



HUMAN
RIGHTS
ACTION | AKCIJA ZA
LJUDSKA
PRAVA



CENTAR ZA MONITORING I ISTRAŽIVANJE

IZVJEŠTAJ O REALIZACIJI STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA 2007-2012



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



Kingdom of the Netherlands

IZVJEŠTAJ O
REALIZACIJI STRATEGIJE
REFORME PRAVOSUĐA
2007-2012

Akcija za ljudska prava (HRA)

Centar za monitoring i istraživanje (CeMI)

Podgorica
jul 2015.

IZVJEŠTAJ O REALIZACIJI STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA 2007-2012

Autori
Vlado Dedović
Marija Vuksanović
Tea Gorjanc Prelević
Milorad Marković (poglavlje VI)

Uredila
Tea Gorjanc Prelević

Priprema i štampa
Mouse studio

Tiraž
250 kom



Kingdom of the Netherlands



Ovaj dokument je pripremljen uz podršku Evropske unije i Ambasade Kraljevine Holandije. Njegov sadržaj je isključiva odgovornost autora i ni u kom pogledu ne odražava stavove i mišljenja donatora.

Dokument je pripremljen i štampan u okviru projekta „Monitoring reforme pravosuđa“, koji su sproveli Akcija za ljudska prava (HRA) i Centar za monitoring i istraživanje (CeMI), uz finansijsku podršku Evropske unije i Ambasade Kraljevine Holandije.

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-642-08-2 (Akcija za ljudska prava)
ISBN 978-86-85547-52-2 (CEMI)
COBISS.CG-ID 33421072

SADRŽAJ

Uvod	7
Usvajanje strategija reforme pravosuđa 2007-2012 i 2014-2018	8
Osnivanje tijela za praćenje primjene strategija	9
Strateški ciljevi i aktivnosti prema Strategiji reforme pravosuđa 2007-2012.....	9
 Pregled učinka Strategije 2007-2012 po strateškim ciljevima.....	11
I JAČANJE NEZAVISNOSTI I SAMOSTALNOSTI PRAVOSUĐA.....	11
11 Revidirati Ustav i zakone u pogledu izbora nosilaca pravosudnih funkcija	11
12 Povjeriti zastupanje Republike u imovinskopравnim odnosima drugom posebnom organu.....	15
13 Proširiti ovlaštenja Sudskog i Tužilačkog savjeta u vođenju kadrovske politike u pravosuđu	16
14 Utvrditi jasne i objektivne kriterijume za izbor nosilaca pravosudnih funkcija.....	18
15 Utvrditi kriterijume za napredovanje i ocjenjivanje nosilaca pravosudnih funkcija	21
16 Revidirati postojeći normativni okvir kojim je uređena disciplinska odgovornost nosilaca pravosudne funkcije, prestanak funkcije i razrješenje, i preduzeti aktivnosti za njegovu dosljednu primjenu.....	24
17 Ostvariti veću samostalnost u pogledu određivanja razdjela budžeta za pravosuđe	28
 II JAČANJE EFIKASNOSTI PRAVOSUĐA.....	32
II1 Izvršiti analizu postojećeg broja i mreže sudova polazeći od mjesne i stvarne nadležnosti i zavisno od njenih rezultata utvrditi potreban broj sudova vodeći računa da se time ne ugrozi pravo stranaka na pristup sudu; izvršiti analizu postojećeg broja i mreže državnih tužilaca u pogledu mjesne i stvarne nadležnosti.....	32
II2 Ostvariti efikasnu zaštitu prava na suđenje u razumnom roku	35
II3 Izvršiti reviziju krivičnog procesnog zakona u pogledu koncepta istrage	37
II4 Izvršiti reviziju zakonodavstva u odnosu na maloljetnike donošenjem posebnog zakona	39
II5 Podsticati alternativno rješavanje krivičnih, građanskih, privrednih sporova.....	41
II6 Jačati ljudske resurse u pravosuđu (specijalizacija i edukacija nosilaca pravosudne funkcije, službenika i namještenika u pravosuđu, kao i redefinisanje njihove uloge u preduzimanju pojedinih radnji u predmetu).....	41

