pomoć.⁵⁵⁵

Kancelarije za besplatnu pravnu pomoć su otvorene u svim osnovnim sudovima u Crnoj Gori. U periodu 2012-2016. godina (1.10.2016), ukupno je podnijeto 3009 zahtjeva za pružanje besplatne pravne pomoći od kojih je usvojeno 2414 (80,22%).

⁵⁵² "Službeni list Crne Gore", broj 20/2011 od 15.4.2011.

⁵⁵³ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, "Službeni list CG", br. [20/2011](#) i [20/2015](#)

⁵⁵⁴ EK ukazuje posebno na ovaj dio izmjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Vidjeti više: Izvještaj o Crnoj Gori za 2015. godinu, str. 69, dostupno na:

https://www.eu.me/images/24_XI_15_Izvje%C5%A1taj_o_Crnoj_Gori_za_2015.pdf.

⁵⁵⁵ Akcija za ljudska prava HRA: "Povodom usvojenih izmjena i dopuna Zakona o vanparničnom postupku i Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći", 17.04.2015; dostupno na: <http://www.hracion.org/?p=8461>.

Tabela: Pregled podataka o broju podnijetih i prihvaćenih zahtjeva za besplatnu pravnu pomoć u periodu 2012-2016 (1.10.2016)

Godina	Podneseni zahtjevi za besplatnu pravnu pomoć	Usvojeni zahtjevi za besplatnu pravnu pomoć
2012	428	304
2013	564	464
2014	700	570
2015	761	630
2016 (do 1.10.2016)	556	446
Ukupno	3009	2414

Primjena Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći pokazuje da su najčešći korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć korisnici materijalnog obezbjeđenja, lica slabog imovnog stanja, u nešto manjem broju su zastupljena lica sa invaliditetom, te žrtve krivičnog djela nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici i trgovina ljudima. Jedan od karakterističnih problema koji je uočen je da advokati često odbijaju pružanje besplatne pravne pomoći kada, shodno redosljedu sa spiska advokata, dolazi red na njih da postupaju. Najčešći razlozi odbijanja postupanja advokata su razlozi nedostupnosti advokata – jer su već angažovani u drugim predmetima ili nepostojanje uvjerenja da stranka ima izgleda na uspjeh u sporu. U praksi službi za besplatnu pravnu pomoć, zabilježeni su slučajevi pritužbi korisnika besplatne pravne pomoći na nedovoljnu angažovanost advokata u njihovim predmetima. Takođe stepen informisanja javnosti o sistemu besplatne pravne pomoći još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou.⁵⁵⁶

Kada je riječ o finansijskim reprekusijama postojanja sistema besplatne pravne pomoći na budžet Crne Gore, u periodu 2012-2016 izdvojeno je 327.624 EUR.

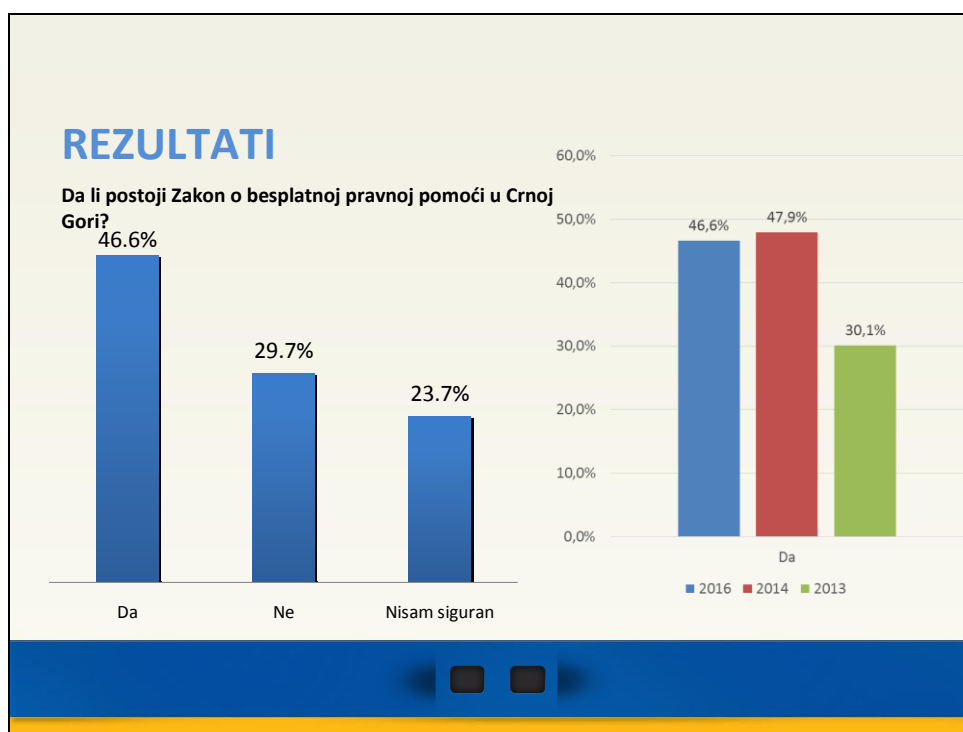
Tabela: Finansijska sredstva opredijeljena za besplatnu pravnu pomoć iz budžeta Crne Gore

2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
29.490	22.465	64.860	117.745	93.064	327.624

⁵⁵⁶ Podaci iz istraživanja koje je nastalo u okviru projekta: „Besplatna pravna pomoć marginalizovanim društvenim grupama“ finansijski podržanog od strane Evropske Unije koji je realizovan od strane Centra za monitoring i istraživanje CeMI, 2014, dostupno na: <http://cemi.org.me/product-category/studije-i-brifovi/>.

Na polju promocije sistema besplatne pravne pomoći, u analizi Ministarstva pravde navedeno je nekoliko aktivnosti koje su imale za cilj da se sistem besplatne pravne pomoći približi građanima.⁵⁵⁷ Navedeno je da je Udruženje sudija nastavilo sa distribucijom brošure o pravu na besplatnu pravnu pomoć, koja je dostavljena osnovnim sudovima i objavljena na njihovim web stranicama, a info-letak o besplatnoj pravnoj pomoći izrađen uz podršku UNDP-a je dostavljen svim osnovnim sudovima, centrima za socijalni rad i poštama. Takođe, Televizija Crne Gore i privatne televizije su u više navrata, u okviru jutarnjeg programa, organizovale priloge i gostovanja na temu besplatne pravne pomoći.

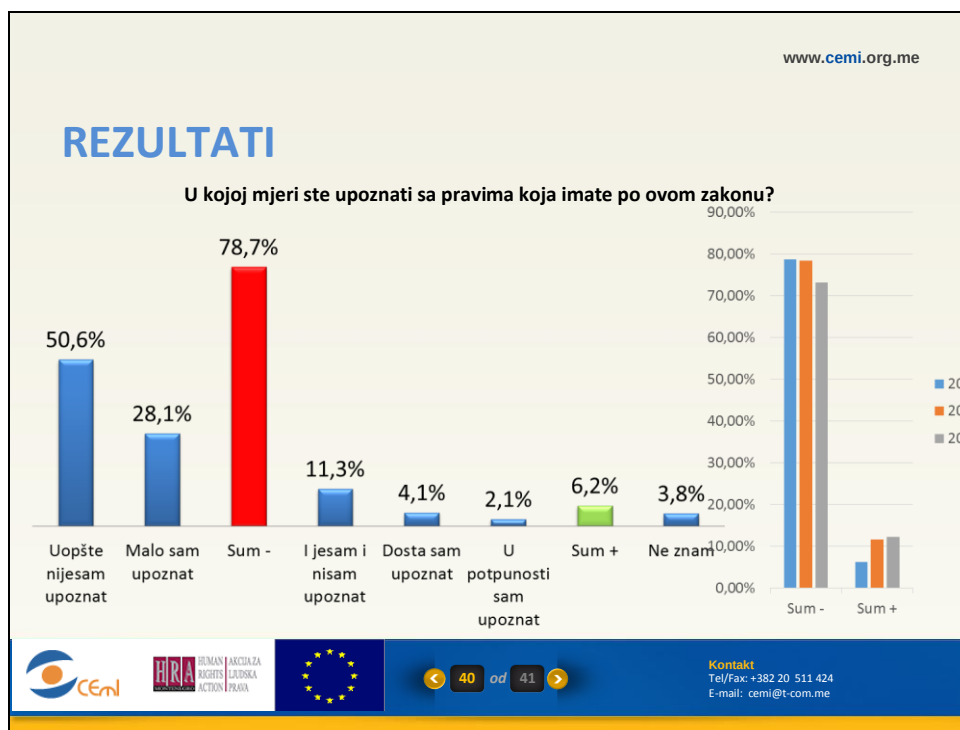
Nevladine organizacije CeMI i HRA su tokom 2016. godine realizovale istraživanje javnog mnjenja koje je pokazalo da građani i dalje nemaju dovoljno informacija i znanja o mogućnostima i pravima koje im pruža Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.⁵⁵⁸ Na jedno od osnovnih pitanja da li postoji Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći u Crnoj Gori, 46.6% građana je odgovorilo da postoji, dok 29,7% građana i dalje ne zna da postoji zakon koji uređuje oblast pružanja besplatne pravne pomoći. (Slika 1)



⁵⁵⁷ Analiza odobrih slučajeva besplatne pravne pomoći i potrebnih sredstava za finansiranje na godišnjem nivou za periodu 1. januar – 1. oktobar 2016. godine, Ministarstvo pravde, dostupno na: <http://www.pravda.gov.me/biblioteka/strategije>.

⁵⁵⁸ Istraživanje mart 2016. godine, dostupno na: <http://www.hracion.org/?p=10697>.

Drugi, veoma zabrinjavajući podatak koji govori o niskom stepenu znanja koje građani i dalje imaju o sistemu besplatne pravne pomoći sadržan je u odgovoru na pitanje u kojoj mjeri ste upoznati sa pravima koja vam pripadaju po osnovu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. (Slika 2) Na ovo pitanje, čak 78,7 % građana je odgovorilo negativno – tj. da nijesu upoznati sa pravima koje im pruža ovaj Zakon. U tom kontekstu neophodno je kontinuirano sprovoditi aktivnosti usmjerene ka podizanju svijesti građana o mogućnostima i pravima koje im pruža Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći.



HRA i CeMI su u prethodnom Izveštaju ukazali da Aktivnosti utvrđene Akcionim planom za sprovođenje Strategije 2014-2016 (4.2.1.1. a i b - TV emisija i brošura) nisu dovoljne da bi se značajnije uticalo na povećanje informisanosti građana o besplatnoj pravnoj pomoći. Takođe, bilo je predviđeno da se razviju mehanizmi i indikatori za praćenja kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći, što do sada nije bio slučaj. Ovo je posebno značajno, imajući u vidu da sistem nadzora nad primjenom sistema besplatne pravne pomoći još uvijek nije uspostavljen, iako je bio predviđen prethodno važećom Strategijom. Međutim, ni do danas sistem nadzora nad primjenom sistema besplatne pravne pomoći nije uspostavljen.

Zaključak

Od prethodnog Izveštaja HRA i CeMI u ovoj oblasti se stanje nije značajnije promijenilo. Preporuke koje su HRA i CeMI predložili nijesu ozbiljnije uzete u razmatranje od strane ključnih aktera u procesu (Ministarstvo pravde, Sudski i Tužilački savjet, Univerzitet Crne Gore itd), tako

da ćemo opet predložiti preporuke sadržane u posljednjem objavljenom izvještaju o reformi pravosuđa u Crnoj Gori, obzirom da su iste i dalje aktuelne.

Preporuke:

1. Sprovoditi analize sa ciljem unaprjeđenja Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Prioritet bi trebale da budu stručne analize o: razmatranju mogućnosti obezbjeđenja pružanja besplatne pravne pomoći u upravnim postupcima; definisanju statusa NVO kao ovlašćenih subjekata za pružanje besplatne pravne pomoći; razmatranju mogućnosti proširivanja kruga neposrednih korisnika prava na besplatnu pravnu pomoć na pojedine kategorije lica poput žrtava mučenja ili zlostavljanja, dece koja ne dobijaju izdržavanje itd.
2. Što hitnije definisati organ/tijelo za praćenje pružanja besplatne pravne pomoći i konkretna metodološka osnova praćenja rada advokata i ocjene kvaliteta pružene besplatne pravne pomoći.
3. Unaprijediti saradnju između pravosudnih institucija i nevladinih organizacija koje pružaju besplatnu pravnu pomoć kroz definisanje (organizovanje zajedničkih događaja (okrugli stolovi, debate itd); definisanje procedure upućivanja slučajeva iz sudova na NVO; promotivne aktivnosti; istraživanja javnog mnjenja itd).
4. Sistem besplatne pravne pomoći treba dalje afirmisati među studentima pravnih nauka kroz realizaciju nastavnih programa kliničkog obrazovanja za mlade pravnike u Crnoj Gori.

4.3. UNAPRJEĐENJE TRANSPARENTNOSTI RADA PRAVOSUDNIH INSTITUCIJA

Potreba jačanja povjerenja javnosti u rad sudova i bolje informisanosti građana o procedurama rada pravosudnih organa prepoznata je kao jedan od ključnih strateških ciljeva Strategijom 2014 – 2018 u kojoj se, između ostalog, navodi da *„javnost u svakom trenutku mora da ima pristup informacijama u posjedu pravosudnih institucija, prvenstveno odlukama koji donose sudije i tužioci, jer se na taj način neposredno doprinosi jačanju povjerenja građana u pravosuđe”*. Akcioni plan za period 2014 – 2016 je u tom pogledu znatno sadržajniji u odnosu na ranije akcione planove i sadrži set mjera:

- kontinuirano unaprijeđivati informisanost građana o mogućnostima dobijanja informacija od strane pravosudnih institucija (4.3.1.);
- dalje jačati transparentnost rada Sudskog i Tužilačkog savjeta (4.3.2);
- razvijati kapacitete pravosudnih institucija za odnose sa javnošću kroz organizovanje programa obuka za službenike za odnose sa javnošću (4.3.3);
- redovno ažurirati web stranice suda, državnog tužilaštva, Sudskog i Tužilačkog savjeta (4.3.4);
- unaprijediti stepen informisanosti građana o funkcionisanju vještaka, notara, javnih izvršitelja i drugih profesija (4.3.5);
- objavljivati sve presude na internetu bez odlaganja, kao i godišnje izvještaje o u radu sudova (4.3.6).

Akcija za ljudska prava HRA i CeMI su u svom posljednjem izvještaju u julu 2015. zaključili da je primjena prethodne Strategije reforme pravosuđa 2007 – 2012 rezultirala određenim pomacima u pogledu informisanosti građana o ulozi i mjestu pravosudnih organa u pravnom sistemu, prevashodno kroz pokretanje internet stranice Vrhovnog suda, distribuciju promotivnih materijala i pokretanje info deskova u sudovima. Međutim, HRA i CeMI su i tada konstatovali da su ozbiljniji pomaci uslijedili tek nakon pokretanja sudskog portala www.sudovi.me i donošenja Strategije 2014 – 2018. Kroz mjere predviđene pratećim Akcionim planom, nova Strategija reforme pravosuđa je donijela ozbiljniji pristup ovoj oblasti koji stavlja akcenat na izgradnju i jačanje odnosa sa medijima i nevladinim organizacijama, kontinuiranu edukaciju u toj oblasti, kao i ispitivanje stavova građana koje se sprovodi u saradnji sa strukovnim udruženjima i NVO.

U septembru 2016. godine, NVO Centar za demokratsku tranziciju je realizovao istraživanje o transparentnosti rada sudova u Crnoj Gori. Rezultati istraživanja su pokazali da je transparentnost sudova unaprijeđena gotovo dvostruko u odnosu na 2014. godinu, a da su najtransparentni među sudovima Vrhovni sud CG i Osnovni sud Nikšić, koji su zadovoljili 90% pokazatelja uspjeha. Istraživanje je pokazalo da svi sudovi u Crnoj Gori imaju veb stranice, ali da ih čak 11 sudova ne ažurira redovno sa saopštenjima i aktuelnim informacijama. Analizirajući rad Sudskog Savjeta, CDT je svojim istraživanjem ustanovio da ova institucija trenutno ispunjava 76,62% zadatih indikatora. Istraživanje zaključuje da se internet stranica Sudskog savjeta redovno ažurira aktuelnostima, saopštenjima i informacijama, kao i da se na istoj mogu naći objavljena najvažnija dokumenta što pretragu sajta čini funkcionalnom. Iz CDT-a su upozorili da iako Sudski savjet objavljuje većinu informacija, one se teško pronalaze, te da Sudski savjet ne objavljuje budžet sudova za tekuću godinu, što je ozbiljan nedostatak na polju budžetske transparentnosti.⁵⁵⁹ Slično istraživanje CDT je realizovao tokom 2015. godine i na nivou državno-tužilačke organizacije u kome je zaključeno da tužilaštva u potpunosti primjenjuju dio Zakona o slobodnom pristupu informacijama (SPI) koji se odnosi na proaktivno objavljivanje informacija i da se na njihovom portalu se nalaze sve informacije koje prpoisuje ovaj Zakon.⁵⁶⁰

Iskustvo HRA u odnosu na dostavljanje informacija od strane Sudskog savjeta je pozitivno. Sudski savjet ponekada po zahtjevima za pristup informacijama postupa i znatno prije zakonskog roka. Iako sve odluke Savjeta nisu dostupne na sajtu, one se dostavljaju na zahtjev. Najveća zamjerka internet stranici Savjeta, odnosno portal sudova, je što na njoj nije uočljivo istaknut Etički kodeks sudija sa pozivom građanima da prijave kršenja Kodeksa nadležnoj Komisiji za Etički kodeks sudija i sa uputstvom kako i gdje to mogu da učine. Takve informacije su, na primjer, uočljivo istaknute na internet stranici Vrhovnog državnog tužilaštva.

Portal www.sudovi.me i dalje nesmetano funkcioniše i kroz njega se građani mogu informisati o brojnim aspektima vezanim za rad i funkcionisanje sudova u Crnoj Gori. Na portalu se objavljuju sudske odluke, termini zakazanih suđenja po sudovima, izvještaji o radu sudova, bilteni Vrhovnog suda, prevedene sve presude Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na Crnu Goru, kao i druge izabrane presude tog suda itd. Pored toga, na internet stranicama svih sudova se objavljuju audio snimci završnih riječi stranaka i branioca u krivičnom postupku, kao i

⁵⁵⁹ Centar za demokratsku tranziciju CDT: Istraživanje o transparentnosti rada sudova i Sudskog savjeta, septembar 2016, dostupno na: <http://www.infosud.me/2016/09/08/sudovi-unaprijedili-transparentnost/>.

⁵⁶⁰ Vidjeti više: <https://www.cdtmn.org/2015/07/28/tuzilastva-unaprijedila-objavljivanje-informacija-2/>.

objava odluka vijeća, odnosno sudije pojedinca, i to u svim predmetima za koje postoji veliko interesovanje javnosti. U toku 2016. godine po prvi put je odobreno audio-vizuelno snimanje glavnog pretresa u jednom krivičnom predmetu.⁵⁶¹ U prethodnom periodu uspostavljena je praksa održavanja redovnih konferencija za novinare na nivou svih sudova u Crnoj Gori, sa ciljem predstavljanja rezultata rada lokalnoj zajednici i široj zainteresovanoj javnosti putem medija na nacionalnom nivou. Ovo je svakako jedan od pozitivnih pomaka koji je napravljen u prethodnom periodu.