II7	Prenijeti određene nadležnosti sa sudova na druge organe.....	42
II8	Uraditi program rješavanja zaostalih predmeta.....	44
II9	Jačati menadžment u pravosuđu	45
II10	Uspostaviti sistem sudskih izvršitelja	46
II11	Unaprijediti metodologije vođenja pravosudne statistike.....	48
II12	Vršiti stalne analize rada pravosudnih organa.....	48
III	JAČANJE DOSTUPNOSTI PRAVOSUDNIH ORGANA, ODNOSNO OST-VARIVANJE PRISTUPA PRAVDI	50
III1	Stvoriti normativni okvir za uspostavljanje sistema besplatne pravne pomoći i obezbijediti sredstva za održivost tog sistema.....	50
III2	Omogućiti strankama da dobiju informacije za preduzimanje pojedinih radnji u sudskim postupcima i unaprijed ih upoznati sa visinom potrebnih troškova za te radnje (brošure, informatori, troškovnici, i sl.)	53
III3	Usvojiti posebna pravila i prakse od strane suda, odnosno državnog tužioca koja će se primjenjivati prema osjetljivim kategorijama lica (maloljetnici, žrtve silovanja, terorizma, nasilja u porodici, invalidi, itd.).....	54
III4	Usvojiti mehanizme za čuvanje sudskih, odnosno tužilačkih informacija i poboljšati sigurnost pravosudnih objekata.....	55
III5	Poboljšati uslove za adekvatan smještaj i opremu u pravosudnim organima i unaprijediti fizički pristup pravosudnim organima za posebne kategorije lica	58
III6	Poboljšati orijentaciju u zgradama pravosudnih organa i odrediti pravila ponašanja svih lica koja ulaze u zgrade pravosudnih organa	61
IV	JAČANJE JAVNOG POVJERENJA U PRAVOSUĐE.....	62
IV1	Obezbijediti bolju informisanost o ulozi i mjestu pravosudnih organa u pravnom sistemu.....	62
IV2	Uspostaviti različite modele komunikacije pravosudnih organa sa građanima, kako bi se građani u potpunosti upoznali sa vođenjem sudskih postupaka i svih radnji koje treba preduzeti da bi se postupak okončao; Omogućiti učesnicima u sudskim postupcima i građanima da daju određene primjedbe i sugestije radi poboljšanja rada pravosuđa.....	64
IV3	Učiniti dostupnim javnosti praktični aspekt načela o jednakom postupanju pravosudnih organa u jednakim stvarima; Poboljšati dostupnost sudskih odluka stručnoj i široj javnosti	67
V	EDUKACIJA U PRAVOSUDNIM ORGANIMA	70
VI	JAČANJE MEĐUNARODNE I REGIONALNE PRAVOSUDNE SARADNJE ..	74
VII	ALTERNATIVNO RJEŠAVANJE SPOROVA.....	77
VIII	BORBA PROTIV KRIMINALA, POSEBNO KORUPCIJE, TERORIZMA I ORGANIZOVANOG KRIMINALA	81
VIII1	Ratifikovati međunarodne konvencije i zaključiti bilateralne ugovore	81

VIII2	Analizirati usklađenost zakonodavstva sa međunarodnim standardima	82
VIII3	Analizirati kadrovski potencijal i zaposliti nedostajući kadar	84
VIII4	Dosljedno primijeniti Etički kodeks i vršiti stalnu edukaciju o etičkim načelima zaposlenih u pravosudnim organima	85
VIII5	Obezbijediti stalnu edukaciju i specijalizaciju	87
VIII6	Poboljšati radne i životne uslove i materijalni položaj nosilaca pravosudnih funkcija	88
VIII7	Depolitizovati nosioce pravosudnih funkcija	92
VIII8	Obezbijediti zaštitu integriteta nosilaca pravosudnih funkcija	94
VIII9	Izvršiti koncentraciju nadležnosti pravosudnih organa za djela organizovanog kriminala i korupcije	95
VIII10	Uvesti efikasne istražne mehanizame za borbu protiv korupcije	96
VIII11	Uvesti mehanizme za efikasnije oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom	97
VIII12	Obezbijediti efikasnu zaštitu oštećenog u krivičnom postupku	99
IX	SUDSKA PRAKSA	101
X	ZATVORSKI SISTEM	106
XI	PRAVOSUDNI INFORMACIONI SISTEM – PRIS	107
XII	PREPORUKE	111
Aneks 1	Uporedni pregled akcionih planova za reformu pravosuđa - Akcionog plana za poglavlje 23 koji sadrži dio I Pravosuđe i Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za period 2014-2016 uz predlog da se izvrši njihovo ujednačavanje u jedan strateški AP za sprovođenje reforme pravosuđa	
Aneks 2	Osvrt na prvi polugodišnji izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa	

Uvod

Crna Gora se u okviru privremenih mjerila za pregovaračko poglavlje 23 obavezala da usvoji i primijeni novu nacionalnu strategiju reforme pravosuđa (2013-2018) i prati akcioni plan, kao i da kroz mehanizam nadzora kontinuirano prati uticaj različitih mjera i preduzima korektivne mjere kada je to potrebno. 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.

Nova Strategija sadrži ista četiri strateška cilja kao i prethodna, a veliki broj strateških smjernica je isti ili suštinski isti, što upućuje na to da suštinski ciljevi reforme nisu ostvareni, i da je bilo neophodno planirati njihovo ostvarivanje i u narednom četvorogodišnjem periodu.

Posebno imajući u vidu da je Crna Gora na put reforme pravosuđa krenula prije petnaest godina, Projektom reforme pravosuđa 2000. godine, potrebno je sagledati i analizirati dosadašnje učinke da bi se obezbijedilo da se reforma u naredne četiri godine uspješno i okonča.

Međutim, nova Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 i AP za njenu primjenu, nisu zasnovani na temeljnoj procjeni dostignuća prethodne strategije. Poglavlje iz nove Strategije 2014-2018 pod nazivom „Analiza efekata Strategije reforme pravosuđa za period 2007-2012“ ne pruža dovoljno podataka na osnovu kojih se mogu mjeriti i ocjenjivati prethodni učinci, kao ni izvještaji Komisije za implementaciju Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2007-2012.

Osnovna primjedba na sadržaj i navedenog poglavlja i Strategije u cjelini je da zapažanja o nedostacima ili uspjesima nisu zasnovana na analizama, već su data paušalno, kao što je to bio slučaj i u prethodno važećoj Strategiji. Naša glavna preporuka je da se ovakav pristup promijeni i da se ubuduće više pažnje i sredstava uloži u kvalitativne, temeljne analize napredovanja u reformi, koje će biti objavljene i o kojima će se raspravljati. Vjerujemo da će se tako uložena sredstva višestruko isplatiti i spriječiti da se djelotvorna primjena onoga što je davno isplanirano ponovo odloži za neizvjesnu budućnost.

Cilj ovog izvještaja je da pruži detaljniji uvid u efekte prethodne Strategije reforme pravosuđa za period 2007-2012 i uporedi ih s novim planiranim ciljevima, smjernicama, mjerama i aktivnostima Strategije za 2014-2018 da bi se uvidjelo da li su nova Strategija i njen AP obuhvatili sve neophodne promjene.

U Izvještaju je sagledano ostvarivanje strateških ciljeva iz Strategije reforme pravosuđa 2007-2012 na osnovu: AP-a za njenu primjenu,¹ nove Strategije reforme pravosuđa 2014-2018, posebno poglavlja pod naslovima "Analiza efekata Strategije reforme pravosuđa 2007-2012" i "Analiza stanja", izvještaja Komisije za implementaciju AP uz

¹ AP za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2007-2012, decembar 2007.