Akcija za ljudska prava HRA je u okviru svojih istraživanja ukazivala na problem da se na portalu www.sudovi.me po pravilu objavljuju samo pravosnažne presude, dok se "nepravosnažne presude objavljuju izuzetno, čak i u slučajevima koji su od posebnog interesa za javnost."⁵⁶² HRA je ukazala da i pored zakonskih garancija shodno kojima bi sve odluke sudova po pravilu trebalo da budu dostupne na zahtjev za pristup informacijama, sudovi su odbijali zahtjeve za dostavljanje prvostepenih, tj. nepravosnažnih odluka. Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama je zauzela stav da su sudovi dužni da dostave tražene spise predmeta, kao i presude, uključujući prvostepene, a da se zaštita privatnosti, predviđena kao dozvoljeno ograničenje prava na pristup informaciji u čl. 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama, može obezbijediti tako što će se zaštititi dio informacije, tj. presude ili drugog spisa (npr. anonimizacijom), umjesto da se potpuno uskrati pristup spisu ili presudi.⁵⁶³

U ovom ođeljku treba posebno ukazati na problem nedostatka transparentnosti u radu Ustavnog suda Crne Gore. Naime, Ustavni sud nije uspostavio praksu objavljivanja odluka uprkos odredbama Poslovnika Ustavnog suda koji propisuje da se odluke i rješenja po pravilu objavljuju na internet stranici suda. Na ovaj problem su ukazali iz Akcije za ljudska prava HRA tokom 2014. godine, kada su Ustavnom sudu upućeni predlozi za povećanje transparentnosti rada i efikasnosti odlučivanja Ustavnog suda u razumnom roku.⁵⁶⁴ Predstavnici HRA su i tokom marta 2017 godine ponovo ukazali na postojanje ovog problema aktuelnom Predsjedniku Ustavnog suda, posebno apostrofirajući značaj objavljivanja odluka suda u kontekstu daljeg razvoja sudske prakse i pravovremenog obavješćavanja građana o stanju ljudskih prava i tumačenju ustavnih garancija ljudskih prava od strane Ustavnog suda. Iz HRA su ukazali da su do sada, objavljene samo dvije odluke o ustavnim žalbama – obje iz jula 2014. godine.⁵⁶⁵

Portal državno-tužilačke organizacije je unaprijeđen u prethodnom periodu. Na sajtu www.tuzilastvocg.me/ mogu se pronaći saopštenja za javnost, sažeci potvrđenih optužnica, izvještaj o radu, novinarska pitanja i odgovori, podaci o rukovodiocu i tužiocima, kao i o nadležnostima ovog organa i druge informacije od značaja za rad. Vrhovni državni tužilac je u toku 2015. i 2016. godine imao dva sastanka (radna doručka) sa predstavnicima nevladinih

⁵⁶¹ Izvještaj o radu Vrhovnog suda 2016, dostupno na: http://sudovi.me/podaci/vrhs/depo/depo_ink/15-02-2017-V%20i%20o%20r%202016.pdf.

⁵⁶² Vidjeti više: Objavljivanje sudskih odluka u Crnoj Gori, Akcija za ljudska prava HRA, 2014, str. 21

⁵⁶³ Isto, str. 14 i 15, dostupno: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/OBJAVLJIVANJE_SUDSKIH_ODLUKA_U.CG.pdf.

⁵⁶⁴ Vidjeti više : Ustavni sud mora da uliva povjerenje građanima, Akcija za ljudska prava, April 2014, dostupno na: <http://www.hracion.org/?p=6338>[http://](http://www.hracion.org/?p=6338).

⁵⁶⁵ Vidjeti više : Transparentnost i ažurnost rada Ustavnog suda Akcija za ljudska prava, mart 2017, dostupno na <http://www.hracion.org/?p=12480>.

organizacija i jedan radni sastanak sa urednicima medija u Crnoj Gori. Tužilaštvo je u prethodnom periodu donijelo Strategiju za odnose sa javnostima 2016-2018 sa pratećim Akcionim planom. Tužilaštvo objavljuje sažetke nekih potvrđenih optužnica.⁵⁶⁶ Optužnice se ne objavljuju u integralnom obliku. Od sredine avgusta 2016. godine, Specijalno državno tužilaštvo je uspostavilo praksu objavljivanja potvrđenih sporazuma o priznanju krivice.⁵⁶⁷ Ostala državna tužilaštva nijesu razvila praksu objavljivanja sporazuma o priznanju krivice.

U prethodnom periodu, shodno informacijama iz izvještaja o realizaciji AP 2014-2016 imenovani su portparoli u Sudskom i Tužilačkom savjetu. U toku 2015. i 2016. godine organizovano osam obuka za službenike za odnose sa javnošću u pravosudnim institucijama.

Izvještaji o realizaciji AP 2014-2016 predstavljaju pojedine aktivnosti koje su realizovane na polju unaprijeđenja informisanosti građana o mogućnostima dobijanja informacija o strane pravosudnih institucija. Od strane Udruženja sudija objavljeni su vodiči: Vodič kroz sudove i Vodič kroz krivični i građanski postupak Crne Gore. Dokumenta su objavljena na sajtu Udruženja sudija Crne Gore i ista uglavnom sadrže informacije iz zakonskih tekstova kao i stanje organizacije pravosudnih organa od prije nekoliko godina i ne predstavljaju adekvatan izvor informacija niti za stručnu niti za laičku javnost.⁵⁶⁸ Iako je Udruženje sudija objavilo i brošuru Etički kodeks sudija, koja je distribuirana uz dnevni list Pobjeda, ona se ne nalazi na internet stranici Udruženja sudija, kao što se tamo ne nalaze ni informacije za građane o tome kako i kome prijaviti kršenje Kodeksa.

Zaključci: Iako je kreiranjem web stranica sudova donekle unaprijeđena dostupnost informacija o praktičnom radu pravosudnih organa i odlukama koje donose, rad ovih institucija u tom pogledu nije bio zadovoljavajućem nivou, pogotvu imajući u vidu nalaze istraživanja CDT-a shodno kojima 11 sudova i dalje veoma rijetko ažurira svoje web stranice. Praksa objavljivanja pravosnažnih sudskih odluka, je i dalje spora i neažurna usljed dugog trajanja postupka anonimizacije, što onemogućava opštu i stručnu javnost da ostvari pravovremen pristup odlukama. Sudovi i dalje ne objavljuju prvostepene (nepravosnažne) presude, pa čak ni u slučajevima koji izazivaju poseban interes javnosti, čime se ugrožava načelo javnosti rada sudova. Sudski i Tužilački savjet su u prethodnom periodu unaprijedili transparentnost rada. Transparentnost rada državno tužilačke organizacije je unaprijeđena u prethodnom periodu, uz dalji prostor za unaprijeđenje kada je riječ o objavljivanju integralnih tekstova potvrđenih optužnica i sporazuma o priznanju krivice na nivou svih tužilaštava. Transparentnost rada Ustavnog suda je ograničena, obzirom da sud nije razvio praksu objavljivanja odluka na svojoj internet stranici.

⁵⁶⁶ Dostupne na sajtu <http://www.tuzilastvocg.me/index.php/optuznice-i-pritvori>.

⁵⁶⁷ Dostupno na: <http://www.tuzilastvocg.me/index.php/ođeljenje-za-suzbijanje-organizovanog-kriminala-korupcije-terorizma-i-ratnih-zlocina/sporazumi-o-priznanju-krivice>.

⁵⁶⁸ Vidjeti: http://www.udruzenjesudija.me/images/pdfovi/Vodic_kroz_sudove.pdf;
http://www.udruzenjesudija.me/images/pdfovi/Vodic_kroz_kp_i_gp.pdf.

Preporuke:

Svi sudovi treba da uspostave praksu redovnog ažuriranja svojih web stranica, pogotovu u dijelu objavljivanja sudskih odluka koja je i dalje veoma spora zbog anonimizacije istih. Sudovi treba da uspostave praksu objavljivanja svih odluka – pa i prvostepenih (nepravosnažnih) pogotovu u slučajevima koji izazivaju poseban interes javnosti.

Iako je u posljednjem periodu unaprijeđena transparentnost državnih tužilaštava, istu bi trebalo dalje unaprjeđivati kroz objavljivanje optužnica i sporazuma o priznanju krivice od strane svih državnih tužilaštava u Crnoj Gori.

Obzirom da transparentnost Ustavnog suda izaziva ozbiljnu zabrinutost, neophodno je u Akcionom planu 2017-2018 definisati dodatne mjere sa ciljem unaprjeđenja transparentnosti Ustavnog suda Crne Gore kroz objavljivanje presuda i informacija relevantnih za rad ove institucije na njihovoj web stranici.

AP za sprovođenje Strategije za period 2017-2018 dopuniti aktivnostima kojima će se posebno uticati na predstavnike akademske zajednice i sindikalnih organizacija da doprinesu boljem informisanju građana o radu pravosudnih organa.

4.4. UNAPRJEĐENJE SISTEMA INFRASTRUKTURE I SIGURNOSTI PRAVOSUDNIH OBJEKATA I FIZIČKOG PRISTUPA PRAVOSUDNIM INSTITUCIJAMA ZA POSEBNE KATEGORIJE LICA

Strateški cilj koji se tiče unaprjeđenja infrastrukture i sigurnosti pravosudnih objekata i fizičkog pristupa pravosudnim institucijama za posebne kategorije lica, predviđa realizaciju četiri strateške smjernice: Unaprijediti prostorne kapacitete pravosudnih institucija (4.4.1); Kontinuirano unaprjeđivati sigurnost pravosudnih objekata i unaprjeđivati uslove za adekvatan smještaj i opremu u pravosudnim organima (4.4.2); Uložiti dodatne napore kako bi se prilazi zgaradama pravosudnih institucija prilagodili licima sa invaliditetom, uz opremanje zgrada posebnim dodacima koji će licima sa invaliditetom omogućiti nesmetano kretanje i realizaciju prava na pristup pravdi u punoj mjeri u svim pravosudnim institucijama u Crnoj Gori (4.4.3); Unaprijediti pravila i prakse postupanja prema osjetljivim kategorijama (maloljetnici, žrtve , lica sa invaliditetom) (4.4.4).

U posljednjem Izvještaju CEPEJ-a iz 2016. godine, Crna Gora se nalazi u grupi od 14 zemalja koje nemaju značajnijih ulaganja u zgrade sudova.⁵⁶⁹ U ovoj grupi zemalja se pored Crne Gore nalaze i Srbija i Makedonija, ali i pojedine zemlje članice EU poput Hrvatske, Slovačke, Češke i Danske. Interesantno je napomenuti da je CEPEJ notirao progres u Azerbejdžanu kada je riječ

⁵⁶⁹ Vidjeti više : Izvještaj CEPEJ-a, 2016 str. 42.

o ulaganju u zgrade pravosudnih institucija, gdje je u izgradnju novih zgrada pravosudnih institucija opredijeljeno 42% bužeta pravosuđa.

U Crnoj Gori u posljednjem periodu, nije došlo do značajnijih promjena kada je riječ o ovoj temi. I dalje se veoma malo ulaže u izgradnju novih i adaptaciju odnosno modernizaciju postojećih zgrada pravosudnih institucija. Shodno informacijama iz posljednjeg Izvještaja o realizaciji AP 2014-2016 urađena je analiza koja je pokazala potrebu izgradnje nove zgrade u kojoj će biti smještena 4 državna tužilaštva u Podgorici (Vrhovno, Specijalno, Više i Osnovno državno tužilaštvo) kao i Sekretarijat Tužilačkog savjeta.

Sa druge strane, stanje bezbjednosti zgrada sudova u Crnoj Gori je na izuzetno niskom nivou. Interesantno je zapažanje koje je Predsjednica Vrhovnog suda iznijela tokom 2016. Godine prilikom predstavljanja Izvještaja o radu Osnovnog suda u Podgorici, kada je ocijenjeno da je bezbjednost u OS Podgorica na "jako lošem nivou" i da je bezbjednost problematična ne samo zbog lokacije suda, već i zbog toga što "građani mogu krenuti u pisarnicu i bez problema stići do sudije a da ih je nemoguće iskontrolisati".⁵⁷⁰ Misija OEBS-a je u ranijim izvještajima sa projekta „Praćenja suđenja“ ukazivala na postojanje ovog problema, koji nažalost, do danas nije efikasno riješen. Analiza stanja bezbjednosti pravosudnih objekata iz maja 2016 godine ne pokazuje napredak u odnosu na stanje prikazano u analizi iz 2008. Ostalo je otvoreno i pitanje ujednačenosti edukacije kadra koji radi na poslovima obezbjeđenja, broja zaposlenih, tehničke opremljenosti i fizičkih preduslova objekata u kojima se nalaze pravosudne institucije. Čest slučaj je obezbjeđivanje objekata isključivo u periodu radnog vremena, korišćenja objekata za više različitih pravosudnih institucija i drugih organa izvršne vlasti i lokalne samouprave. U pojedinim institucijama obezbjeđenje nije ni organizovano.

Međuresorska radna grupa je u maju 2015. godine izradila Analizu normativnog okvira koji se odnosi na sigurnost pravosudnih objekata, kao i procjenu postojeće i potrebne infrastrukture za adekvatno obezbjeđenje objekata pravosudnih organa.⁵⁷¹ Analizirane su odredbe zakona koji uređuju poslove obezbjeđenja pravosudnih objekata i to:

- Zakona o sudovima⁵⁷²;
- Zakonom o Državnom tužilaštvu⁵⁷³;
- Zakonom o unutrašnjim poslovima⁵⁷⁴
- Zakonom o zaštiti lica i imovine⁵⁷⁵ i
- Zakona o oružju⁵⁷⁶ sa odgovarajućim podzakonskim aktima.

Novi **Zakon o sudovima** u posebnoj glavi reguliše poslove obezbjeđenja. U skladu sa novim zakonskim rješenjima poslove obezbjeđanja lica, imovine i objekata sudova vrše zaposleni u

⁵⁷⁰ Vidjeti više : Bezbjednost u sudu izuzetno loša, Dan, dostupno na <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Hronika&clanak=532793&datum=2016-02-13&naslov=Bezbjednost%20u%20sudu%20lo%20B9a>.

⁵⁷¹ Dostupno na: <http://www.mpa.gov.me/biblioteka/strategije>.

⁵⁷² „Službeni list CG“, br. 11/15.

⁵⁷³ „Službeni list CG“, br. 11/15.

⁵⁷⁴ „Službeni list CG“, br. 11/15.

⁵⁷⁵ „Službeni list CG“, br. 1/14.

⁵⁷⁶ „Službeni list CG“, br. 10/15.

sudu ili pravna lica ovlaštena za obavljanje poslova zaštite i obezbjeđenja. U Vrhovnom sudu može se obrazovati služba za poslove sudskog obezbjeđenja za sve sudove. Navedeni zakon propisuje i uslove za obavljanje poslova obezbjeđenja, čiju predhodnu provjeru ispunjenosti vrši Uprava policije, u saradnji sa Agencijom za nacionalnu bezbjednost. Poslovi obezbjeđenja i ovlaštenja propisana zakonom vrše se u skladu sa Zakonom o zaštiti lica i imovine. Službenici obezbjeđenja imaju službenu legitimaciju koju izdaje sud, kao i službenu uniformu, u skladu sa odgovarajućim podzakonskim aktom. Zakon takođe propisuje mogućnost zajedničkog obezbjeđenja sudova koji su smješteni u istoj zgradi, kao i sudova i državnih tužilaštva koji su smješteni u istoj zgradi. Poslovi obezbjeđenja u skladu sa ovim zakonom sprovode se od 1. jula 2015. godine. **Zakon o državnom tužilaštvu** na istovjetan način uređuje poslove obezbjeđenja državnih tužilaštava kao što to čini Zakon o sudovima u odnosu na sudove. **Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima** iz opisa policijskih poslova izbrisane su odredbe koje se odnose na obezbjeđivanje uslova za nesmetan rad sudova, državnog tužilaštva i održavanje reda. **Zakonom o zaštiti lica i imovine** uređuje se djelatnost zaštite lica i imovine koje ne obezbjeđuje država, uslovi i način vršenja poslova zaštite i druga pitanja od značaja za vršenje poslova zaštite. Navedeni zakon propisuje ovlaštenja u vršenju poslova zaštite, načela i granice primjene ovlaštenja, način upotrebe sredstava prinude, itd. **Zakonom o oružju** uređuju se nabavka, držanje, nošenje, sakupljanje i prenošenje, kao i uslovi za proizvodnju, ispitivanje i obilježavanje vatrenog oružja, popravljnje i prepravljnje, promet i prevoz oružja, pružanje usluga sportsko-rekreativnog gađanja i osposobljavanje građana za pravilnu upotrebu vatrenog oružja.

Analiza konstatuje da neuspostavljanje odgovarajućeg sistema obezbjeđenja objekata pravosudnih organa u bitnom uvećava bezbjednosne rizike i usložnjava problematiku zaštite bezbjednosti istih. Pored nepostojanja raznovrsnijih sistema bezbjednosne zaštite, neophodnih u cilju povećanja nivoa opšte bezbjednosti pravosudnih objekata (nepostojanje sistema protiv - požarne zaštite, alarmnih sistema, sistema kontrole pristupa i dr.), konstatovano je i da je neodržavanje stanja ispravnosti postojećih sistema bezbjednosne zaštite jedan od značajnih faktora ugrožavanja stanja bezbjednosti navedenih objekata. U Analizi se preporučuje da se u budućem periodu, određene postojeće sisteme mehaničke, odnosno tehničke zaštite pravosudnih objekata (zbog njihovih nedostataka), zamijene savremenijim i tehnički naprednijim sistemima, odnosno na objektima gdje takvi sistemi trenutno ne postoje, da se realizuju adekvatne mjere mehaničke i tehničke zaštite pravosudnih objekata. Minimum bezbjednosne opreme bi podrazumijevao: ugradnju zaštitne rešetke, neprobojnih stakala, sistema video nadzora, metal detektorskih vrata, rendgen uređaja i antivandal alarma.⁵⁷⁷

HRA i CeMI su konstatovali u posljednjem Izvještaju da je usvajanjem novih organizacionih zakona stvoren je normativni okvir za unaprjeđenje ove oblasti pri čemu bi posebnu pažnju trebalo obratiti i ličnoj bezbjednosti nosilaca pravosudnih funkcija (slučajevi u prethodnom periodu ukazuju na izloženost nosilaca pravosudnih funkcija napadima). Najdrastičniji takav primjer je svakako ubistvo sudije Milorije Đukić Pejović, u Osnovnom sudu u Baru u septembru

⁵⁷⁷Vidjeti: "Analiza normativnog okvira koji se odnosi na sigurnost pravosudnih objekata, kao i procjenu postojeće i potrebne infrastrukture za adekvatno obezbjeđenje objekata pravosudnih organa", Dostupno na: <http://www.mpa.gov.me/biblioteka/strategije>.

2005. Predsjednik Osnovnog suda u Baru je tada izjavio da barski sud nije imao policijsko obezbjeđenje, kao i da sudsko obezbjeđenje nije moglo da kontroliše sve stranke koje uđu u sud, pogotovo starije ljude kao što je ubica sudije Đukić Pejović. U trenutku ubistva, u barskom sudu nije postojao detektor za metal.⁵⁷⁸ O potrebi da se obrati posebna pažnja na ličnu bezbjednost nosilaca pravosudnih funkcija govore i napadi i prijetnje koje su upućene sudijama van sudnice.⁵⁷⁹ Sličnu zaštitu bi trebalo obezbijediti i za advokate. Treba imati u vidu da je advokat Vlado Bjeković ubijen u novembru 2012. u Podgorici⁵⁸⁰, da je advokat Radovan Vukmanović fizički napadnut u Žablaku u maju 2012⁵⁸¹, da je advokat Ratko Pantović u junu 2015. pretučen ispred svoje kuće u Tivtu.⁵⁸²

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 navodi da fizički pristup zgradama svih pravosudnih institucija nije obezbjeđen licima sa invaliditetom. U Akcionom planu 2014-2016 predviđena je strateška smjernica shodno kojoj treba uložiti dodatne napore da bi se prilazi zgradama pravosudnih institucija prilagodili licima sa invaliditetom (4.4.3). AP 2014-2016 definiše samo jednu mjeru koja treba da bude realizovana u toku 2015. godine – Izraditi smjernice za obnovu infrastrukture namijenjene licima sa invaliditetom (mjera 4.4.3.1). Aktivnost koja je predviđena da bude realizovana i da doprinese realizaciji ove mjere je "izrada analize pristupa pravosudnim organima lica sa posebnim potrebama", za čiji rok je propisan "II kvartal 2015. i kontinuirano". Terminologija koja se koristi pri definisanju ove aktivnosti ("*lica sa posebnim potrebama*") nije u skladu sa Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom.

Analiza pristupa sudovima licima sa invaliditetom⁵⁸³ utvrdila je da stanje u pravosudnom sistemu po ovom pitanju nije na zadovoljavajućem nivou, obzirom da od ukupno 21. suda, licima sa invaliditetom potpuni i nesmetan pristup prostorijama suda je omogućen u samo tri suda (14,28%), dok u osam sudova (38,09%) licima sa invaliditetom nije omogućen pristup prostorijama suda. Najveći broj sudova - 10 (47,62%) ima djelimično omogućen pristup prostorijama suda. Analiza navodi da nedostatak finansijskih sredstava koji se u budžetu opredjeljuju za rad pravosudnih institucija onemogućuje da se licima sa invaliditetom na trajan način omogući pristup sudovima. Za potrebe trajnog rješavanja problema pristupa lica sa invaliditetom sudovima i nesmetanog korišćenja svih sudskih usluga u najvećem broju slučajeva - kod 12 sudova potrebno je obezbijediti lift.⁵⁸⁴ Tokom juna 2016. godine, Vrhovni sud je stavio

⁵⁷⁸ "Ubica saslušan, sudija sahranjena", Blic, 21. septembar 2005.