Strategiju 2007-2012², prvog polugodišnjeg izvještaja Savjeta za praćenje sprovođenja nove Strategije³, Akcionih planova za pregovaračka poglavlja 23 i 24, kojima su operacionalizovane preporuke iz izvještaja o analitičkom pregledu usklađenosti zakonodavstva (tzv. izvještaja o skriningu),⁴ 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.⁵ Korišćeni su i izvještaji ili mišljenja Savjeta Evrope, Evropske komisije i nevladinih organizacija iz Crne Gore. Na kraju izvještaja su posebno izdvojene i sve preporuke.

Usvajanje strategija reforme pravosuđa 2007-2012 i 2014-2018

Vlada Crne Gore je u junu 2007. usvojila Strategiju reforme pravosuđa (2007-2012), a u decembru 2007. i AP za njenu implementaciju⁶, kao osnovna dokumenta koja sadrže pravce reforme pravosuđa. U Srbiji i Hrvatskoj su Strategije reforme pravosuđa usvojila zakonodavna tijela, što je primjerenije sistemu podjele vlasti u državi, u kome sudstvo čini nezavisnu granu vlasti.

Strategija na početku sadrži uvod u kome se podsjeća da je prethodno 2000. godine bio usvojen Projekat reforme pravosudnog sistema u Crnoj Gori, kojim su utvrđena osnovna 4 pravca reforme: donošenje novih zakona, implementacija novih zakona, stručno usavršavanje nosilaca pravosudne funkcije, formiranje posebnih institucija i razvoj pravosudnog informativnog sistema PRIS. Navedeno je da je usvojeno preko 20 zakona kojima je uređen rad sudova i tužilaštava, krivični i parnični postupak itd, da su usvojeni i podzakonski akti, ali su date izuzetno sažete ocjene o efektima primjene tih zakona. Ocjena stanja koje je prethodilo usvajanju strategije date u okviru svakog od segmenata Strategije, data je u okviru podnaslova "Postojeće stanje",

2 Vlada je usvojila polugodišnje izvještaje Komisije za 2007 i 2008. godinu, kao i godišnje izvještaje za 2009, 2010 i 2011. godinu (<http://www.pravda.gov.me/biblioteka/izvjestaji?pagerIndex=2>). Izvještaji sadrže samo kratak osvrt na realizaciju strateških ciljeva i planiranih mjera, kao i tabelarni prikaz ostvarenih i neostvarenih mjera, ali ne i relevantne statističke podatke koji se odnose na primjenu zakona, detaljnija obrazloženja i analize postignutih efekata ili razloge zbog kojih određene mjere nisu realizovane ili nisu realizovane u potpunosti.

3 PRVI POLUGODIŠNJI IZVJEŠTAJ O REALIZACIJI MJERA IZ AP ZA IMPLEMENTACIJU STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA 2014-2016 (za period 1. avgust 2014. - 31. januar 2015), Podgorica, jun 2015. Za Osvrt na metodologiju ovog izvještaja vidjeti Aneks 2.

4 *Napomena:* AP za poglavlje 23 i AP za implementaciju Strategije reforme pravosuđa sadrže slične ili čak iste mjere, u onom dijelu u kojem se prioriteti iz Strategije i Izvještaja o skriningu poklapaju. Za detaljniji prikaz vidjeti Aneks 1 uz ovaj izvještaj.

5 Strategija proširenja i ključni izazovi 2014 – 2015, COM(2014) 700, Evropska komisija, str. 23, preuzeto sa: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_zaprosirenje/strategija_14_15.pdf

6 Predlog izmjena i dopuna AP za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2007 -2012 je usvojen u decembru 2011. na predlog Ministarstva pravde.

ali vrlo sažeto i paušalno. Ocjena nije zasnovana na rezultatima analiza primjene zakona od značaja za pravosuđe, istraživanjima stavova javnog mnjenja, stranaka u sudskim postupcima ili sl.⁷

Objekte Strategije su usvojene prije akcionih planova kojima su razrađene. Smatramo da bi bilo bolje, logičnije i svrsishodnije da se oba dokumenta izrađuju paralelno i da se paralelno usvajaju (kao što je to urađeno npr. u Hrvatskoj). U istom smislu smo dali i komentar 1 Osvrta na prvi polugodišnji izvještaj o praćenju primjene AP uz Strategiju za 2014-2016, Aneks 2.