⁵⁷⁹ Primjera radi: M.T. je u maju 2013. uhapšen zbog sumnje da je indirektno prijetio sudiji Višeg suda u Podgorici D.Đ. i time počinio krivično djelo ugrožavanje sigurnosti („Uhapšen M.T. (60) zbog prijetnji sudiji Višeg suda“, 29. maj 2013, portal Vijesti); ODT je podnio krivičnu prijavu protiv Đoka Stankovića zbog ugrožavanja sigurnosti (tadašnjeg) predsjednika Upravnog suda Branislava Radulovića u julu 2014 (Incident sa šefom Upravnog suda: Stankoviću određen pritvor do osam dana“, 30. jul 2014, portal Vijesti) Takođe, sudija Višeg suda u Bijelom Polju, Joka Varagić, fizički je napadnut u decembru 2014, na putu prema kući. Napadač je osuđen na kaznu zatvora. Sudija Varagić je rekao da ga je ista osoba napadala i ranije dok je bio sudija Osnovnog suda u Bijelom Polju, „Dvije godine zatvora za napad na sudiju“, 16. januar 2015, portal Vijesti. U januaru ove godine, sudiji Osnovnog suda u Rožajama Milosavu Zekiću je podmetnut eksploziv ispod automobila ispred porodične kuće u Rožajama "Sudiji zapalili auto", 30. januar 2015, Dan.

⁵⁸⁰ „Pajović osuđen na 14 godina zbog ubistva advokata Bjekovića“, portal Vijesti, 20. decembar 2013.

⁵⁸¹ „Žabljak: Masovna porodična tuča, batine dobio advokat“, portal Vijesti, 12. maj 2012. Dostupno na linku: <http://www.vijesti.me/vijesti/zabljak-masovna-porodicna-tuca-batine-dobio-advokat-73221>.

⁵⁸² Pretučen advokat Ratko Pantović“, portal RTCG, 27. jun 2015. Dostupno na linku: <http://www.rtcg.me/vijesti/hronika/95972/pretučen-advokat-ratko-pantovic.html>.

⁵⁸³ Dostupno na: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/2301.pdf>.

⁵⁸⁴ Vidjeti više: Analiza pristupa sudovima licima sa invaliditetom, str. 7.

u funkciju lift koji je namijenjen službenicima i osobama sa invaliditetom u zgradi u kojoj su smještena tri suda – Viši sud, Apelacioni sud i Vrhovni sud Crne Gore. Projekat izgradnje i stavljanje u funkciju lifta u zgradi Vrhovnog suda koštalo je 150000 EUR.

Tokom 2016. godine, Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore UMHCG je objavilo rezultate sveobuhvatnog istraživanja koji se odnose na pravo osoba sa invaliditetom na jednak pristup pravdi, koje je između ostalog obuhvatilo analizu pristupačnosti objekata pravosudnih institucija u Crnoj Gori za osobe sa invaliditetom uz detaljne podatke o problemima sa kojima se OSI suočavaju u ostvarivanju prava na pristup pravdi i preporuke konkretnih mjera za njihovo uklanjanje.⁵⁸⁵ Shodno nalazima istraživanja⁵⁸⁶, osam osnovnih sudova ima omogućen pristup prizemlju osobama s fizičkim invaliditetom, dok je ulaz u četiri osnovna suda potpuno onemogućen ovim osobama. Istraživanje je pokazalo da od ukupno 10 osnovnih državnih tužilaštava koji su UMHCG-u dostavili informacije, niti jedno nije ispunilo sve standarde pristupačnosti. Pet zgrada osnovnih državnih tužilaštava (ODT Cetinje, ODT Herceg Novi, ODT Pljevlja, ODT Plav, ODT Ulcinj) nemaju obezbijeđen nesmetan ulaz u zgradu, orijentacioni plan zgrade niti druge elemente pristupačnosti osim u nekim slučajevima, pristupačnog toaleta, električnih instalacija, stepeništa i kancelarija. U ODT Podgorica su u toku radovi na prilagođavanju objekta OSI u skladu sa standardima pristupačnosti.⁵⁸⁷ Iz Udruženja mladih sa hendikepom posebno insistiraju na uspostavljanju komunikacije i konsultacija sa menadžmentom pravosudnih institucija i Direkcijom javnih radova, u pripremi infrastrukturnih projekata koji se tiču unaprjeđenja pristupačnosti zgrada pravosudnih institucija osobama sa invaliditetom. Jedan od primjera neadekvatne komunikacije odnosi se na projekat izgradnje lifta u zgradi Vrhovnog suda Crne Gore, koji je realizovan bez konsultacija između Direkcije javnih radova sa UMHCG-om. Kolege su posebno istakle da je lift zamijenio kosu betonsku rampu koju je, prema njihovim nalazima, bilo moguće koristiti bez napora. Stav UMHCG-a je da koso podizne platforme nijesu dobra rješenja tamo gdje postoje tehničke mogućnosti da se izgradi ili rekonstruiše postojeća kosa rampa. Kose rampe su bezbjedne, jednostavne za korišćenje i osiguravaju samostalnost korisnika i mogu ih koristiti svi građani/ke.⁵⁸⁸

U toku marta 2017. godine Vrhovni sud i Centar za ženska prava su objavili Informator za svjedoke/oštećene žrtve nasilja u porodici i trgovine ljudima,⁵⁸⁹ čime je djelimično ispunjena preporuka iz izvještaja HRA i CeMI iz jula 2015. godine. Informator sadrži informacije o pravima i obavezama žrtava koje se pojavljuju kao svjedoci/svjedokinje u sudskom postupku u predmetima porodičnog nasilja i trgovine ljudima, informacije o podršci koju pružaju Službe za

⁵⁸⁵ Vidjeti: Pravo osoba sa invaliditetom na jednak pristup pravdi – prethodno pitanje svih pitanja, UMHCG, Novembar 2016, dostupno na: <http://umhcg.com/wp-content/uploads/2013/11/UMHCG-Publikcija.pdf>.

⁵⁸⁶ Istraživanje je obuhvatilo analizu ostvarivanja prava OSI na jednak pristup pravdi pred centrima za socijalni rad, područnim jedinicama i biroima rada Zavoda za zapošljavanje Crne Gore, centrima i odeljenjima bezbjednosti Uprave policije Crne Gore, osnovnim državnim tužilaštvima i osnovnim sudovima, Ustavnim sudom Crne Gore i Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda Crne Gore. Informacije su dobijene na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama.

⁵⁸⁷ Pravo osoba sa invaliditetom na jednak pristup pravdi – prethodno pitanje svih pitanja, UMHCG, Novembar 2016, str. 25 i 26

⁵⁸⁸ Doprinos izradi ovog dijela Izvještaja je dala Marina Vujačić, Izvršna direktorica Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore (UMHCG).

⁵⁸⁹ Dostupno na: <http://sudovi.me/vrhs/biblioteka/informatori/>.

podršku žrtvama svjedocima pri svim osnovnim i višim sudovima u Crnoj Gori, kao i sudovima za prekršaje. Informator sadrži i kontakte odgovornih osoba kojima se građani mogu obratiti za informacije i podršku tokom postupaka u kojima se pojavljuju u svojstvu svjedoka/svjedokinja.

Međutim, nisu izrađeni posebni protokoli o postupanju maloljetnih lica od zlostavljanja i zanemarivanja, kao i drugih osjetljivih kategorija u okviru mjere 4.4.4.1, niti je AP 2014-2016 dopunjen tako da obezbijedi izradu ovih protokola.

Preporuke:

Obzirom da niti jedna od preporuka koju su CeMI i HRA uputili pravosudnim informacijama u ovom periodu nije realizovana, ukazujemo ponovo na neophodnost kreiranja konkretnih mjera za obezbjeđenje nesmetanog prisruga licima sa invaliditetom svim pravosudnim institucijama.

U novi AP uvrstiti konkretne mjere i aktivnosti i rokove da se hitno obezbijedi pristup licima sa invaliditetom svim pravosudnim institucijama.

Stratešku smjernicu 4.4.3. definisati mjerom kojom će se definisati krajnji rok za obezbjeđenje fizičkog pristupa zgradama svih sudova i tužilaštava, uz prethodno utvrđivanje projektne i planske dokumentacije za izvođenje radova na pomenutim objektima u što kraćem roku.

Terminologiju „lica sa posebnim potrebama“ (aktivnost i indikator u okviru mjere mjere 4.4.3.1. u AP 2014-2016), uskladiti sa Konvencijom UN o pravima osoba sa invaliditetom.

Uključiti NVO (npr. Udruženje mladih sa hendikepom) u pripremu i realizaciju infrastrukturnih projekata koji se tiču unaprijeđenja pristupačnosti zgrada pravosudnih institucija osobama sa invaliditetom.

4.4.4. Unaprijediti pravila i prakse postupanja prema osjetljivim kategorijama

(maloljetnici, žrtve, lica sa invaliditetom)

Akcioni plan 2014-2016 predviđa samo jednu mjeru kada je riječ o realizaciji ove strateške smjernice - poboljšati zakonodavni okvir i nivo informisanost o pravilima i praksama postupanja prema osjetljivim kategorijama (4.4.4.1.). Realizacija ove mjere je definisana kroz nekoliko aktivnosti: usvajanje Zakona o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja; izrada i distribucija brošura o pravilima postupanja prema osjetljivim kategorijama; potpisivanje Memoranduma razumijevanju i saradnji između Vrhovnog suda Crne Gore i nevladine organizacije LGBT Forum Progres u cilju zajedničke pripreme i sprovođenja odgovarajućih stručnih i specijalističkih obuka, konferencija, kao i unapređenju povjerenja javnosti, posebno marginalizovanih manjinskih zajednica u sudsku zaštitu i nacionalni pravosudni sistem.

Zakon o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja je u formi Predloga utvrđen na sjednici Vlade Crne Gore 20. novembra 2014. god. Zakon je usvojen na zasijedanju Skupštine Crne Gore 26. juna 2015. godine.⁵⁹⁰ Jedna od osnovnih karakteristika ovog zakona je da će se isti primjenjivati tek danom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. U obrazloženju Ministarstva pravde, navedeno je da u crnogorskom zakonodavstvu nije uređeno pravo na novčanu naknadu koju bi država Crna Gora, radi pretrpljenih posljedica, davala žrtvama krivičnih djela nasilja izvršenih s umišljajem na teritoriji Crne Gore, niti je uređen sistem saradnje radi olakšavanja ostvarivanja naknade štete u prekograničnim slučajevima. Stoga se ovim zakonom uređuje pravo na novčanu naknadu štete žrtvama krivičnih djela nasilja učinjenih s umišljajem, uslovi i postupak za ostvarivanje prava na naknadu, organi koji vode postupak i odlučuju o pravu na naknadu, organi i postupak koji se primjenjuje u prekograničnim slučajevima.

U ovom dijelu treba posebno naglasiti da je NVO Centar za zenska prava, tokom 2016. godine formirao je Radnu grupu⁵⁹¹ za izradu Predloga izmjena i dopuna Zakona o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja, čiji je cilj bio da se analiziraju odredbe usvojenog zakona i da se daju prijedlozi za njegovo unaprjeđenje. Predlogom izmjena i dopuna Zakona o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja uređuju se uslovi i postupak za ostvarivanje prava na naknadu štete žrtvama krivičnih djela nasilja, kao i osnivanje, nadležnosti, organizacija i finansiranje Fonda za naknadu štete žrtvama krivičnih djela nasilja. Osnivanjem Fonda koji će raspolagati garantovanim sredstavima, obezbjediće se siguran izvor finansiranja sredstava za naknadu. Osnivanjem organa upravljanja i nadzora nad radom Fonda, uspostaviće se mehanizmi kontrole raspođele sredstava, što će sve upotpuniti funkcionalnu vezu Fonda sa Savjetom - organom nadležnim za odlučivanje o pravu na naknadu.⁵⁹²

Zbog evidentnih nedostataka koje je usvojeni Zakon o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja imao u ovom dijelu, kao prioritetno pitanje se nametnulo pitanje obezbjeđenja stvaranja održivog institucionalnog mehanizma koji će upravo uticati na to da izvori finansiranja fonda iz kojeg će se vršiti isplata naknada žrtvama krivičnih djela nasilja budu "odgovarajući, stabilni i pouzdani". Član 5 Zakona koji propisuje da će se sredstva za isplatu naknada i troškova postupka za ostvarivanje prava na naknadu obezbjeđivati u budžetu Crne Gore u posebnom razdjelu organa državne uprave nadležnog za poslove pravosuđa – ne predstavlja dovoljnu garanciju da će država obezbijediti dovoljan iznos sredstava koji bi obezbijedio zadovoljenje principa pravičnosti i efikasnosti u isplati naknada žrtvama krivičnih djela nasilja. Ovo prvenstveno iz razloga nedovoljne preciznosti u dijelu konkretizacije procenta budžeta koji bi se izdvajao za ove potrebe. Ovakvo rješenje je doneseno bez prethodne pune procjene finansijskog uticaja usvojenog zakona – kako je to navedeno i u Mišljenju OSCE-a na predloženi tekst Zakona, u kome je još navedeno da "razmatranje finansijskih posljedica novog

⁵⁹⁰ "Službeni list Crne Gore, broj 35/2015".

⁵⁹¹ Članovi i članice radne grupe su bili predstavnici/e Vrhovnog suda Crne Gore, Višeg suda u Podgorici, Kancelarije za borbu protiv trgovine ljudima, Vrhovnog državnog tužilaštva i NVO Centar za ženska prava.

⁵⁹² U državama članicama Savjeta Evrope se ulažu sistemski naporu kako bi se žrtvama krivičnih djela na lakši, jednostavniji i efikasniji način obezbijedila kompenzacija za pretrpljenu štetu nastalu krivičnim djelima. Usvajanjem Konvencije Savjeta Evrope o nadoknadi štete žrtvama nasilnih krivičnih djela (1983) i Deklaracije UN o osnovnim načelima pravde za žrtve krivičnih djela i zloupotrebe moći (1985) proklamovan je princip da u slučajevima kada žrtve ne mogu naknaditi štetu od izvršioca krivičnog djela ili iz drugih izvora, država mora obezbijediti isplatu naknade žrtvama i u tu svrhu osnivati fondove. Shodno međunarodnim standardima, izvori finansiranja državnog fonda iz kojeg će se vršiti isplate naknada žrtvama treba da budu odgovarajući, stabilni i pouzdani.

propisa ne treba da obuhvati samo izdatke za finansijske, administrativne i ljudske resurse koji se odnose na upravljanje sredstvima i postupkom naknade, već i na stvarnu isplatu naknada i mehanizam doprinosa sredstava u državni fond.”⁵⁹³

Stoga se kao najprihvatljivije rješenje nametnula redefinicija predloženog institucionalnog okvira za naknadu štete žrtvama krivičnih djela nasilja, kroz predlaganje osnivanja posebnog pravnog subjekta - Fonda za naknadu štete žrtvama krivičnih djela nasilja. Fond bi se shodno predloženim rješenjima finansirao iz budžeta Crne Gore (0,1%) i iz drugih izvora. za isplatu naknade štete žrtvama krivičnih djela nasilja, koja se pribavljaju iz drugih izvora, i to: od učinilaca krivičnog djela nasilja propisanog članom 2 stav 1 ovog Zakona; iz sredstava dobijenih prodajom trajno oduzete imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću; iz sredstava pribavljenih zaključenjem sporazuma o priznanju krivice; uplatama nastalim primjenom instituta odloženog krivičnog gonjenja; naplaćenih novčanih kazni; donacija domaćih i stranih fizičkih i pravnih lica; iz uplata preduzeća po osnovu ugovora o osiguranju i iz prihoda od igara na sreću. Na ovaj način će se u punoj mjeri odgovoriti međunarodnim standardima koji, ponavljamo, propisuju da će izvori finansiranja fonda iz kojeg će se vršiti isplata naknada žrtvama krivičnih djela nasilja biti “odgovarajući, stabilni i pouzdani”.

Predlog Centra za ženska prava je uključio preporuke OEBS-ovog Akcionog plana za suzbijanje trgovine ljudima, koji preporučuje uspostavljanje fonda za naknadu za žrtve trgovine ljudima i korišćenje imovine oduzete od trgovaca ljudima kao pomoći pri finansiranju takvog fonda.

Predlogom Centra za zenska prava su izostavljene odredbe postojećeg zakona kojima su propisane okolnosti koje treba uzeti u obzir prilikom određivanja nivoa naknade štete, koje vode smanjenju ili čak odbijanju naknade, ne uzimajući u obzir konkretne okolnosti, posebno žrtava nasilja u porodici ili trgovine ljudima. Tako odredba čl. 15 Zakona koja se odnosi na ponašanje žrtve prije, u vrijeme i poslije izvršenja krivičnog djela nasilja, može dovesti do stavova da se žrtva okrivljuje kao i do diskriminacije žrtava nasilja u porodici ili trgovine ljudima, onemogućavajući im da koriste naknadu. Dalje, odredbe čl. 15 i 16 Zakona kojim se doprinos žrtve nastanku i obimu štete propisuje kao osnov za umanjenje ili odbijanje naknade, kada se procjenjuje da li je žrtva propustila da preduzme razumne korake da ublaži obim povreda, nije definisano da treba uzeti u obzir i odnos između žrtve i učinioca, što može biti od bitnog uticaja za žrtve nasilja u porodici ili žrtve seksualnih delikata, koje nijesu tražile ljekarsku pomoć zbog posebnih okolnosti u kojima je povreda zadobijena. Shodno navedenom postojeća odredba ostavlja mogućnost širokog tumačenja a budući da može biti osnov za eliminaciju ostvarenja prava na naknadu, treba je brisati. Isto se odnosi i na saradnju žrtve sa nadležnim organima, kao procjenu od uticaja u određivanju naknade. Kako bi se spriječio potencijalno diskriminativni uticaj ovih klauzula Centar za zenska prava je predložio da se isključi njihova primjena.

Osim toga, uslovi za ostvarenje prava na naknadu kao što su državljanstvo ili zakonito boravište, propisani u članu 8 Zakona, mogu na posredan način da diskriminišu žrtve, pa ih je Centar za zenska prava izostavio u svom Predlogu, u skladu sa nizom međunarodnih preporuka kojima je naglašena je potreba da se ukloni uslov državljanstva ili prebivališta ili

⁵⁹³ Mišljenje dostupno na: <http://www.osce.org/me/odihr/122225?download=true>.

druga ograničenja koja se odnose na zakonski status žrtava (npr. nezakoniti ulazak ili status imigranta).

Osim navedenog, Predlog Centra za ženska prava je dodatno uveo principe nediskriminacije i sprječavanja sekundarne viktimizacije žrtava, koji su od suštinske važnosti za proces reparacije žrtava.

Jedan od ključnih predloga odnosi se i na skoriji početak primjene zakona - Centar za ženska prava predlaže da to bude 1. januar 2019. godine, umjesto datum ulaska Crne Gore u EU, kako predviđa aktuelni zakon.

Predlog zakona je predstavljen stručnoj javnosti na okruglom stolu „Ostvarivanje prava na naknadu štete žrtava krivičnih djela nasilja u Crnoj Gori“, koji je Centar za ženska prava održao 23. jula 2016. godine u Podgorici. Uprkos činjenici da je pomenuti Predlog izmjena i dopuna Zakona o naknadi štete žrtvama krivičnih djela dobio pozitivne ocijene Vrhovnog suda, VDT, Kancelarije za borbu protiv trgovine ljudima i Delegacije EU u Crnoj Gori, izostala je podrška Ministarstva pravde, što značajno umanjuje mogućnost njegovog usvajanja.⁵⁹⁴

Vrhovni sud i LGBT Forum Progres potpisali Memorandum o saradnji 24. marta 2014. godine. Shodno informacijama iz polugodišnjih izvještaja o realizaciji AP 2014-2016, nakon potpisivanja Memoranduma, uslijedio je niz zajedničkih aktivnosti između Vrhovnog suda i LGBT Forum Progress (organizovana je nacionalna konferencija o LGBT pravima; objavljene su publikacije "Standardi i sudska praksa" i "Zakon i LGBT prava" i mogu se pronaći na web stranici Vrhovnog suda).