Zaključak/ preporuke:

- *Neophodno je u kontinuitetu raditi periodične analize efekata primjene strateških mjera. Dobar primjer za to je mjera predviđena AP za poglavlje 23, 1.1.5.5. "Uraditi analizu zakonodavnog okvira i efekata njegove primjene u pogledu nezavisnosti pravosuđa, sa preporukama za unaprjeđenje sistema nezavisnosti pravosuđa", s tim što bi takvu mjeru trebalo predvidjeti po pravilu u odnosu na svaku stratešku smjernicu. Ovu mjeru ne poznaje Strategija reforme pravosuđa 2014-2018.*
- *Promijeniti praksu pa izrađivati i usvajati akcijske planove uz strategije, umjesto više mjeseci poslije usvajanja strategija.*

Osnivanje tijela za praćenje primjene strategija

Vlada Crne Gore je 2008. osnovala Komisiju za praćenje primjene Strategije i Akcionog plana. U sastavu ove Komisije su bile starješine svih pravosudnih i drugih relevantnih državnih organa na koje se strategija odnosila, kao i predsjednici Advokatske komore, Udruženja sudija i Udruženja državnih tužilaca.⁸ U sastavu Komisije, međutim, osim pomenutih strukovnih udruženja, nisu bili predstavnici nevladinih organizacija, kao ni akademska zajednica. Vlada je ponovo, prilikom formiranja Savjeta za praćenje primjene Strategije reforme 2014-2018, zatvorila sastav tijela za praćenje reforme za predstavnike nevladinih organizacija koje nisu strukovna udruženja sudija i državnih tužilaca.⁹

7 Primjer za to se nalazi već na strani 11 Strategije: "Iako nisu rađene iscrpne analize dugog trajanja sudskih postupaka, sasvim sigurno se može reći da za to postoje razlozi objektivne i subjektivne prirode, a oni su sljedeći..."; vidjeti u nastavku i I.4, str. 11 ovog Izvještaja.

8 Izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2007-2012 za prvi polugodišnji period decembar 2007 – jul 2008. godine, Komisija za implementaciju Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2007-2012, Podgorica, jul 2008.

9 Vidjeti pismo predsjedniku Vlade Crne Gore predstavnika NVO Akcija za ljudska prava i CEMI od 24/11/2014 (<http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/DOPIS-CeMI-i-HRA-24-nov-2014.pdf>) i odgovor Vlade od 10/12/2014. (<http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/Odgovor-Vlade.pdf>). Odluka o obrazovanju Savjeta za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa 2014-2018.

Zaključak i preporuka:

*Za uspješan napredak u reformama i mehanizam nadzora nad njihovim sprovođenjem korisno je uključiti organizacije koje su pokazale sposobnost da konstruktivnom kritikom doprinose reformama. **Vlada bi trebalo da raspisuje konkurs i omogući svim nevladinim organizacijama, umjesto samo strukovnim udruženjima sudija i tužilaca, da se kandiduju za mjesto u zvaničnim tijelima koja prate sprovođenje reformi. U sastav tih tijela trebalo bi uključiti i predstavnike akademske zajednice.***

Strateški ciljevi i aktivnosti prema Strategiji reforme pravosuđa 2007-2012

Četiri strateška cilja Strategije reforme pravosuđa (2007-2012) bila su: jačanje nezavisnosti i samostalnosti, efikasnosti, dostupnosti pravosuđa i jačanje javnog povjerenja u pravosuđe. Navedene su i oblasti u kojima je trebalo preduzeti reformske aktivnosti radi ostvarivanja strateških ciljeva: edukacija u pravosudnim organima, međunarodna pravosudna saradnja, alternativno rješavanje sporova, sudska praksa, pravosudni informacijski sistem i zatvorski sistem. Strategija je predviđala 77 aktivnosti za realizaciju ovih strateških ciljeva.