Zaključak :

Usvajanjem Zakona o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja realizovana je jedna mjera iz AP 2014-2016, ali suštinski nije unaprijeđen položaj ove osjetljive kategorije. Naprotiv, imajući u vidu sadržinu zakona, i ostavljeni vremenski rok za primjenu istog nakon pristupanja Crne Gore u EU (neizvjesni vremenski interval) država nije iskazala punu spretnost da obezbijedi efikasnu zaštitu pravnih interesa žrtava krivičnih djela nasilja. U tom kontesktu, cijenimo veoma značajnom inicijativu Centra za ženska prava da se kroz predlaganje izmjena i dopuna Zakona o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja kroz koji će se na detaljniji i sveobuhvatniji način uraditi uslovi i postupak za ostvarivanje prava na naknadu štete žrtvama krivičnih djela nasilja, kao i osnivanje, nadležnosti, organizacija i finansiranje Fonda za naknadu štete žrtvama krivičnih djela nasilja.

Preporuka:

Ministarstvo pravde bi trebalo hitno da razmotri inicijativu NVO Centar za ženska prava za izmjenama Zakona o naknadi štete krivičnih djela nasilja i oformi radnu grupu koja će raditi na predlozima ove organizacije za unaprijeđenje pravnog okvira u ovoj oblasti – pogotovo u dijelu zauzimanja konačnog stava o uspostavljanju Fonda za naknadu štete žrtvama krivičnih djela nasilja koji bi se finansirao iz budžeta Crne Gore (0,1%) i iz drugih izvora (od učinilaca krivičnog

⁵⁹⁴ Doprinos u pripremi ovog dijela Izvještaja je dala Maja Raičević, direktorica Centra za ženska prava.

dijela; iz sredstava dobijenih prodajom trajno oduzete imovinske koristi stečene kriminalnom djelatnošću; iz sredstava pribavljenih zaključenjem sporazuma o priznanju krivice; uplatama nastalim primjenom instituta odloženog krivičnog gonjenja; naplaćenih novčanih kazni; donacija domaćih i stranih fizičkih i pravnih lica; iz uplata preduzeća po osnovu ugovora o osiguranju i iz prihoda od igara na sreću itd).

5. RAZVOJ PRAVOSUDNIH INSTITUCIJA I DRUGIH INSTITUCIJA U FUNKCIJI PRAVOSUĐA

5.1. Ministarstvo pravde

5.2 Sudski savjet

5.3 Tužilački savjet

5.4 Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu

5.5 Pravosudne i druge profesije u funkciji pravosuđa (advokati, notari, javni izvršitelji, posrednici, sudski vještaci, sudski tumači)

5.5.1 Advokati

5.5.2 Notari

5.5.3 Javni izvršitelji

5.5.4 Centar za posredovanje i posrednici

5.5.5 Sudski vještaci

5. RAZVOJ PRAVOSUDNIH INSTITUCIJA I DRUGIH INSTITUCIJA U FUNKCIJI PRAVOSUĐA

U okviru petog cilja „Razvoj pravosudnih institucija i drugih institucija u funkciji pravosuđa“ planiran je razvoj Ministarstva pravde, Sudskog i Tužilačkog savjeta, Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, kao i pravosudnih i drugih profesija u funkciji pravosuđa (advokata, notara, javnih izvršitelja, posrednika, sudskih vještaka i sudskih tumača).

5.1. Ministarstvo pravde

Prva od tri strateške smjernice u cilju razvoja Ministarstva pravde je „unapređivati stručne kapacitete Ministarstva pravde u dijelu praćenja procesa evropskih integracija“ (5.1.1), koju je trebalo sprovesti kroz mjeru jačanja stručnih kapaciteta Ministarstva odnosno sprovođenjem posebnih obuka i povećanjem broja zaposlenih (5.1.1.1). Drugom strateškom smjernicom je bilo propisano povećavanje broja zaposlenih u Direktoratu za pravosuđe, Direktoratu za izvršenje krivičnih sankcija i Direktoratu za međunarodnu saradnju i evropske integracije u skladu sa povećanjem nadležnosti i obima poslova koje uslovljava proces evropskih i evroatlanskih integracija (5.1.2) kroz reorganizaciju sistematizacije radi efikasnijeg obavljanja poslova unutar MP (5.1.2.1). Konačno, planirano je i sprovođenje kontinuirane obuke zaposlenih (5.1.3, odnosno mjera 5.1.3.1).

U polugodišnjim izvještajima se navodi da su mjere sprovedene ili se sprovode kontinuirano, osim mjere 5.1.2.1 koja se smatra nerealizovanom u dijelu popunjavanja radnih mjesta u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde od 3. marta 2016. godine.

Naime, tokom 2016. godine, poslove iz djelokruga rada Ministarstva, obavljalo je 58 izvršilaca, dok je prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, sistematizovano 96 radnih mjesta.⁵⁹⁵ O potrebi da se ponovo izmijeni i dopuni ovaj Pravilnik detaljnije u nastavku (u poglavlju 5.5.2 Notari). Iako je akcionim planom za IV kvartal 2015. godine predviđeno dodatno zapošljavanje u Ministarstvu pravde, ova aktivnost nije realizovana, i sa njom se kasni preko godinu dana, zato što se kasni za izradom Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde koja je u toku.⁵⁹⁶ U četvrtom polugodišnjem izvještaju o primjeni AP 2014-2016 nije naveden rok u kom se očekuje realizacija ove aktivnosti, dok je u petom polugodišnjem izvještaju ova mjera izostavljena. U godišnjem izvještaju o radu Ministarstva pravde je navedeno da će se “u narednom periodu intenzivirati aktivnosti na jačanju ljudskih resursa u Ministarstvu pravde.” U AP za 23 nije bilo mjera na ovu temu.

⁵⁹⁵ Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva pravde sa organom u sastavu za 2016. godinu, str. 1.

⁵⁹⁶ IV polugodišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana 2014-2016, ref. glava V, Pregled statusa nerealizovanih i djelimično relaizovanih aktivnosti iz prethodnog izvještajnog perioda, poglavlje 5.5.2.3.1, kol. c.

U nastavku se u dijelu izvještaja koji se bavi notarima govori o nedostatku kapaciteta Ministarstva za sprovođenje nadzora nad njihovim radom (5.5.2), dok se u dijelu izvještaja "Crnogorsko pravosuđe kao dio evropskog pravosuđa", glava 3, govori o nedostatku kapaciteta u Direkciji za međunarodnu pravnu pomoć Ministarstva pravde, gdje takođe nije zaposlen novi kadar u skladu sa planom u periodu 2014-2016.

Zaključak i preporuka: Kasni se sa primjenom mjere kojom je predviđena reorganizacija sistematizacije i zapošljavanje novih službenika (5.1.2.1) Imajući u vidu da u Ministarstvu pravde trenutno radi tek nešto više od 60% od planiranog broja službenika (58 od 96), a da se sa zapošljavanjem novih kasni zbog kašnjenja u izradi novog Pravilnika o sistematizaciji, potrebno je hitno izraditi novi Pravilnik i na osnovu njega zaposliti kadar koji nedostaje. U odnosu na jačanje kapaciteta Ministarstva pravde za vršenje nadzora nad radom notara vidi poglavlje 5.5.2, a u odnosu na Direkciju za međunarodnu pravnu pomoć, vidi poglavlje 3.

5.2 Sudski savjet i 5.3. Tužilački savjet

Za 5.2 i 5.3 odnosno Sudski i Tužilački savjet vidjeti poglavlje 1.1.4 "Unaprijediti administrativne kapacitete u Sudskom i Tužilačkom savjetu", kao i poglavlje 1.1.6 "Jačati finansijsku nezavisnost pravosuđa."

5.4 Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu

AP za primjenu Strategije propisana je strateška smjernica „Unaprijediti organizacionu strukturu i institucionalne kapacitete Centra čime će se doprinijeti unapređenju ljudskih resursa Centra što će pozitivno uticati na strateško planiranje, poboljšanje evaluacije, analize potreba za edukacijom, smanjenje preklapanja između određenih aktivnosti i izradu realnih planova godišnjih programa edukacije“ (5.4.1).

Sprovođenje ove smjernice je planirano kroz tri mjere i to „izradu procjene potreba“ (5.4.1.1) kroz aktivnost izrade analize budžetskih sredstava potrebnih za finansiranje inicijalne i kontinuirane edukacije, sa preporukama o budućem modelu organizacije i funkcionisanja Centra, zatim „unaprjeđenje i prilagođavanje zakonodavnog okvira“ (5.4.1.2) i „osiguravanje dovoljnih administrativnih kapaciteta“ (5.4.1.3). U petom polugodišnjem izvještaju se navodi da se mjere realizuju u kontinuitetu.

Usvojen je Zakon o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu.⁵⁹⁷ Zakonom o Centru predviđeno da se sredstva za njegov rad obezbjeđuju u posebnom razdelu Budžeta Crne Gore u iznosu od 2% opredijeljenog budžeta za sudstvo i državno tužilaštvo, ali da se sredstva mogu obezbjeđiti i putem donacija, poklona, grantova (čl. 53 i 54).

Po usvajanju Zakona i podzakonskih akata, pristupilo se zapošljavanju službenika u skladu s aktom o unutrašnjoj organizaciji, pa je u četvrtom polugodišnjem izvještaju navedeno da je ova mjera djelimično realizovana (5.4.1.3). Centar je preuzeo četiri zaposlena iz Centra za edukaciju

⁵⁹⁷ Zakon je objavljen u "Sl. listu Crne Gore", broj 58/15 od 9.10.2015. godine

nosilaca pravosudne funkcije, a kasnije je na osnovu Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Sekretarijata Centra, kojim je sistematizovano 19 radnih mjesta, popunjeno jedno radno mjesto dok je procedura za oglašavanje/popunu četiri slobodna radna mjesta u toku. Evropska komisija je u novembru 2016. uočila da je Centar imao samo 5 od 19 zaposlenih koje je predvidio Pravilnik o sistematizaciji usvojen u martu te godine.⁵⁹⁸ U petom polugodišnjem izvještaju je zapošljavanje kao aktivnost izostavljena, iako nije navedeno da su, u međuvremenu, zaposleni službenici u skladu sa aktom o sistematizaciji.

U AP za 23, u okviru preporuke 1.4.4. „Obezbijediti efikasno funkcionisanje Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije”, navedene su gotovo identične aktivnosti koje su podrazumijevale izradu zakona i podzakonskih akata do obezbjeđivanja potrebnih budžetskih sredstva za finansiranje Centra (uključujući i sprovdjenje inicijalne i kontinuirane edukacije), prostornih i tehničkih uslova i zapošljavanja potrebnog broja službenika. Poslednji četvrti polugodišnji izvještaj o realizaciji AP za poglavlje 23 pokazuje da je ova preporuka realizovana djelimično, jer su sredstva za rad Centra samo djelimično obezbijeđena.

Evropska komisija je uočila da je Centru za 2016. godinu dodijeljen sopstveni budžet od 399.724 eura, što je povećanje od 135,2% u odnosu na prethodnu godinu, ali da on i dalje mora da se oslanja na podršku donatora.⁵⁹⁹

U godišnjem izvještaju o radu Centra za 2016. godinu navedeno je da je Budžetom u 2016. godini Centru opredijeljen iznos koji je manji od 2% opredijeljenog budžeta za sudstvo i državno tužilaštvo - 399.724,00 eura.⁶⁰⁰ Ovaj Budžet je izvršen u iznosu od 225.601,88 eura, a ostatak novca vraćen u državni budžet, jer je budžet planiran za znatno veći broj zaposlenih, inicijalna obuka nije organizovana u 2016. godini, a Centar je te godine imao finansijsku podršku međunarodnih donatora.

U decembru 2016. Centar je useljen u odgovarajuće zakupljene prostorije u PC Palada - devet kancelarija i dvije sale za obuke.⁶⁰¹

Zaključak: Centar nije imao na raspolaganju sredstva u skladu sa Zakonom o edukaciji u sudstvu i državnom tužilaštvu. Kasnilo se sa realizacijom mjere koja je dospjela još u decembru 2015, jer Centru nijesu obezbijeđena dovoljna budžetska sredstva i nije zaposleno dovoljno ljudi u skladu s aktom o unutrašnjoj sistematizaciji.

Preporuka: Obezbijediti potrebne uslove za rad Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, u vidu sredstava predviđenih zakonom i omogućiti zapošljavanje u Centru kako je planirano.

⁵⁹⁸ Izvještaj o Crnoj Gori, Evropska komisija, novembar 2016, str. 68 (prevod EU info centra).

⁵⁹⁹ Isto.

⁶⁰⁰ IZVJEŠTAJ O RADU CENTRA ZA OBUKU U SUDSTVU I DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU ZA 2016. GODINU, 24.2.2017, Upravni odbor Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, str. 4.

⁶⁰¹ IZVJEŠTAJ O RADU CENTRA ZA OBUKU U SUDSTVU I DRŽAVNOM TUŽILAŠTVU ZA 2016. GODINU, 24.2.2017, Upravni odbor Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu.

5.5. Pravosudne i druge profesije u funkciji pravosuđa (advokati, notari, javni izvršitelji, posrednici, sudski vještaci, sudski tumači)

5.5.1. Advokati

U Strategiji reforme pravosuđa 2014-2018 iz decembra 2013. godine je navedeno da u dosadašnjoj primjeni propisa iz oblasti advokature kojima se garantuje samostalnost advokature kao profesije, ne postoje primjeri utvrđivanja odgovornosti advokata, kao i da je praksa pokazala određene slabosti u pogledu visine iznosa nadoknade troškova za odbrane po službenoj dužnosti i određivanje advokata po službenoj dužnosti.⁶⁰² Shodno tome, zaključeno je da treba razmotriti i važeću Advokatsku tarifu, "u kontekstu ekonomskog stanja u društvu i predstojećih izmjena Zakona o advokaturi".

Predviđene su sljedeće strateške smjernice:

- Izmijeniti i dopuniti Zakon o advokaturi u cilju usaglašavanja sa standardima EU - u dijelu stvaranja uslova za nesmetano zastupanje advokata iz država članica EU pred pravosudnim organima u Crnoj Gori (5.5.1.1);
- jačati sistem odgovornosti advokata u pogledu odgovornosti za nesavjesno pružanje pravne pomoći (5.5.1.2);
- revidirati Odluku o visini naknade za rad advokata za odbrane po službenoj dužnosti (5.5.1.3),
- Donijeti novu Advokatsku tarifu u skladu sa izmjenama Zakona o advokaturi (5.5.1.4).

Izmjene i dopune zakona (5.5.1.1)

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o advokaturi je usvojen u martu 2017. godine.⁶⁰³ Zakon sadrži nove odredbe o obavljanju advokatske djelatnosti od strane advokata iz država članica Evropske unije, koje će stupiti na snagu kada Crna Gora postane članica Evropske unije. Državljanima EU moći će da se upišu u imenik stranih advokata u Crnoj Gori pod nazivom "advokat" – ako polože pravosudni ispit i advokatski ispit na crnogorskom jeziku i ispune još neke uslove, odnosno, mogu biti upisani u taj imenik pod nazivom pod kojim su upisani u registar u matičnoj državi, i raditi i na stranom jeziku, kada za njih važe određena ograničenja. Regulisano je i pravo advokatskih društava iz država članica Evropske unije i Svjetske trgovinske organizacije da u Crnoj Gori osnivaju svoje filijale i obavljaju djelatnost uz određena ograničenja.

Jačanje sistema odgovornosti (5.5.1.2)

U odnosu na jačanje sistema odgovornosti advokata, planirano je da se prate predmeti besplatne pravne pomoći i kvalitet te pomoći kao advokatske usluge (5.5.1.2.1). U tom cilju, trebalo je sprovesti 4 aktivnosti: a) uspostaviti mehanizam za praćenje rada advokata koji pružaju besplatnu pravnu pomoć i obezbijediti da se u njihovim radu dosljedno primjenjuje pristup koji je jasan i rukovođen kvalitetom, i uspostaviti jasne i odgovorne kriterijume za

⁶⁰² Strategija reforme pravosuđa 2014-2018, decembar 2013, str. 37.

⁶⁰³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o advokaturi, *Sl. list CG*, br. 22/2017, stupio je na snagu 11.4.2017.

procjenu učinka i kvaliteta; b) Analizirati zadovoljstvo stranaka o advokatskim uslugama; c) Sprovoditi postupke protiv advokata ako nesavesno pružaju pravnu pomoć, i d) Jačati svijest javnosti kroz različite mehanizme obavještanja (novine, web portali, brošure).

Aktivnost a) se smatra realizovanom, iako nikakav novi mehanizam praćenja rada advokata nije uspostavljen, niti je donijet "akt kojim se reguliše mehanizam za praćenje rada advokata", niti su uspostavljeni "jasni i odgovorni kriterijumi za procjenu učinka i kvaliteta". Vlada je u Trećem polugodišnjem izvještaju aktivnost ocjenila realizovanom, s obrazloženjem: "Advokatska komora nije dobila bilo kakvu primjedbu na nesavjesno pružanje besplatne pravne pomoći advokata. Kako organ pred kojim se vodi postupak u kojem je odobrena besplatna pravna pomoć pazi na kvalitet pravne pomoći po službenoj dužnosti, a lice kome se pruža besplatna pravna pomoć ima pravo da podnese zahtjev za promjenu advokata, svakako da je mehanizam kontrole kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći ostvaren." Drugim rječima, zaključeno je da ni mjera ni aktivnost nisu bile potrebne, jer je sve već ionako bilo propisano obezbijeđeno.

S druge strane, NVO su saznavale za primjedbe korisnika besplatne pravne pomoći na rad advokata, ali oni po pravilu nisu spremni da podnose pritužbe Advokatskoj komori jer su inače ugroženi siromaštvom, bez uticaja i obeshrabreni činjenicom da ni jedan postupak nikada nije ni vođen ni uspio pred Advokatskom komorom zbog nesavjesnog postupanja advokata.

U tom smislu, treba imati u vidu da se disciplinski tužilac Advokatske komore proglasio nenadležnim 2015. godine u slučaju advokata koji, postupajući po službenoj dužnosti, nije učinio praktično ništa – nije predložio izvođenje dokaza u korist svoje klijentkinje, iako su bili dostupni, nije doveo u pitanje dokaze tužioca, u formi završne riječi naveo samo da "ostavlja na sudu na ocjenu donošenje zakonite odluke", nije izjavio žalbu na prvostepenu presudu kojom je njegova klijentkinja oglašena krivom i osuđena na uslovnu kaznu zatvora od dvije godine, a u vidu odgovora na žalbu tužilaca, koji su insistirali na njenom strožijem kažnjavanju, lakonski izjavio da traži "pravičnost i zakonitost". Postupajući po pritužbi NVO Akcija za ljudska prava, Sigurna ženska kuća i Centar za ženska prava protiv advokata u pomenutom slučaju, nadležni organ Advokatske komore je zauzeo stav da "organi Advokatske komore Crne Gore, pa ni disciplinski tužilac nemaju nadležnost da po pravu nadzora vrednuju cjelishodnost preduzimanja ili nepreduzimanja pojedinačnih radnji u brojnim predmetima u kojima advokati svakodnevno postupaju pred sudovima."⁶⁰⁴ Pomenute nevladine organizacije su povodom ove odluke zaključile da je Advokatska komora propustila da zaštititi etiku advokatske profesije, jer je odlučila da *podrži neprofesionalni rad advokata koji pružaju odbranu po službenoj dužnosti zauzimanjem stava da nije nadležna da utvrđuje odgovornost advokata koji suštinski ništa ne uradi za klijenta koga je plaćen da brani po službenoj dužnosti.*⁶⁰⁵

S obzirom na to da se pomenuta aktivnost smatra realizovanom jer je zaključeno da "organ pred kojim se vodi postupak u kojem je odobrena besplatna pravna pomoć pazi na kvalitet pravne pomoći po službenoj dužnosti", važno je imati u vidu da u pomenutom slučaju nadležni sudija,

⁶⁰⁴ Rešenje Advokatske komore Crne Gore od 11.5.2015, dostupno na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/odgovor-advokatske-komore-20.5.2015..pdf>

⁶⁰⁵ "Advokatska komora podržava neprofesionalno pružanje odbrane po službenoj dužnosti", Akcija za ljudska prava, Sigurna ženska kuća, Centar za ženska prava, Podgorica, 28.7.2015, dostupno: <http://www.hracion.org/?p=9233>

kao ni sudije drugog stepena, kao ni Vrhovni sud nisu učinili ništa da sankcionišu nesavjesno postupanje advokata prilikom pružanja odbrane okrivljenoj.⁶⁰⁶

Takođe, Vlada je i aktivnost b) analiziranje zadovoljstva stranaka advokatskim uslugama, ocjenila kao realizovanu, sa sljedećim obrazloženjem: "Advokatska komora analizira zadovoljstvo stranaka o advokatskim uslugama i u skladu sa Zakonom o advokaturi, Kodeksom advokatske etike i Statutom advokatske komore preduzima sve potrebne aktivnosti u cilju promovisanja advokature".⁶⁰⁷ Dakle, Vlada se zadovoljila izjašnjenjem Advokatske komore koje nije bilo potkrepljeno bilo kakvim istraživanjem javnog mnjenja.

Vlada smatra da se i aktivnost c) realizuju u kontinuitetu tako što nije bilo postupaka protiv advokata zbog nesavjesnog pružanja pravne pomoći, pri čemu je istaknuto da Advokatska komora ima disciplinskog tužioca i sud, i tako što advokati u javnim istupima upoznaju javnost s pravom na besplatnu pravnu pomoć.

Vlada smatra da se i aktivnost d) takođe realizuje u kontinuitetu, kako je navedeno "kroz istupanje advokata u različitim televizijskim emisijama, kroz svakodnevne neposredne kontakte administracije Advokatske komore sa građanima koji žele ostvarivanje/zaštitu određenih prava, a ukažu da su njihove materijalne prilike takve da ne mogu angažovati advokata...", iako nisu preduzimane aktivnosti u vidu obavještanja putem novina, web portala, brošura, kako je bilo predviđeno.

Revizija Odluke o visini naknade za rad advokata za odbrane po službenoj dužnosti (5.5.1.3)

Ovu mjeru je trebalo da realizuje Advokatska komora u drugoj polovini 2015. godine, a smatra se nerealizovanom do danas, iz nepoznatih razloga.

Donijeti novu Advokatsku tarifu u skladu sa izmjenama Zakona o advokaturi (5.5.1.4).

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o advokaturi u martu 2017. godine je propisano da Vlada Crne Gore daje prethodnu saglasnost na Advokatsku tarifu koju donosi Advokatska komora.

AP je propisao da do kraja aprila 2017. godine treba donijeti novu Advokatsku tarifu koju će odobriti Vlada u skladu s izmijenom zakona.

Nova Advokatska tarifa još nije donijeta, a očekuje se da će njome biti izmijenjeno pravilo u slučaju odbrane i zastupanja više lica, kojim je propisano da advokatu pripada nagrada predviđena ovom tarifom, uz uvećanje od 50% za svako drugo i naredno lice (tarifni broj 11).

⁶⁰⁶ Za više informacija o sudbini pritužbe na rad sudija, vidjeti Obavještenje o postupanju Sudskog savjeta, predsjednika Višeg suda, predsjednika Osnovnog suda u Podgorici i Advokatske komore Crne Gore po pritužbama na postupanje sudija i advokata u slučaju moldavske državljanke Svetlane Čabotarenko, 20.5.2015, dostupno: <http://www.hracion.org/?p=8699>

⁶⁰⁷ Četvrti polugodišnji izvještaj o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2014-2018, str. 29.

Zaključak:

Od četiri planirane strateške smjernice u odnosu na advokate Vlada smatra da su realizovane dvije, odnosno da se neke od aktivnosti u kontinuitetu realizuju, dok nije realizovana revizija Odluke o visini naknade za rad advokata za odbrane po službenoj dužnosti, za što je bila nadležna Advokatska komora, i još nije donijeta nova Advokatska tarifa, za što ističe rok do kraja aprila 2017.

U martu 2017. je izmjenjen Zakono o advokaturi kojim su propisana pravila o radnom angažmanu advokata iz država članica EU u Crnoj Gori, koja će stupiti na snagu kad Crna Gora postane članica EU. Ovim izmjenama je predviđeno i da Vlada Crne Gore daje saglasnost na Advokatsku tarifu.

Iako suštinski nije učinjeno ništa u odnosu na jačanje sistema odgovornosti advokata u pogledu kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći, nisu sprovedene predviđene mjere uspostavljanja mehanizma kontrole, posebno u pogledu propisivanja jasnih i odgovornih kriterijuma za procjenu učinka i kvaliteta, kako je bilo planirano, zaključeno je da su aktivnosti realizovanje jer je takav mehanizam već postojao, tj. propisane su suviše aktivnosti jer "organ pred kojim se vodi postupak u kojem je odobrena besplatna pravna pomoć pazi na kvalitet pravne pomoći po službenoj dužnosti", a Advokatska komora ima disciplinskog tužioca i sud itd. U ovom kontekstu je ukazano na slučaj iz 2015. godine, kada se disciplinski tužilac oglasio nenadležnim povodom pritužbe koju su 3 NVO podnijele protiv advokata koji je po službenoj dužnosti zastupao stranu državljanku tako što praktično ništa nije uradio u korist njene odbrane, dok nadležne sudije na to nikako nisu reagovala. Ovaj slučaj, druga saznanja NVO i pretežni osjećaj bespomoćnosti klijenata kojima se inače obezbjeđuje besplatna pravna pomoć, govore u prilog uspostavljanju sistema kontrole pružanja besplatne pravne pomoći koji neopravdano nije ustanovljen. O ovom problemu se takođe govori u poglavlju 4.2.2.

Preporuke

1. U novi AP ponovo uvrstiti mjeru praćenja predmeta besplatne pravne pomoći i kvaliteta pružanja te pomoći kao advokatske usluge (5.5.1.2.1) I primjeniti sve prvobitno planirane aktivnosti na ozbiljan način.
2. Izvršiti Reviziju Odluke o visini naknade za rad advokata za odbrane po službenoj dužnosti što je trebalo učiniti u 2015. godini, ili objaviti zašto to više nije potrebno učiniti.

5.5.2 Notari

AP su, u odnosu na notare, bile predviđene strateške smjerenice koje su obuhvatile: izmjene Zakona o notarima, posebno u odnosu na razloge za odgovornost i postupke za utvrđivanje odgovornosti notara (5.5.2.1), dalji razvoj notarijata u pravcu imenovanja notara na svim mjestima i službenim sjedištima (5.5.2.2), jačanje kapaciteta Ministarstva pravde i sudova u pogledu vršenja nadzora nad njihovim radom (5.5.2.3), uspostavljanje elektronskog umrežavanja svih notarskih kancelarija međusobno (5.5.2.4), omogućavanje elektronskog umrežavanja svih notarskih kancelarija sa evidencijom Uprave za nekretnine Crne Gore (5.5.2.4) i sprovođenje kontinuirane edukacije notara (5.5.2.5). Mjere predviđene navedenim strateškim smjernicama su realizovane ili se sprovode u kontinuitetu, kako slijedi:

Usvojen je Zakon izmjenama i dopunama Zakona o notarima.⁶⁰⁸ Dalji razvoj notarijata u pravcu imenovanja notara u svim mjestima i na svim službenim sjedištima obezbijeđen je u dijelu izvršenih godišnjih analiza rada notara i raspisivanja oglasa za imenovanje, te promocije notarijata od strane Notarske komore flajerima koji su distribuirani sudovima i javnim nastupima u medijima.⁶⁰⁹ U pravcu jačanja kapaciteta Ministarstva pravde i sudova u pravcu vršenja nadzora nad radom notara, sprovedene su aktivnosti na planu Analize postojećih administrativnih kapaciteta i objavljen je plan nadzora⁶¹⁰, kao i Analiza rada notara sa posebnim osvrtom na rad u ostavinskim predmetima u junu 2016. godine⁶¹¹. Prema posljednjoj Analizi jačanja postojećih administrativnih kapaciteta u pravcu vršenja nadzora nad radom notara i javnih izvršitelja, utvrđeno je da Direkcija za nadzor u sklopu Ministarstva pravde, koja je ustanovljena u skladu sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave ima prevelik obim nadležnosti i ovlašćenja za vršenje nadzora, a koja su ustanovljena posebnim zakonskim i podzakonskim propisima, a premalo izvršilaca nadzora zaposlenih u sklopu Direkcije za nadzor.⁶¹² Zaključak Analize je da usljed složenosti, raznovrsnosti, obima poslova i odgovornosti u njihovom vršenju, Direkcija za nadzor nije u mogućnosti da sa postojećim brojem službenika izvrši kompletan redovni i vanredni nadzor u svim subjektima koje kontroliše. Kako bi se obezbijedilo ažurno vršenje nadzora i blagovremeno preduzimanje mjera nadzora i kontrole utvrđena je potreba za povećanjem ukupnog broja izvršilaca nadzora, pored postojeća četiri izvršioca, za dva dodatna ovlašćena službenika i to posebno u dijelu nadzora nad zakonitošću rada notara i javnih izvršitelja⁶¹³.

Uspostavljanje elektronskog umrežavanja svih notarskih kancelarija međusobno i omogućavanje elektronskog umrežavanja svih notarskih kancelarija sa evidencijom Uprave za nekretnine Crne Gore je najvažnija aktivnost predviđena Strategijom. Od planiranih aktivnosti iz Akcionog plana 2014-2016 na ovom polju je shodno posljednjem Izvještaju o realizaciji mjera iz akcionog plana, u prvom kvartalu 2016. godine oformljena posebna radna grupa u sklopu

⁶⁰⁸ „Sl. list Crne Gore 055/16”.

⁶⁰⁹ IV polugodišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana 2014-2016, ref. poglavlja 5.5.2.2.1.

⁶¹⁰ IV polugodišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana 2014-2016, ref. poglavlje 5.5.2.3.1 tačka e.

⁶¹¹ IV polugodišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana 2014-2016, ref. poglavlje 5.5.2.2.1, tačka a.

⁶¹² Analiza jačanja postojećih administrativnih kapaciteta u pogledu vršenja nadzora nad radom notara i javnih izvršitelja, nadležnosti Ministarstva pravde u vršenju nadzora shodno zakonskim i pozakonskim propisima str.1 , str. 2 nadležnosti Direkcije za nadzor u sklopu Ministarstva pravde.

⁶¹³ Kao gore, Analiza jačanja postojećih administrativnih kapaciteta u pogledu vršenja nadzora nad radom notara i javnih izvršitelja, zaključci, str. 6.

Ministarstva pravde koja je identifikovala organe, strukturu i stanje kvaliteta podatka.⁶¹⁴ Izrađen je softver ondosno programsko-informaciono rješenje za umrežavanje notarskih kancelarija međusobno, i to još u II kvartalu 2015. godine.⁶¹⁵ Obuke notara se sprovode u kontinuitetu u skladu sa Planom Notarske komore.⁶¹⁶

Aktivnosti iz Akcionog plana koje su u dijelu razvoja i unaprjeđenja notarske službe ostale nerealizovane i djelimično realizovane su: „Dalji razvoj notarijata u pravcu imenovanja notara u svim mjestima i na svim službenim sjedištima“. Naime, do danas u opštinama Plav, Plužine, Žabljak, Šavnik, Kolašin, Mojkovac i Andrijevica, u kojima je Pravilnikom o broju mjesta i službenih sjedišta notara za teritoriju Crne Gore predviđeno ustanovljavanje službenih sjedišta notara, nije došlo do njihovog imenovanja.⁶¹⁷ Akcionim planom, kao ni posljednjim Izveštajem o njegovoj implementaciji, nisu predviđene konkretne mjere na planu motivacije odgovarajućeg kadra za vršenje notarske funkcije u ovim opštinama.

U pogledu jačanja kapaciteta Ministarstva pravde i sudova u pravcu vršenja nadzora nad radom notara važno je istaći da izmijenjeni Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde od 3.3.2016. i dalje predviđa samo 4 radna mjesta u Direkciji za nadzor⁶¹⁸, uprkos činjenici da je zaključcima analize⁶¹⁹ ustanovljena potreba dodatnog zapošljavanja još dva lica, posebno u dijelu vršenja nadzora nad radom notara i javnih izvršitelja. Nakon usvajanja izmjena Pravilnika u martu 2016.godine koje nisu predviđale dodatno zapošljavanje u Direkciji za nadzor, identifikovana je potreba za njegovom ponovnom izmjenom i Ministarstvo pravde je nakon pružene pomoći od strane eksperata angažovanih u okviru projekta EUROL, počelo sa pripremanjem nacrtu novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.⁶²⁰ U IV polugodišnjem izvještaju nije naveden rok u kojem se očekuje realizacija ove aktivnosti, a koja je ujedno preduslov za realizaciju zapošljavanja dodatnog stručnog kadra u Direkciji za nadzor, radi vršenja učestalijeg nadzora nad notarima i javnim izvršiteljima, u cilju unaprjeđenja njihove efikasnosti i kvaliteta u radu.

Iz tehničkih razloga na strani Uprave za nekretnine još uvijek nije stavljena u funkciju programska platforma za umrežavanje notarskih kancelarija sa Upravnom za nekretnine. Iako je obećano da će se sa realizacijom elektronskog umrežavanja Uprave za nekretnine i notara nastaviti od marta 2016. godine, nikakve dalje aktivnosti nisu preduzimane na tom planu, pri čemu se Notarska komora Crne Gore već obratila Ministarstvu pravde sa molbom da posreduje u rješavanju ovog problema.⁶²¹ Samim tim je glavna aktivnost koja vodi do uspostavljanja pravne sigurnosti prilikom prometa nekretninama ostala nerealizovana i sa istom se kasni godinu dana, budući da je njena realizacija bila predviđana za prvi kvartal 2016. godine.

Posebno je važno napomenuti da se od prvobitnog plana za prethodno umrežavanje svih notarskih kancelarija međusobno zastalo jer je Notarska komora obaviještena od strane Uprave

⁶¹⁴ IV polugodišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana 2014-2016, ref. poglavlje 5.5.2.5.1, kolona b.

⁶¹⁵ II polugodišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana 2014-2016, ref. poglavlje 5.5.2.4.1.

⁶¹⁶ IV polugodišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana 2014-2016, ref. poglavlje 5.5.2.6.1 kolona b.

⁶¹⁷ Pravilnik o broju mjesta i službenim sjedištima notara za teritoriju Crne Gore (*Službeni list Republike Crne Gore*, br. 023/06 od 14.04.2006, *Službeni list Crne Gore*, br. 011/12 od 22.02.2012) član 3.

⁶¹⁸ Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu pravde Izmjene V 01-6182/13-5 usvojene na sjednici Vlade 03.03.2016.godine, član 15, ođeljak 1.4.

⁶¹⁹ Analiza jačanja postojećih administrativnih kapaciteta u pogledu vršenja nadzora nad radom notara i javnih izvršitelja, jun 2016, zaključci, str. 6.

⁶²⁰ IV polugodišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana 2014-2016, ref. glava V, Pregled statusa nerealizovanih i djelimično relaizovanih aktivnosti iz prethodnog izvještajnog perioda, poglavlje 5.5.2.3.1, kol. b.

⁶²¹ IV polugodišnji izvještaj o implementaciji Akcionog plana 2014-2016, ref. glava V, Pregled statusa nerealizovanih i djelimično relaizovanih aktivnosti iz prethodnog izvještajnog perioda, poglavlje 5.5.2.5.1 kol. b.

za nekretnine da će se kroz elektronski sistem Uprave za nekretnine istovremeno izvršiti i umrežavanje notara međusobno, simultano sa njihovim povezivanjem sa Upravom za nekretnine. U momentu kada se zastalo sa realizacijom programskog umrežavanja notara međusobno, programsko rješenje za međusobno umrežavanje notara je već u potpunosti bilo izrađeno od strane Ministarstva pravde i Notarske komore, i to još u IV kvartalu 2015. godine.

Uspostavljanje samog informacionog sistema za umrežavanje je prvi korak, pri čemu će dalji izazov biti obuka notara i njihovih službenika, kao i službenika Uprave za nekretnine za korišćenje samog programa, te poboljšanje tehničkih rješenja za njegovo efikasno funkcionisanje. Stoga je neophodno što prije uspostaviti elektronsko - programsko umrežavanje notarskih kancelarija sa Upravom za nekretnine, kojem će u probnom periodu rada biti ustanovljene eventualne manjakavosti koji se mogu prevazići u saradnji između korisnika informacionog sistema i stručnih subjekata koji su bili angažovani na osmišljavanju programa.

Zaključak:

Do danas u opštinama Plav, Plužine, Žabljak, Šavnik, Kolašin, Mojkovac i Andrijevica, u kojima je Pravilnikom o broju mjesta i službenih sjedišta notara za teritoriju Crne Gore predviđeno ustanovljavanje službenih sjedišta notara, nije došlo do njihovog imenovanja. Akcionim planom, kao ni posljednjim Izvještajem o njegovoj implementaciji, nisu predviđene konkretne mjere na planu motivacije odgovarajućeg kadra za vršenje notarske funkcije u ovim opštinama. U kontekstu jačanja nadzora Ministarstva pravde, primjećuje se da iako je akcionim planom za IV kvartal 2015. godine predviđeno dodatno zapošljavanje u Ministarstvu pravde, ova aktivnost nije realizovana, iz razloga što se kasni za izradom Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva pravde koja je u toku. Iz tehničkih razloga na strani Uprave za nekretnine još uvijek nije stavljena u funkciju programska platforma za umrežavanje notarskih kancelarija sa Upravom za nekretnine. Čak se zastalo sa sprovođenjem prvobitnog plana za prethodno umrežavanje svih notarskih kancelarija međusobno zastalo jer je Notarska komora obaviještena od strane Uprave za nekretnine da će se kroz elektronski sistem Uprave istovremeno izvršiti i umrežavanje notara međusobno, simultano sa njihovim povezivanjem sa Upravom za nekretnine.

Preporuke:

1. Potrebno je da Notarska komora i Ministarstvo pravde zajedno utvrde plan aktivnosti i konkretnih mjera kojima se podstiče motivacija odgovarajućeg kadra za vršenje notarske službe u opštinama na sjeveru u kojim nije došlo do imenovanja nijednog notara, jer se mjere predviđene Akcionim planom nisu pokazale kao efikasne, sa posebnim akcentom na opštine Kolašin i Žabljak, a u cilju rasterećenja suda u radu u dijelu obaveznih ovjera i vođenja ostavinskih postupaka.
2. Razmotriti mogućnost subvencioniranja notara koji bi bili izabrani na području spornih opština od strane države - Ministarstva pravde u dijelu koji se odnosi na uspostavljanje, opremanje notarske kancelarije kao i zapošljavanja stručnog kadra za rad u notarskim kancelarijama, te

eventualno određenih poreskih olakšica –oslobođenja, jer su u pitanju opštine sa smanjenim obimom privredne aktivnosti i malim brojem stanovnika.

3. Precizirati rok u kom Vlada treba da usvoji izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu pravde, nakon čijeg usvajanja bi se bez odlaganja moglo nastaviti sa raspisivanjem konkursa za zapošljavanje u Ministarstvu pravde radi vršenja učestalijeg i efikasnijeg nadzora nad radom notara i javnih izvršitelja, radi unaprjeđenja njihove efikasnosti i kvaliteta u radu, u cilju praćenja efikasnosti u implementaciji strategijom određenih ciljeva

4. Usaglasiti Plan neposredne kontrole notara i od strane sudova, te utvrditi potreban broj i strukturu vršilaca ovakvog nadzora u dijelu kvaliteta rada u postupanju u povjerenim ostavinskim predmetima, budući da je do sada vršena samo posredna kontrola, preko šestomjesečnih izvještaja, koje notari u skladu sa Zakonom o vanparničnom postupku podnose osnovnim sudovima koji su im povjerali predmete na postupanje.

5. Nastaviti sa umrežavanjem notarskih kancelarija međusobno. Do uspostavljanja informacionog sistema koji umrežuje notarske kancelarije sa Upravom za nekretnine, budući da je programsko rješenje za realizaciju ove aktivnosti već urađeno, kao i plan održavanja ovog programskog sistema.

Napomena: U vezi sa notarima poseban izvještaj će biti uskoro objavljen, a uključivaće detaljan opis stanja i dodatne preporuke u vezi sa razvojem i unaprjeđenjem kvaliteta u radu notara prilikom obavljanja poslova iz njihove nadležnosti, uspostavljanjem pravne sigurnosti u poslovima prometa nepokretnostima koji su u nadležnosti notara, kao i u vezi sa sprovođenjem Zakona o državnom premjeru i katastru.

5.5.3 Javni izvršitelji

Nakon nekoliko godina pripremnih aktivnosti, rad javnih izvršitelja pravno regulisan Zakonom o javnim izvršiteljima, koji je usvojen 2011. godine, a počeo da se primjenjuje od januara 2014.godine, („Službeni list CG”, broj 61/11). Rad javnih izvršitelja je takođe regulisan i Zakonom o izvršenju i obezbjeđenju, koji je takođe usvojen 2011. godine („Službeni list Crne Gore“, broj 36/2011).

Novim Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim izvršiteljima i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, usvojenim u martu 2017.godine, izvršena je snažna i efikasna intervencija u značajnom dijelu problematičnih oblasti prethodnih zakonskih rješenja.

Akcionni plan za implemetaciju strategije reforme pravosuđa za period 2014 – 2018 takođe je predviđao sprovođenje niza mjera za regulisanje pitanja javnih izvršitelja.

Naime, prva oblast koja se u ovom dokumentu odnosi na položaj javnih izvršitelja je smjernica 2.1.3 kojom se utvrđuju osnove i način racionalizacije pravosudne mreže i prekršajnog sistema. U okviru ove smjernice predviđena je mjera o praćenju rezultata rada javnih izvršitelja u pogledu preuzimanja izvršnih predmeta od suda. Aktivnost kojom se ispunjava ova mjera je izrada i objava izvještaja o radu javnih izvršitelja sa zaključcima o uticaju rada na rasterećenje sistema. Ovaj izvještaj je urađen u vidu "Analize efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja" za period do kraja 2015. godine, a novi izvještaj za 2016. godinu još nije realizovan. Međutim, iako se u ovoj analizi može naći prilično obiman pregled podataka o sistemu izvršenja, zbog upitnosti tačnosti statističkih podataka i nedostatka relevantne baze podataka o radu javnih izvršitelja i radu sudova u sistemu izvršenja, svi dobijeni podaci su upitni i mogu se smatrati samo za okvirnu polaznu osnovu za generalnu orijentaciju u vezi sa postignutim rezultatima u sistemu izvršenja u periodu 2014 -2015 godina.

Druga oblast Akcionog plana koja se tiče izvršitelja je smještena u smjernicu 2.2.3 kojom se prati usklađenost građanskog zakonodavstva sa međunarodnim standardima i pravnom tekovinom EU. U okviru ove smjernice, predviđena je mjera osiguranja usklađenosti zakonodavnog okvira i to kroz aktivnosti koje se odnose na javne izvršitelje. Konkretnije, predviđena je izmjena Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, što je i urađeno, sa velikim stepenom uspjehnosti u donošenju novih rješenja, u martu 2017. godine.

Treći dio, posvećen praćenju efikasnost i novog sistema izvršenja se nalazi u smjernici 2.2.5. i predviđa mjeru konitnuiranog praćenja rada javnih izvršitelja kroz aktivnosti izrade analize rada javnih izvršitelja, objavljivanja izvještaja o radu na internet stranicama, održavanje redovnih sastanaka Radne grupe za pružanje stručne pomoći javnim izvršiteljima, izradu Plana nadzora nad radom javnih izvršitelja i vršenja nadzora nad radom. Ova mjera je ispunjena samo djelimično, jer je urađen izvještaj samo za 2014. i 2015. godinu, a nadzor je vršen nesistematski i još nije uređen i standardizovan na način koji bi podrazumijevao jasnu i koherentnu metodologiju vršenja nadzora, uključujući i strukturu i sadržaj zapisnika, koji nijesu unofrmni i standardizovani, a samim tim ni dovoljno jasni i precizni u vezi sa subjektom nadzora i radnjama koje su bile predmet nadzora.

U dijelu koji obuhvata smjernica 2.3.7, regulisanje imenovanja javnih izvršitelja radi ubrzanja postupka, jačanja pravne discipline i smanjenja broja izvršnih predmeta, predviđena je mjera kontinuiranog popunjavanja svih mjesta javnih izvršitelja predviđenih pravilnikom, a aktivnosti su - raspisati konkurs za imenovanje javnih izvršitelja u cilju popunjavanja slobodnih mjesta, donijeti odluke o imenovanju javnih izvršitelja, utvrditi ispunjenost uslova za rad novoimenovanih javnih izvršitelja, donijeti rjesenje o određivanju pocetka obavljanja izvršiteljske djelatnosti, sprovesti nadzor nad radom javnih izvršitelja, izraditi analizu efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja, uključujući rad javnih izvršitelja i uticaj reforme na produktivnost sudova nakon početka rada javnih izvršitelja. Ova mjera je ispunjena u najvećoj mjeri (29 od 32 javna izvršitelja je imenovano, ali su 3 već udaljena, bilo da su razriješeni ili da su sami podnijeli ostavku). Međutim, najveći problem je i dalje u svim aktivnostima koja uključuju mjerenje učinka javnih izvršitelja, jer nedostaje pouzdana baza podataka odakle bi se na pouzdan način pravile analize o radu izvršitelja, uključujući i njihov uticaj na produktivnost sudova.

Jedan od najproblematičnijih oblasti i dalje ostaje vezana za smjernicu 2.6.8. – uspostavljanje pouzdanog statističkog sistema u skladu sa smjernicama CEPEJ-a, koji u oblasti izvršenja treba da bude u mogućnosti da mjeri stope naplate troškova i trajanje izvršnog postupka. Ova mjera još nije realizovana, ali je njena realizacija u toku, iako se već u ovoj fazi postavlja pitanje unesenih podataka i operativnih i realnih mogućnosti sistema koji je kreiran. Takođe je upitno realizovanje aktivnosti definisanja i uvođenja standardizovanih obrazaca statističkih izvještaja u skladu sa CEPEJ smjernicama.

Strateške smjernice za rad javnih izvršitelja se nalaze u oblasti 5.5.3., koja je u cjelosti njima i posvećena.

Prva od tih smjernica, 5.5.3.1, posvećena je imenovanju javnih izvršitelja, koju smo već komentarisali i koja je u najvećoj mjeri ispunjena, no, ne i bez poteškoća, naročito u toku 2014. godine, kada se, naprimjer, na prvi konkurs javilo samo 16 lica, a potrebno je bilo popuniti 32 mjesta za javne izvršitelje

Smjernica 5.5.3.2 koja obuhvata kontinuirano praćenje efekate rada javnih izvršitelja, podrazumijeva cijeli niz aktivnosti od kojih sje većina samo djelimično ispunjena. Tako je već pomenuti izvještaj o radu javnih izvršitelja koji će sadržati podatke o broju predmeta u radu kod javnih izvršitelja, opterećenosti svakog javnog izvršitelja pojedinačno, kvalitetetu rada javnih izvršitelja i broj predmeta izvršenja u sudovima urađen samo za 2014 i 2015 godinu. Sa druge strane, aktivnosti na podizanju svijesti javnosti o radu javnih izvršitelja kroz promotivne materijale su imale veoma malo efekta i u javnosti i dalje postoji veliki stepen nepoznavanja prava i obaveza od strana građana. Naročito je problematično odsustvo kontinuirane edukacije javnih izvršitelja u cilju kvalitetnijeg obavljanja djelatnosti, jer je ova aktivnost sprovedena samo djelimično (deset seminara sa OSCE-om) i ne postoji Plan i program kontinuirane edukacije, kao ni plan eventualne provjere znanja na povremenoj bazi.

Smjernica 5.5.3.3, za uspostavljanje jedinstvenog softverskog sistema za vođenje predmeta kod javnih izvršitelja je već komentarisana i do danas nije sprovedena u djelo, iako se radi na njenom ispunjavanju.

U posljednem dijelu ovog dokumenta koji se odnosi na javne izvršitelje, smjernica 5.5.3.4 je posvećena omogućavanju pristupa bazama podataka državnih organa i organa državne uprave neophodnim za sprovođenje izvršenja. Ova smjernica je ispunjena u najvećoj mjeri, tako da danas izvršitelji imaju pristup svim podacima koji su relevantni za njihov posao.

Zaključak:

Uzimajući u obzir sve konstatovane i navedene systemske, zakonodavne i praktične nedoumice i probleme koji se javljaju u sitemu izvršenja, nameće se zaključak da su dodatne intervencije potrebne u oblasti preciziranja prava i obaveza u sferi:

- disciplinske odgovornosti javnih izvršitelja,
- izbora i razrješenja,
- dodatne edukacije izvršitelja i sa njima povezanih institucija,

- kontrole i nadzora
- statusa javnih izvršitelja kao javnih funkcionera
- tarifiranja i sistema naplate potraživanja
- informisanosti građana o pravima i obavezama u sistemu izvršenja
- statistike i baze podataka o radu javnih izvršitelja

Na kraju, kada uzmemo u obzir sve nedostake i probleme na koje se naišlo u sistemu izvršenja, ali i sve uspjehe i pozitivne efekte koji je novi sistem izvršenja donio sa sobom, može se reći da se, za sada, projekat uvođenja sistema javnih izvršitelja može ocijeniti kao uspješan primjer implementacije pravosudnih reformi u Crnoj Gori, uz rezervu da se moraju uložiti i dodatni naponi da se u narednim godinama dođe do sistemskih rješenja kojima bi se uklonili postojeći problemi i nedostaci.

Preporuke:

1. Novim Akcionim planom za implementaciju strategije za reforme u pravosuđu je potrebno predvidjeti izradu plana i programa kontinuirane edukacije i stručnog usavršavanja javnih izvršitelja u vezi sa pravnim okvirom i praksom sistema izvršenja, ali i drugih elemenata pravnog sistema, a koji su neophodni za otklanjanje problema u radu izvršitelja i dalje unaprijeđivanje efikasnosti u njihovom radu. Plan i program edukacije mora biti usaglašen i kreiran od strane Komore i Ministarstva pravde i mora obuhvatiti:
 - vremenski okvir i frekventnost edukacije,
 - metodologiju i detaljan opis edukativnih aktivnosti,
 - institucije koje su uključene u edukativne aktivnosti,
 - obaveznost edukativnih programa,
 - druge informacije koje su potrebne za uspješnu realizaciju edukativnih programa.
2. Novim Akcionim planom za implementaciju strategije za reforme u pravosuđu treba predvidjeti donošenje novih izmjena i dopuna Zakona o javnim izvršiteljima i Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, kao i pratećih pravilnika i dokumenata u vezi sa pitanjima i problemima koji su navedeni u preporukama 3,4,5,6,7,8,9,10,11,12 i 14 koje su definisane i obrazložene u ovoj analizi.
3. Potrebno je izvršiti reviziju i dopuna člana 73 kojim se definiše nadzor nad zakonitošću rada javnih izvršitelja i Komore izvršitelja radi daljeg preciziranja i dopune odredbi o metodologiji nadzora koji vrši Ministarstvo. Unutar tih izmjena, posebnu pažnju bi trebalo obratiti na preciziranje roka i forme obaveze obavještanja nadležnih organa u slučaju detektovanja elemenata krivičnog djela.
4. Takođe, u vezi sa članom 73 i članom 39, pošto se njima ne rješava pitanje nadzora nad zakonitošću i urednošću finansijske dokumentacije, bilo bi potrebno da se unutar novog člana ili dopunom postojećih članova, definisati instituciju, formu, metodologiju i vremenske okvire za kontrolu finansijske dokumentacije javnih izvršitelja.

5. U vezi sa kontrolom rada javnih izvršitelja koja je u rukama Komore izvršitelja, imajući u vidu ukupan korpus dešavanja u vezi sa radom javnih izvršitelja i niz problema i nedoumica koje iz takve "samokontrole" mogu nastati, a uzimajući u obzir potrebu jačanja javnog kredibiliteta, efikasnosti i pouzdanosti same izvršiteljske profesije, nameće se potreba izmjene člana 52 i kreiranja određenog nezavisnog tijela eksternog ili mješovitog tipa (od predstavnika pravosudnih institucija ili od njih i predstavnika Komore), koje bi samostalno vršilo kontrolu, po unaprijed definisanim zakonskim odrednicama, po izmijenjenom članu 52 ili nekom novom dodatnom članu Zakona o javnim izvršiteljima. Potrebno je da se ovakav sistem kontrole dodatno uredi pravilnikom kojim bi se regulisali:
- vremenski okvir kontrole,
 - sadržaj kontrole,
 - postupak kontrole,
 - komunikacija članova kontrolnog tijela sa drugim nadležnim institucijama,
 - objavljivanje i distribucija nalaza kontrole.
6. U vezi sa preporukom 3 i preporukom 4, treba razmotriti spajanje kontrole rada i finansijske kontrole koje bi vršilo zajedničko eksterno ili mješovito tijelo, kojem bi, pored predstavnika pravosudnih institucija i predstavnika Komore bili pridruženi i predstavnici institucija kojima je u nadležnosti finansijska kontrola.
7. U vezi sa preporukom 1, 3 i 4, pitanje obaveznosti dodatne edukacije i frekventnosti kontrole kod pojedinih javnih izvršitelja je, između ostalog, neophodno vezati za kriterijume efikasnosti rada, disciplinske odgovornosti i izrečenih disciplinskih mjera. Naime, frekvencija edukacije, kontrole rada i finansijske kontrole mora biti veća kod onih javnih izvršitelja koji pokazuju manje efikasnosti u radu, čije je rad opterećen različitim vidovima problema koji za posljedicu imaju pokretanja disciplinskih postupaka, kao i određivanje disciplinskih mjera.
8. U vezi sa ravnomjernom distribucijom predmeta u kojima su izvršni povjerioci javna preduzeća ili institucije na sve izvršitelje sa jednog područja, a sa ciljem očuvanja principa slobodne konkurencije, preporučuje se uvođenje dodatnih kriterijuma za raspodjelu predmeta i to putem:
- utvrđivanja broja završenih predmeta u procentima,
 - postojanje izrečenih disciplinskih mjera,
 - procentualno izraženi broj ukinutih rješenja o izvršenju i
 - procentualno izraženi broj naplaćenih rješenja po ukupnom broju predmeta (sadašnje rješenje uključuje samo ukupnu količinu naplaćenog novca) Novim Akcionim planom je potrebno predvidjeti neophodne izmjene u Zakonu o spriječavanju korupcije u vezi sa konačnim definisanjem statusa javnih izvršitelja kao javnih funkcionera. U vezi a tim, neophodno je napraviti izmjene i u svim ostalim

pratećim zakonskim i regulativnim dokumentima, a u cilju obezbjeđivanja efikasnog sprovođenja svih pravila i obaveza koje proističu iz statusa javnih funkcionera.

9. Potrebno je preciziranje zakonskih odredbi u vezi sa značenjem i sadržajem pojma "vjerodostojne isprave" u dijelu koji se odnosi na fakture sa otpremnicom, gde se izmjena mora odnositi na preciziranje da otpremnica mora biti potpisana od strane klijenta kojem je izvršena usluga ili isporučena odgovarajuća roba.
10. Neophodno je produžiti rok za podnošenje prigovora na izvršno rješenje, jer se značajna većina stranaka (čak 80.3%) koje su bile u položaju dužnika u procesu izvršenja izjasnila o roku od pet dana kao izuzetno kratkom i nedovoljnom za blagovremeno podnošenje prijava. Ovakva sugestija dobija na težini ako se uzme u obzir raširena praksa javnih izvršitelja da izvršna rješenja šalju krajem radne nedjelje, tako da se rok skraćuje za dane vikenda i dan dostave, što je ukupno 3 od zakonski propisanih 5 dana. Zbog toga se sugerije da se rok za dostavu produži na najmanje 7, a najduže 10 radnih dana, kako bi se obezbijedio razuman i pravedan rok za podnošenje žalbe od strane izvršnog dužnika.
11. Potrebno je pojačati kontrolu nad izdavanjem računa od strane javnih izvršitelja za izvršene radnje u procesu izvršenja, jer je evidentan trend neizdavanja računa od strane izvršitelja. U vezi sa tim, potrebno je izvršiti dopunu zakonskog okvira za disciplinsku odgovornost i revidirati postojeći član sa dopunom za težu disciplinsku odgovornost za javnog izvršitelja u slučaju neizdavanja računa. Potvrda za ovakve trendove prilikom naplate se može naći u izvještajima Ministarstva pravde, ali i u istraživanju javnog mnijenja koje je sproveo CEMI, gde je čak 35.5% onih koji su plaćali troškove izvršenja izjavilo da nije dobili adekvatan račun ili potvrdu za izvršeno plaćanje od strane javnog izvršitelja.
12. Potrebno je preispitati sistem dostave izvršnih rješenja, kao i kontrolu izvršenja dostave, a u vezi sa učestalim pritužbama izvršnih dužnika o neurednoj ili neizvršenoj dostavi rješenja, a samim tim u vezi i sa uskraćivanjem mogućnosti za prigovor na dato rješenje. U istraživanju koji je CEMI sproveo na reprezentativnom uzorku građana, 16.4% anketiranih koji su bili u izvršnom procesu je izjavilo da im nije dostavljeno izvršno rješenje.
13. Potrebno je preduzeti hitne mjere na sprovođenju informativne kampanje o obavještavanju građana o njihovim pravima i obavezama u vezi sa izvršnim postupkom, jer je konstatovan značajan broj građana sa niskim ili neadekvatnim stepenom informisanosti o zaštiti sopstvenih prava u izvršnom postupku (istraživanje CEMI-ja pokazuje da jedna petina od ukupnog broja građana ne zna da ima pravo na žalbu ili vjeruje da ništa ne može promijeniti u postupku). Svi vidovi informativnih i promotivnih kampanja vezanih za ovo pitanje trebaju da budu koordinisani od strane Komore javnih izvršitelja i Ministarstva pravde, a preporučuje se i koordinacija i učešće predstavnika civilnog društva koji se bave ovim područjem pravosudnih reformi.

14. Novim Akcionim planom je potrebno predvidjeti vršenje zakonodavnih izmjena u oblasti naplate potraživanja sa žiro računa dužnika, zbog raširene prakse neselektivnog skidanja sredstava sa računa dužnika, bez vođenja računa o zakonskim ograničenjima vezanim za plate, penzije i druga lična primanja. U vezi sa tim, potrebno je precizirati zakonske obaveze banaka i javnih izvršitelja kojima bi se omogućilo poštovanje postojećih zakonskih obaveza u ovoj oblasti. Prilikom definisanja novih zakonskih rješenja treba voditi računa o postojećoj dobroj praksi pojedini izvršitelja koji naplatu potraživanja vrše u komunikaciji sa poslodavcem dužnika ili sa Fondom PIO, gde se od ličnih primanja oduzima samo zakonski propisan dio.
15. Potrebno je preduzeti sve mjere na što skorijem dovršenju aktivnosti na uspostavljanju baze podataka sa informacijama o radu javnih izvršitelja, kao i koordinaciju ovih podataka sa podacima iz pravosuđa (PRIS) u vezi sa efikasnošću rada svih segmenata u sistemu izvršenja. Unos podataka, njihova kontrola i obrada mora biti predmet stalnog nadzora i unaprijeđivanja i u vezi sa tim potrebno je uraditi neophodne propise i pravila o radu, za svakog od subjekata iz sistema izvršenja. Takođe, neophodna je stalna komunikacija i konsultacija između organa i institucija iz sistema izvršenja i isporučioaca baze podataka i pratećeg informacionog sistema u cilju njegovog unaprijeđivanja, prilagođavanja i povećanja njegove efikasnosti u narednim godinama.

5.5.4. Centar za posredovanje i posrednici

Jačanje Centra za posredovanje i posrednika, planirano je kroz tri strateške smjernice: unapređivanje sistema vođenja statistike koja omogućava praćenje upotrebe i efekata uspjehnosti primjene posredovanja (5.5.4.1), jačanje kapaciteta Centra za posredovanje u pogledu podrške rada posrednika (5.5.4.2) i sprovođenje kontinuirane edukacije posrednika i specijalizacije (5.5.4.3).

Ove smjernice se smatraju realizovanim tako što se u praksi vodi uredna evidencija o sprovedenim postupcima medijacije, urađena je analiza postojećeg broja posrednika i njihov rad, a Analizom su razmotrena i sva pitanja od značaja za unaprjeđenje rada posrednika u Crnoj Gori. Takođe, donijet je Plan obuka za posrednike za 2016. godinu, koji se sproveden u praksi. Iako i u Strategiji reforme pravosuđa 2014-2018 stoji predlog da se afirmiše institut posredovanja u sudskim predmetima u kojima je tužena država Crna Gora, za to nije predviđena konkretna mjera.

Analiza o primjeni posredovanja u Crnoj Gori Akcije za ljudska prava pokazala je da sudovi nedovoljno upućuju na medijaciju, da je propisana naknada za posrednike izuzetno niska i ne stimuliše profesionalno bavljenje tom profesijom, kao i da u pogledu kontrole rada posrednika, pored evidencije o okončanju postupka sporazumom, nema evaluacije njihovog rada i analize kvaliteta.⁶²² Razlog još uvijek nedovoljne primjene posredovanja u Crnoj Gori, predstavlja i nizak nivo informisanosti građana o posredovanju i njegovim prednostima.

⁶²² "Posredovanje (medijacija) u Crnoj Gori", Akcija za ljudska prava, januar 2017.

Prije kontakta sa posrednikom stranke po pravilu nemaju relevantne informacije o tome šta znači posredovanje. Na osnovu istraživanja CeMI i HRA u martu 2016. godine utvrđeno je da postoji nizak stepen povjerenja građana u posrednike jer je srazmjerno malo građana na nivou države bilo u kontaktu s njima (0,5%), dok je čak 21% bio u kontaktu sa sudovima. Međutim, od građana koji su ostvarili kontakt s posrednicima, više njih je imalo povjerenja u posrednike (40%), nego u sudije i tužioce (35%) ili advokate (33%).

Stručno usavršavanje posrednika, kao i supervizijski sastanci, na kojima posrednici razmjenjuju iskustva pod vođstvom najiskusnijih posrednika, ne održavaju se redovno, već *ad hoc*, u zavisnosti od stranih donatorskih projekata. Trebalo bi obezbijediti da se supervizijski sastanci obavezno organizuju na godišnjem nivou i da se za to u budžetu Centra obezbijede sredstva, a po mogućstvu i za druge redovne programe stručnog usavršavanja.

Zaključak:

Analiza o primjeni medijacije u Crnoj Gori koju je izradila HRA, pokazala je da sudovi nedovoljno upućuju na medijaciju, da je propisana naknada za posrednike izuzetno niska i ne stimuliše profesionalno bavljenje tom profesijom, kao i da u pogledu kontrole rada posrednika, pored evidencije o okončanju postupka sporazumom, nema evaluacije njihovog rada i analize kvaliteta. Razlog još uvijek nedovoljne primjene posredovanja u Crnoj Gori, predstavlja još uvijek nizak nivo informisanosti građana o posredovanju i njegovim prednostima. Prije kontakta sa posrednikom stranke po pravilu nemaju relevantne informacije o tome šta znači posredovanje. Iako i u Strategiji reforme pravosuđa 2014-2018 stoji predlog da se afirmiše institut posredovanja u sudskim predmetima u kojima je tužena država Crna Gora, za to nije predviđena konkretna mjera. Stručno usavršavanje posrednika, kao i supervizijski sastanci, na kojima posrednici razmjenjuju iskustva pod vođstvom najiskusnijih posrednika, ne održavaju se redovno, već *ad hoc*, u zavisnosti od stranih donatorskih projekata.

Napomena: izvještaj *Posredovanje (medijacija) u Crnoj Gori* Akcije za ljudska prava sadrži detaljne informacije o rezultatima posredovanja u Crnoj Gori sa preporukama za unaprijeđenje stanja. Neke od preporuka iz tog izvještaja su navedene u dijelu 2.5 Alternativni načini rješavanja sporova u okviru cilja Jačanja efikasnosti pravosuđa.

Preporuke:

1. Novi AP treba da propiše konkretnu mjeru koja bi obavezala Vladu Crne Gore da se obaveže da u svakom postupku u kome je strana u sporu prihvati posredovanje, da se povećaju naknade za posrednike izmjenom Uredbe Vlade Crne Gore o visini naknade za rad i naknade troškova posrednika; da se subvencijama podstakne primjenu posredovanja, odnosno da dijelom preuzme finansiranje, tako što će finansirati sve prve sastanke sa medijatorom, finansirati sve medijacije u određenom periodu ili u određenoj vrsti postupaka; da se Centru za posredovanje obezbijede sredstva za više promotivnih aktivnosti i sredstva da se supervizijski sastanci obavezno redovno organizuju bar jednom godišnje, kao i drugi programi stručnog usavršavanja posrednika.

2. Godišnji izvještaj Centra za posredovanje objavljivati uz obavještanje medija. To je dobra prilika da se dodatno promoviše posredovanje i razgovara o njegovom razvoju u Crnoj Gori.

3. Godišnje izvještaje Centra za posredovanje dopuniti informacijama o prosječnom trajanju posredovanja i o tome ko je inicirao posredovanje, koliko su sudije, odnosno tužioci i policija godišnje uputili predmeta na posredovanje, po sudovima i sudijama, a koliko su stranke same inicirale posredovanje prije pokretanja sudskog postupka, uz podatak o tome kako su došle na tu ideju. Važan statistički podatak za poređenje sa drugim državama je praćenje procenta ukupnog broja građanskih predmeta koji se iz sudova u toku godine uputi na posredovanje.

4. Analizirati kvalitet rada posrednika, uvesti adekvatne mjere za isticanje i nagrađivanje uspješnih posrednika.

5.5.5. Sudski vještaci

U odnosu na sudske vještace AP je predvidio tri strateške smjernice: Izmijeniti Zakon o sudskim vještacima u cilju jačanja odgovornosti sudskih vještaka (5.5.5.1), Unaprijediti sistem odgovornosti sudskih vještaka (5.5.5.2) i Sprovoditi edukaciju sudskih vještaka (5.5.5.3).

Prve dvije smjernice se smatraju realizovanim donošenjem Zakona o sudskim vještacima u avgustu 2016. godine ("Sl. list Crne Gore", br. 054/2016)⁶²³. Zakonom je unaprijeđen postupak postavljanja i razrešenja sudskih vještaka (5.5.5.1.1.), kao i sistem odgovornosti sudskih vještaka (5.5.5.1.2.). Usvajanjem Zakona o sudskim vještacima se stvorilo povoljno pravno tle za podizanje značaja vještačenja i vještaka u Crnoj Gori, ali svako ne i dovoljno samo po sebi.

Edukacija sudskih vještaka, za koju je bilo zaduženo Udruženje sudskih vještaka još uvijek nije u adekvatno primijenjena u praksi. Naime, iako u 2015. i 2016. godini postoji praksa dostavljanja izvještaja o edukaciji sudskih vještaka koji se podnosi okviru godišnjih izvještaja rukovodstva strukovnih sekcija i izvještaja Izvršnog odbora Udruženja sudskih vještaka Crne Gore, i iako se svake godine održava Godišnja skupština kada se podnoe pomenuti izvještaji, ovo udruženje okuplja manje od 15% sudskih vještaka u Crnoj Gori što dovodi do neadekvatne primjene u odnosu na sve koji nisu dio ove nevladine organizacije.

Stručna i laička javnost još uvijek nije u dovoljnoj mjeri prepoznala značaj vještaka u pravnom sistemu Crne Gore. Tako se u postupku usvajanja tri važna podzakonska akta (Pravilnik o načinu i programu provjere praktičnog iskustva za određenu oblast vještačenja, Pravilnik o sadržaju i obrascu legitimacije sudskih vještaka i Pravilnik o sadržaju, obrascu i načinu vođenja registra sudskih vještaka) niko od zainteresovane javnosti se nije odazvao pozivu, uključujući ni predstavnike sudskih vještaka.

⁶²³ Zakon je objavljen u „Službenom listu CG“, br. 54/2016 od 15.08.2016. godine, a stupio je na snagu 23.8.2016. godine.

Naknade i nagrade za rad vještaka su još uvijek niske i djeluju demotivirajuće na vještake.

Neophodno je poraditi i na širenju povjerenja u vještake. Prema istraživanju javnog mnjenja koje su u martu 2017. sprovedi CeMI i HRA, iznenađuje je da je svega 3,8% ispitanika imalo kontakt u posljednje dvije godine sa vještacima u samom postupku (7,5% je ukupno nekad imalo kontakt sa vještacima). Pohvalno je da je gotovo 2/3 (64,7%) smatralo da je vještak bio nepristrasan, ali isto tako vjerujemo da je ova ocjena još uvijek nedovoljno visoka jer je riječ o pozivu koji mora karakterisati stručnost, objektivnost i nepristrasnost, tako da i ova procenat bi trebao biti veći.

Preporuke:

1. Početi sa realizacijom mjere 5.5.5.3 ("Sprovoditi kontinuiranu edukaciju sudskih vještaka"). Potrebno je uraditi plan i program kontinuirane edukacije i stručnog usavršavanja svih vještaka u Crnoj Gori. Ova edukacija se ne može prepustiti Udruženju sudskih vještaka jer postoji veliki broj vještaka koji nisu dio ovog strukovnog udruženja. Ovu obavezu je neophodno predvidjeti budućim Akcionim planom i Strategijom.
2. Obezbjediti da državni organi uredno (bez kašnjenja) izmiruju svoje obaveze.
3. Nagrada za rad mora biti povećana. Rešenje predviđeno Zakonom o sudskim vještacima je bolje od prethodnog ali je još nedovoljno za količinu obaveza i odgovornost koju vještaci imaju.
4. Napraviti plan aktivnosti i uvođenje konkretnih mjera kojima se podstiče motivacija odgovarajućeg kadra za vršenje poslova vještačenja u onim oblastima (saobraćajna struka, informacione tehnologije, medicina...) u kojima je to neophodno, kako bi se izbjeglo ili svelo na minimum angažovanje vještaka iz inostranstva.
5. Preporučujemo ravnomjernu zastupljenost vještaka u postupcima pred sudom. Potrebno je voditi i redovno ažurirati spisak sudskih vještaka kao i njihovu angažovanost u sudskim procesima.
6. Nastaviti umrežavanje vještaka kroz jedno ili više udruženja. Predvidjeti veću i čvršću povezanost između sudskih vještaka, ali i njihovih predstavnika, kao i značajniju angažovanost prilikom usvajanja određenih zakonskih i podzakonskih rešenja. Naime, Ministarstvo pravde je uputilo javni poziv građanima, stručnim i naučnim institucijama, državnim organima, strukovnim udruženjima, političkim strankama, nevladinim organizacijama, medijima i drugim zainteresovanim organima, organizacijama, udruženjima i pojedincima, da se uključe u postupak pripreme podzakonskih akata, među kojima je bio i tekst Pravilnika o načinu i programu provjere stručnog znanja i praktičnog iskustva za određenu oblast vještačenja. Riječ je o veoma važnom podzakonskom aktu koji je kao takav prepoznat i Strategijom reforme pravosuđa i Akcionim planom za njeno sprovođenje. Međutim, nakon isteka roka za konsultacije

konstatovano je da nije bilo zainteresovanih subjekata u postupku, odnosno da u predviđenom roku Ministarstvu pravde nisu dostavljene inicijative, predlozi, sugestije ili komentari na tekstove podzakonskih akata.

7. Preporučujemo niže cijene polaganja ispita pred Komisijom za vještake jer je trenutna cijena (oko 90% prosječne zarade u Crnoj Gori) previsoka za domaće standarde.

5.5.6. Sudski tumači

U odnosu na sudske tumače AP je predvidio tri strateške smjernice: Izvršiti zakonsko uređenje ove oblasti sa posebnim akcentom na uslove za postavljanje sudskih tumača i razloge za odgovornosti (razrješenje), kao i ograničenja vremena na koje se postavljaju (5.5.6.1), Unaprijediti sistem odgovornosti sudskih tumača (5.5.6.2) i Sprovoditi kontinuiranu edukaciju sudskih tumača (5.5.6.3).

Prve dvije smjernice se smatraju realizovanim donošenjem Zakona o tumačima u julu 2016. godine⁶²⁴. Edukacije sudskih tumača se ne sprovode, što je i konstatovano u Četvrtom polugodišnjem izvještaju u kojem se navodi da mjera “Sprovoditi edukaciju sudskih tumača” (5.5.6.3.1) nije realizovana jer nijesu ispunjene njome predviđene aktivnosti: edukacija i izrada odgovarajućeg izvještaja o tome. Za primjenu ove mjere bili su zaduženi Ministarstvo pravde i Udruženje sudskih tumača.

U vezi sa Zakonom o tumačima, koji je stupio na snagu 7. avgusta 2016. godine, 121 stalni sudski tumač je podnio inicijativu Ustavnom sudu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredbi kojima je propisano da će se ispunjenost uslova za postavljanje za tumača provjeravati na ispitu za tumače koji se polaže pred Komisijom, koju obrazuje ministar pravde.

Podnosioci inicijative su naglasili “da stalni sudski tumači treba da polažu ispit za postavljanje koji su već polagali i položili, čime su diskriminirani u odnosu na subjekte koji polažu ispit samo po odredbama ovog zakona, i čime su stavljeni u nepovoljniji položaj u odnosu na njih, pa je povrijeđena odredba Ustava Crne Gore, kojom se svim građanima garantuje ravnopravnost i jednakost u pravima i obavezama”.⁶²⁵ Takođe, podnosioci inicijative su naveli i da su stalni tumači u Crnoj Gori svoje zvanje i pravo na obavljanje djelatnosti kao stalne stekli pod uslovima i kriterijumima koji su propisani Pravilnikom o stalnim sudskim tumačima od 26. decembra 2008. godine, na osnovu čega su donijeta rješenja o postavljenju stalnih sudskih tumača od strane ministra pravde. U vezi sa tim smatraju da im je Zakonom o tumačima prekršena ustavna garancija kojom je zabranjeno povratno dejstvo zakona, jer se odredbe ovog zakona primjenjuju i na lica koja su status stalnog sudskog tumača stekli prije njegovog stupanja na snagu što ga čini pravom iz kategorije stečenih prava. Iz Ministarstva pravde je navedeno da ne smatraju da je riječ o stečenom pravu tumača, kao i da treba imati u vidu da se uslovi za postavljanje za tuma-

⁶²⁴ “Sl. list CG”, br. 52/2016.

⁶²⁵ „Zakon o tumačima pred Ustavnim sudom“, Monitor, 17.2.2017. godine

ča propisani Zakonom o tumačima u značajnoj mjeri razlikuju i da su prošireni u odnosu na uslove koji su bili predviđeni ranije važećim Pravilnikom, pa je jedini mogući pristup bio da se pristupi postupku ponovnog postavljenja tumača u skladu sa uslovima Zakona.⁶²⁶ Ustavni sud još uvijek nije odlučio o podnijetoj inicijativi.

Zakon o tumačima propisuje da će se tumač, između ostalog, razriješiti i ako nesavjesno ili nestručno vrši dužnost tumača ili neopravdano odbije zahtjev za prevođenje podnesen od strane suda, državnog tužilaštva ili drugog organa koji vodi postupak (čl. 14, st. 1). U nastavku je propisano u kojim slučajevima se ima smatrati da tumač nesavjesno, odnosno nestručno vrši dužnost (čl. 14, st. 2 i 3), dok nije propisano šta se smatra pod „neopravdanim odbijanjem zahtjeva“. Tumači strahuju od mogućeg razrješenja u okolnostima kad odbijaju da postupe po zahtjevu suda, državnog tužilaštva ili drugog organa koji vodi postupak jer im nije plaćen ni prethodno obavljen posao, ili se značajno kasnilo sa isplatom, odnosno da li će se odbijanje u ovim okolnostima smatrati opravdanim.

Zaključak: Edukacija sudskih tumača se ne sprovodi. Veliki broj sudskih tumača (121) podnijeli su inicijativu Ustavnom sudu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti odredi Zakona o tumačima kojima je propisano da će i sudski tumači koji su ranije postavljeni na osnovu Pravilnika o stalnim sudskim tumačima iz 2008. godine morati da polažu ispit kojim se cijeni ispunjenost uslova za obavljanje te profesije u skladu sa novim Zakonom.

Jedan broj sudskih tumača je izrazio bojazan u pogledu mogućeg tumačenja zakonske odredbe kojom se predviđa razrješenje tumača koji "neopravdano" odbija da postupi po zahtjevu suda, državnog tužilaštva ili drugog organa koji vodi postupak, u slučaju kada odbiju zahtjev jer im prethodno obavljen posao nije plaćen ili se značajno kasnilo s isplatom.

Preporuke:

1. Hitno početi sa realizacijom mjere 5.5.6.3 ("Sprovoditi kontinuiranu edukaciju sudskih tumača").
2. Sprovesti analizu dosadašnje primjene Zakona o tumačima, razjasniti da li se odbijanje tumača da postupe po zahtjevu suda, državnog tužilaštva ili drugog organa kada im nije plaćen prethodno obavljen posao (ili se značajno kasnilo sa isplatom) može smatrati opravdanim.
3. Obezbjediti da državni organi uredno izmiruju obaveze prema tumačima.

⁶²⁶ „Tumači ponovo moraju na ispit“, Dan, 9. februar 2017.

ANNEX I

UKUPNA STATISTIKA REALIZACIJE CILJEVA STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA 2014-2018

NA OSNOVU IZVJEŠTAJA VLADE CRNE GORE

Vlada Crne Gore smatra da je oko 83% mjera predviđenih Strategijom reforme pravosuđa 2014-2018 realizovano ili se realizuju u kontinuitetu, 12% smatra djelimično realizovanim, a 4% nerealizovanim.

Od ukupno 174 mjere planirane Strategijom i pratećim Akcionim planom za njenu realizaciju za period 2014-2016 dospjele su 173 mjere, dok posljednja mjera treba da se primjeni pri kraju 2018. godine (3.1.1.2.1).

Od 173 dospjele mjere 144 ili 82,7% je realizovano ili se realizuju u kontinuitetu, 22 ili 12,3% je djelimično realizovano dok 7 mjera ili 4% nije realizovano.

U odnosu na svaki od 5 ciljeva predviđenih Strategijom, procenat njihove realizacije izgleda ovako:

1. „Jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa“, od ukupno 31 mjere, 29 ili **93,5% je realizovano** ili se realizuju u kontinuitetu, 3 ili 6,5% je djelimično realizovano;

2. „Jačanje efikasnosti pravosuđa“, od ukupno 64 mjere, 58 ili **90,6% je realizovano** ili se realizuju u kontinuitetu, 6 ili 9,3% je djelimično realizovano, 2 ili 3,1% nijesu realizovane.

3. „Crnogorsko pravosuđe kao dio evropskog pravosuđa“, od ukupno 14 mjera, 11 ili **78,6% je realizovano** ili se realizuju u kontinuitetu, 2 ili 14,3% su djelimično realizovane, 1 ili 7,1% nije realizovana.

4. „Jačanje dostupnosti, transparentnosti i javnog povjerenja u pravosuđe“, od ukupno 24 mjere, 22 ili **91,7% je realizovano** ili se realizuju u kontinuitetu, 2 ili 8,3% su djelimično realizovane.

5. „Razvoj pravosudnih institucija i drugih institucija u funkciji pravosuđa“, od ukupno 40 mjera, 27 ili **67,5% je realizovano** ili se realizuju u kontinuitetu, 9 ili 22,5% je djelimično realizovano, 4 ili 10% nijesu realizovane.

NAPOMENA: U polugodišnjim izvještajima o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za period 2014-2016 Vlada ne objavljuje podatke o ukupnom stepenu realizacije u odnosu na sve mjere, već samo u odnosu na one koje su dospjele u šestomjesečnom periodu o kojem se izvještava. Podaci koje ovdje iznosimo dobijeni su sabiranjem podataka iz pet polugodišnjih izvještaja. Znatno su pregledniji izvještaji o primjeni

Akcionog plana za poglavlje 23, od kojih svaki sadrži ukupan pregled realizovanih mjera. Nije jasno zašto se primjenjuje različita metodologija izvještavanja o primjeni dva akciona plana.

Skraćenice: R – realizovane mjere, R-K –mjere koje se realizuju u kontinuitetu, DR – djelimično realizovane mjere i NR – nerealizovane mjere

Rb	Mjera	I	II	III	IV	V
1.	1.1.1.1	R	R			
2.	1.1.1.2	R	R	R- K		
3.	1.1.1.3	R	R			
4.	1.1.1.4	R	R- K	R- K	R- K	R- K
5.	1.1.1.5			DR		
6.	1.1.2.1	R				
7.	1.1.3.1			R		
8.	1.1.3.2		DR			
9.	1.1.4.1			R- K		
10.	1.1.4.2	R	R	R		
11.	1.1.5.1	R				
12.	1.1.5.2			R		
13.	1.1.5.3			R- K	R- K	R- K
14.	1.1.6.1	R				
15.	1.1.6.2	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
16.	1.1.7.1				R	
17.	1.1.7.2				R	
18.	1.2.1.1	R- K		R- K	R- K	R- K
19.	1.2.2.1	R- K		R- K	R- K	R- K
20.	1.2.2.2	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
21.	1.2.2.3		R		R- K	
22.	1.2.3.1	R				
23.	1.2.3.2	DR				
24.	1.2.3.3	R- K	R.	R- K		R- K

25.	1.2.3.4	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
26.	1.2.4.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
27.	1.2.5.1	R				
28.	1.3.1.1	R				
29.	1.3.2.1	R				
30.	1.3.3.1		R			
31.	1.3.4.1	R		R- K	R- K	R- K
32.	2.1.1.1	R				
33.	2.1.1.2	R				
34.	2.1.1.3	R				
35.	2.1.1.4				DR	
36.	2.1.1.5					R- K
37.	2.1.2.1	R				
38.	2.1.2.2	DR				
39.	2.1.2.3	R	DR	NR		
40.	2.1.3.1			R		
41.	2.1.3.2			R		
42.	2.1.3.3		R- K	R- K	R- K	R- K
43.	2.1.4.1		R			
44.	2.1.5.1	R				
45.	2.1.5.2	R- K		R- K	R- K	R- K
46.	2.1.6.1	R	DR			
47.	2.1.7.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
48.	2.2.1.1	R				
49.	2.2.1.2	R				
50.	2.2.1.3	R				
51.	2.2.1.4	R				
52.	2.2.1.5	R- K	R- K	R- K	R- K	

53.	2.2.2.1		DR	R- K	R- K	R- K
54.	2.2.3.1	R	R- K	R	R- K	R- K
55.	2.2.4.1	R- K		R- K	R- K	R- K
56.	2.2.5.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
57.	2.3.1.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
58.	2.3.2.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
59.	2.3.2.2	R- K		R		
60.	2.3.3.1	R		R		
61.	2.3.4.1	R- K	R- K	R- K		R- K
62.	2.3.4.2	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
63.	2.3.5.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
64.	2.3.5.2	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
65.	2.3.5.3	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
66.	2.3.6.1		R- K	R- K	R- K	R- K
67.	2.3.6.2	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
68.	2.3.6.3	R				
69.	2.3.7.1	R- K		R- K	R- K	R- K
70.	2.3.8.1	R				
71.	2.3.8.2	R				
72.	2.3.8.3	R				
73.	2.3.8.4	R				
74.	2.3.9.1	R- K				
75.	2.4.1.1	R	DR	R	DR	
76.	2.4.1.2				DR	
77.	2.4.2.1	R- K		R- K	R- K	R- K
78.	2.4.3.1				R	
79.	2.4.3.2	R	R	R- K	R- K	R- K
80.	2.5.1.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K

81.	2.5.2.1	DR	DR	R- K	R- K	R- K
82.	2.5.3.1	R	R			
83.	2.5.4.1		R- K	R- K	R- K	R- K
84.	2.5.4.2	DR	R- K	R- K	R- K	R- K
85.	2.5.5.1	R- K				
86.	2.6.1.1		DR			
87.	2.6.2.1		NR	R- K	R- K	R- K
88.	2.6.3.1	NR	R- K	R- K	R- K	R- K
89.	2.6.4.1	DR		R- K		
90.	2.6.5.1			NR		NR
91.	2.6.6.1		R	NR		R
92.	2.6.7.1	DR	R			
93.	2.6.8.1	R				
94.	2.6.9.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
95.	2.6.10.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
96.	3.1.1.1.1	DR	R- K	R- K	R- K	R- K
97.	3.1.1.2.1					
98.	3.1.1.3.1	R				
99.	3.1.1.4.1		R- K	R- K	R- K	R- K
100.	3.1.2.1.1	R- K		R- K	R- K	R- K
101.	3.1.2.2.1				DR	DR
102.	3.1.2.3.1	R				
103.	3.1.2.4.1	R- K	R- K	R- K	DR	R- K
104.	3.2.1.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
105.	3.2.1.2					
106.	3.2.1.3		R- K	R- K	R- K	R- K
107.	3.2.1.4	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
108.	3.2.2.1	R	DR			

109.	3.3.1.1	NR				
110.	3.3.2.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
111.	4.1.1.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
112.	4.1.2.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
113.	4.1.2.2	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
114.	4.1.3.1					
115.	4.1.3.2	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
116.	4.1.3.3	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
117.	4.1.4.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
118.	4.2.1.1	R- K	R- K	R- K		
119.	4.2.2.1	R				
120.	4.2.3.1	DR				
121.	4.2.4.1			R		
122.	4.2.5.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
123.	4.3.1.1	R- K	R	R- K	R- K	R- K
124.	4.3.2.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
125.	4.3.2.2	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
126.	4.3.3.1		R- K	R- K	R- K	R- K
127.	4.3.4.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
128.	4.3.5.1		R	R		
129.	4.3.6.1	R- K		R- K	R- K	
130.	4.4.1.1				R	DR
131.	4.4.2.1		R			
132.	4.4.2.2			R- K	R- K	R- K
133.	4.4.3.1		R	R- K	R- K	R- K
134.	4.4.4.1	R		R- K	R- K	R- K
135.	5.1.1.1			R		
136.	5.1.2.1		R	R		

137.	5.1.3.1		DR	R	R- K	R- K
138.	5.2.1.1	R	R- K	R- K		
139.	5.2.2.1	DR	R- K	DR		
140.	5.2.3.1	R				
141.	5.2.4.1		R- K	R- K	R- K	R- K
142.	5.3.1.1		R			
143.	5.3.1.2		R			
144.	5.3.1.3			R	R- K	
145.	5.3.2.1	R- K		R- K	R- K	R- K
146.	5.3.3.1		R- K	R- K	R- K	R- K
147.	5.4.1.1	R				
148.	5.4.1.2	DR	R	R		
149.	5.4.1.3				DR	
150.	5.4.2.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
151.	5.4.3.1		R	R		R- K
152.	5.5.1.1.1			R	R	DR
153.	5.5.1.2.1			R- K	R- K	R- K
154.	5.5.1.3.1			NR		
155.	5.5.1.4.1			NR		NR
156.	5.5.2.1.1	R	R	R	R- K	R- K
157.	5.5.2.2.1	R- K	R- K	R- K		
158.	5.5.2.3.1	R- K	R	DR	R- K	R- K
159.	5.5.2.4.1		R	DR		
160.	5.5.2.5.1			R- K	DR	
161.	5.5.2.6.1	R	R- K		R- K	R- K
162.	5.5.3.1.1	R- K		R- K	R- K	R- K
163.	5.5.3.2.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
164.	5.5.3.3.1	R	DR			

165.	5.5.3.4.1		DR	DR		
166.	5.5.4.1.1	DR	DR	R- K	R- K	R- K
167.	5.5.4.2.1			R	NR	
168.	5.5.4.3.1	R- K	R- K	R- K	R- K	R- K
169.	5.5.5.1.1		DR			
170.	5.5.5.1.2		DR			
171.	5.5.5.3.1		R- K	R- K	R- K	R- K
172.	5.5.6.1.1		R	R		
173.	5.5.6.2.1			R		
174.	5.5.6.3.1			NR	NR	NR

ANNEX II

Tabela s uporednim pregledom disciplinskih prekršaja državnih tužioca i načela Kodeksa koji se podudaraju:

DISCIPLINSKI PREKRŠAJ		KRŠENJE ETIČKOG KODEKSA
1.	Član 108, st. 2, tač. 6 Zakona o Državnom tužilaštvu: Teži disciplinski prekršaj državnog tužioca je ako iznosi informacije koje je saznao postupajući u predmetima ili vršeći tužilačku funkciju;	Poglavlje I, koje se tiče opštih načela, tač. 2, st. b i c: Na dužnosti i u slobodno vrijeme državni tužioci ponašaće se tako: b) da će da će zadržati za sebe sve što je doznao o strankama i njihovim pravima, obavezama i pravnim interesima u okviru obavljanja dužnosti, osim ako bi to predstavljalo krivično djelo; c) da će čuvati tajnost podataka koje je saznao na radu ili u vezi sa radom, odnosno koji su zakonom ili odlukom nadležnog organa označeni kao državna, službena ili poslovna tajna; i Poglavlje III, koje se tiče posebnih pravila o odnosima i saradnji sa drugima, tač. 1, koja se tiče odnosa sa sudom, stav a: a) državni tužioci prilikom zastupanja pred sudom i u svakodnevnoj komunikaciji sa sudom dužni su poštovati i čuvati dostojanstvo suda, svoje lično dostojanstvo i dostojanstvo državnog tužilaštva;
2.	Član 108, st. 2, tač. 10 Zakona o Državnom tužilaštvu: Teži disciplinski prekršaj državnog tužioca je ako javno iznosi mišljenje o predmetu koji nije postao pravosnažan;	Poglavlje I, koje se tiče opštih načela, tač. 2, st. d: Na dužnosti i u slobodno vrijeme državni tužioci ponašaće se tako: d) da će se, u slučaju kada od rukovodioca državnog tužilaštva, ili rukovodioca višeg državnog tužilaštva dobije uputstvo za postupanje u određenom predmetu, uzdržati da o tome daje drugima bilo kakva obavještenja ili komentare;
3.	Član 108, st. 2, tač. 7 Zakona o Državnom tužilaštvu: Teži disciplinski prekršaj državnog tužioca je ako koristi tužilačku funkciju za ostvarivanje svojih privatnih interesa i interesa svoje porodice ili sebi bliskih lica;	Poglavlje I, koje se tiče opštih načela, tač. 2, st. f: Na dužnosti i u slobodno vrijeme državni tužioci ponašaće se tako: f) da se ni na koji način neće koristiti svojim službenim položajem ili ugledom državnog tužioca za ostvarivanje svojih prava ili interesa.

4.	Član 108, st. 2, tač. 4 Zakona o Državnom tužilaštvu: Teži disciplinski prekršaj državnog tužioca je ako u vršenju tužilačke funkcije ili na javnom mjestu dovodi sebe u stanje ili se ponaša na način koji nije primjeren vršenju tužilačke funkcije;	Poglavlje I, koje se tiče opštih načela, tač. 2, st. h: Na dužnosti i u slobodno vrijeme državni tužioci ponašaće se tako: h) da će se uzdržati od obavljanja slobodnih aktivnosti koje bi bile u sukobu sa službenim dužnostima ili bi mogle umanjiti njegov društveni ugled i ugled državnog tužioca, te da će obavijestiti rukovodioca neposredno višeg državnog tužilaštva ili sebi pretpostavljenog rukovodioca državnog tužilaštva o onim slobodnim aktivnostima koje bi u percepciji javnosti mogle pobuditi sumnju u njegovu samostalnost i objektivnost i time umanjiti njegov društveni ugled i ugled državnog tužilaštva;
5.	Član 108, st. 2, tač. 5 Zakona o Državnom tužilaštvu: Teži disciplinski prekršaj državnog tužioca je ako se neprimjereno odnosi prema učesnicima postupka i zaposlenima u državnom tužilaštvu;	Poglavlje II, koje se tiče pravila u vezi sa odnosom i saradnjom državnih tužilaca sa zaposlenima, tač. 1, koja se tiče odnosa između zaposlenih kod rukovodioca državnog tužilaštva, st. b: b) državni tužioci međusobno će se i prilikom zajedničkog rada uvažavati i odnositi se prema drugima s poštovanjem; i Poglavlje II, koje se tiče pravila u vezi sa odnosom i saradnjom državnih tužilaca sa zaposlenima, tač. 3, koja se tiče odnosa tužioca prema podređenima, st. a: a) državni tužioci će se u svakodnevnom radu prema zaposlenima odnositi otvoreno i sa uvažavanjem, biće pravedni i davati im dobar primjer.
6.	Član 108, st. 2, tač. 8 Zakona o Državnom tužilaštvu: Teži disciplinski prekršaj državnog tužioca je ako prihvata poklone ili ne dostavlja podatke o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa;	Poglavlje III, koje se tiče posebnih pravila o odnosima i saradnji sa drugima, tač. 7, koja se tiče društva - odnosa sa strankama i građanima uopšte, st. b b) državni tužioci će odbiti primanje poklona i usluga od stranaka i drugih učesnika u postupku. Ako je poklon ili pogodnost protivno njihovoj volji, ipak učinjena, izvijestiti o tome nadređene odmah po saznanju, u pisanom obliku i uz navođenje okolnosti pod kojima je uslijedio poklon ili pogodnost. Tako će postupati i ako je riječ o pokušaju davanja poklona ili činjenja pogodnosti.

ANNEX III

Tabela s uporednim pregledom disciplinskih prekršaja sudija i načela Kodeksa koji se podudaraju:

DISCIPLINSKI PREKRŠAJ		KRŠENJE ETIČKOG KODEKSA
1.	Član 108, stav 2, tačka 1 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama: Sudija bez opravdanog razloga ne uzima predmete u rad redom kojim su primljeni u skladu sa zakonom i Sudskim poslovníkom	Član 5 stav 3 i 4: Sudija je dužan da vrši svoju funkciju posvećeno i uz razumnu ažurnost. Sudija je dužan poštovati rokove u toku postupka, uz uvažavanje pravila o prioritetima u rješavanju predmeta i nastojati da primljene predmete istog stepena hitnosti rješava prema redosledu primanja u rad. Sudija je dužan voditi računa da nema nepotrebnog zastoja u radu na pojedinim predmetima i dužan je u najkraćem mogućem roku provesti postupak u kom odlučuje. U pogledu redosleda postupanja, sudija ne smije davati prednost nekoj od stranaka u postupku.
2.	Član 108, stav 2, tačka 5 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama: Sudija ne preduzima zakonom propisane mjere za poštovanje suda i učesnika u postupku	Član 5 stav 2: Sudija je dužan da održava red u svim postupcima pred sudom i da se u ophođenju sa strankama i drugim učesnicima u postupku i sudskim osobljem ponaša dostojanstveno, obzirno i s poštovanjem i Član 2: Sudije su dužne da sude po zakonu, u skladu sa Ustavom Crne Gore, ratifikovanim međunarodnim ugovorima i drugim propisima koji su donijeti na osnovu Ustava i zakona.
3.	Član 108, stav 3, tačka 1 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama: Sudija bez opravdanog razloga ne zakazuje ročišta ili pretrese u predmetima koji su mu dodijeljeni u rad ili na drugi način odugovlači postupak	Član 5 stav 3: Sudija je dužan da vrši svoju funkciju posvećeno i uz razumnu ažurnost. Sudija je dužan poštovati rokove u toku postupka, uz uvažavanje pravila o prioritetima u rješavanju predmeta i nastojati da primljene predmete istog stepena hitnosti rješava prema redosledu primanja u rad. Sudija je dužan voditi računa da nema nepotrebnog zastoja u radu na pojedinim predmetima i dužan je u najkraćem mogućem roku provesti postupak u kom odlučuje.

4.	Član 108, stav 3, tačka 7 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama: Sudija u vršenju sudijske funkcije ili na javnom mjestu dovodi sebe u stanje ili se ponaša na način koji nije primjeren vršenju sudijske funkcije	Član 7 stav 1 i drugi: Sudija će svojim ponašanjem u sudu i van suda poštovati i razvijati standarde ponašanja koji doprinose očuvanju ugleda suda i izgranji povjerenja javnosti u pravosuđe. i Član 9 stav 1: Sudija je dužan u javnim istupima promovisati ugled sudijske profesije.
5.	Član 108, stav 3, tačka 8 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama: Sudija se neprimjerenom odnosi prema učesnicima u sudskim postupcima i zaposlenima u sudu	Član 6 stav 1: Sudija je dužan da poznaje i poštuje razlike po osnovu rase, boje kože, vjere, nacionalne pripadnost, životne dobi, bračnog statusa, polne opredjeljenosti, socijalno-imovinskog položaja, političke opredjeljenosti i svakog drugog kriterijuma. Član 4, stav 1: Sudija će sudijsku funkciju vršiti bez favorizovanja, predubjeđenja ili predrasuda po osnovu rase, boje kože, vjere, nacionalne pripadnost, životne dobi, bračnog statusa, polne opredjeljenosti, socijalno-imovinskog položaja, političke opredjeljenosti i svake druge različitosti. Član 7, stav 1: Sudija će svojim ponašanjem u sudu i van suda poštovati i razvijati standarde ponašanja koji doprinose očuvanju ugleda suda i izgranji povjerenja javnosti u pravosuđe. i Član 10, stav 1 i drugi: Sudija je dužan održavati i razvijati dobre kolegijalne odnose i stručnu saradnju sa kolegama; Sudija je dužan pomagati sudijskim saradnicima i pripravnicima u njihovom stručnom obučavanju i usavršavanju. Sudija je dužan kod sudijskih saradnika i pripravnika razvijati nivo ponašanja u skladu sa ovim Kodeksom; Sudija je dužan korektno se odnositi prema svim zaposlenim u sudu.
6.	Član 108, stav 3, tačka 9 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama: Sudija iznosi povjerljive informacije koje je saznao postupajući u predmetima ili vršeći sudijsku funkciju	Član 7 stav 1 i 6: Sudija će svojim ponašanjem u sudu i van suda poštovati i razvijati standarde ponašanja koji doprinose očuvanju ugleda suda i izgranji povjerenja javnosti u pravosuđe. Sudija je dužan da čuva povjerljive informacije dobijene tokom vršenja sudijske funkcije i neće ih koristiti niti odavati u druge svrhe.
7.	Član 108, stav 3, tačka 10 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama: Sudija koristi sudijsku funkciju za ostvarivanje svojih privatnih interesa i interesa svoje porodice ili sebi bliskih lica	Član 7 stav 7 i 8: Sudija se ne smije koristiti svojim pozivom, službenim položajem i ugledom radi ostvarivanja imovinske koristi za sebe ili drugoga ili da bi unaprijedio svoje privatne interese, interese članova svoje porodice ili bilo čije druge interese.

		Sudija je dužan svoje privatne poslove obavljati pošteno i na način kojim bi se isključila mogućnost sumnje u Njegovu nezavisnost i nepristrasnost u obavljanju sudijske dužnosti i neće dozvoliti da njegovi finansijski interesi, kao i finansijski interesi članova njegove uže porodice negativno utiču na dignitet funkcije koje obavlja.
8.	Član 108, stav 3, tačka 11 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama: Sudija prihvata poklone ili ne dostavlja podatke o imovini i prihodima u skladu sa propisima kojima se uređuje sprječavanje sukoba interesa	Član 7 stav 3, 4 i 5: Sudija je dužan da se uzdrži od primanja poklona i besplatne usluge od stranaka i drugih učesnika u postupku, alii svih onih zbog kojih bi se mogla izazvati sumnja u njegovu nezavisnost i objektivnost. Sudija ne smije dozvoliti da članovi njegove porodice zaposleni u sudu ili bilo ko podređen autoritetu sudijske dužnosti, prihvati poklon, zajam ili uslugu za ono što bi sudija u obavljanju svoje dužnosti bio dužan učiniti ili je učinio. Ukoliko je poklon, usluga ili druga pogodnost učinjena suprotno njegovoj volji, sudija će odmah po saznanju za to, pismeno, uz navođenje okolnosti u kojima je učinjen poklon ili pogodnost, obavjestiti predsjednika suda ili državnog tužioca ukoliko su se takvom radnjom stvorili elementi krivičnog djela. Na isti način sudije će postupiti ukoliko se radi o pokušaju davanja poklona ili činjenju usluga.
9.	Član 108, stav 3, tačka 13 Zakona o Sudskom savjetu i sudijama: Sudija javno iznosi mišljenje o predmetu koji nije postao pravosnažan	Član 9, stav 2, 6, 7: Sudija je dužan da se van ročišta i pretresa uzdrži od davanja mišljenja o predmetu sa kojim je zadužen, o drugim predmetima i sudskim postupcima koji su u toku, kao i o odlukama sudova. Sudija je dužan uzdržati se od davanja bilo kakvih obavještenja medijima i zainteresovanim licima o konkretnim predmetima ukoliko za to nije ovlašćen. Predsjednik suda ili sudija koji je ovlašćen da da obavještenje medijima, dužan je dati što je moguće objektivniju informaciju, vodeći računa da je takvu informaciju u trenutku saopštavanja opravdano i dopušteno dati, obzirom na stadijum postupka, uzimajući u obzir sve okolnosti slučaja, a posebno potrebu za zaštitom ličnog i porodičnog život a stranaka i drugih učesnika u postupku, interesa maloljetnika i zaštite ličnog i porodičnog života oštećenog i okrivljenog, kako njihova prava ne bi bila povrijeđena.