Iste ciljeve sadrži i nova Strategija reforme pravosuđa (2014-2018), koja je dopunjena i ciljem "Crnogorsko pravosuđe kao dio evropskog pravosuđa". Dva cilja iz prethodne Strategije (*Jačanje dostupnosti pravosudnih organa, odnosno ostvarenja pristupa pravdi i Jačanje javnog povjerenja u pravosuđe*) su spojena u jedan cilj: "Jačanje dostupnosti, transparentnosti i javnog povjerenja u pravosuđe".

Nova Strategija sadrži i 18 strateških smjernica i 156 aktivnosti za njihovu realizaciju, od kojih su 53 iste ili suštinski iste kao aktivnosti iz prethodne Strategije i uglavnom se odnose na jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti nosilaca pravosudne funkcije, kao i na efikasnost pravosuđa.

godine donesena je u skladu sa Uredbom o Vladi Crne Gore ("Sl. list CG", broj 80/08) shodno kojoj Vlada može obrazovati privremeno radno tijelo odlukom, utvrđujući njegov sastav i zadatak, radi razmatranja pojedinih pitanja iz svoje nadležnosti i davanja mišljenja i predloga. Shodno ovoj Uredbi, Vlada nije bila obavezna da raspisuje konkurs za obrazovanje Savjeta ili imenovanje članova iz NVO sektora, već je mogla samoinicijativno pozvati predstavnike relevantnih NVO sa da učestvuju u radu privremenog tijela. Isto tako je Vlada donijela i Odluku o obrazovanju nacionalne komisije za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala ("Sl. list CG", broj 61/10 od 22.10.2010, 04/11 od 18.01.2011, 47/11 od 23.09.2011, 17/12 od 27.03.2012) kojom su Vanja Čalović (NVO MANS) i Zlatko Vujović (Koalicija NVO Saradnjom do cilja) imenovani za punopravne članove tog tijela.

Pregled učinka Strategije 2007-2012 po strateškim ciljevima

I JAČANJE NEZAVISNOSTI I SAMOSTALNOSTI PRAVOSUĐA

Crna Gora se obavezala da će u okviru ovog strateškog cilja preduzeti sedam aktivnosti u cilju "uspostavljanja takvih mehanizama kojima će pravosuđe moći nezavisno i samostalno od drugih vlasti da ispunjava svoju funkciju zaštite ljudskih prava i sloboda, kroz redefinisanje statusa nosilaca pravosudnih funkcija, uključujući postupke za njihov izbor, ocjenjivanje i napredovanje, odgovornost i poboljšanje materijalnog položaja" (str. 8). Uprkos donošenju Ustava 2007. i brojnim izmjenama zakona u međuvremenu, ovaj cilj ni do 2015. godine nije ostvaren, o čemu svjedoči i to da su najvažniji zadaci prenijeti u vidu strateških smjernica u novu Strategiju 2014-2018:

- utvrditi jasne i objektivne kriterijume za izbor nosilaca pravosudnih funkcija;
- utvrditi kriterijume za napredovanje i ocjenjivanje nosilaca pravosudnih funkcija;
- ostvariti veću samostalnost u pogledu određivanja razdjela budžeta za pravosuđe;
- revidirati postojeći normativni okvir kojim je uređena disciplinska odgovornost nosilaca pravosudne funkcije, prestanak funkcije i razrješenje, i preduzeti aktivnosti za njegovu dosljednu primjenu.

II Revidirati Ustav i zakone u pogledu izbora nosilaca pravosudnih funkcija

Prva aktivnost propisana Strategijom 2007-2012 u cilju *Jačanja nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa* bila je da se revidiraju Ustav i zakoni u pogledu izbora sudija i tužilaca. Aktivnost je propisana bez bližeg uputstva o tome u kom pravcu ih revidirati, osim da to treba učiniti u cilju „jačanja i zaštite nezavisnosti i samostalnosti nosilaca pravosudnih funkcija, kroz dosljednu primjenu postojećeg zakonodavnog okvira, njegovo stalno preispitivanje i nadogradnju, kako bi se obezbijedila zaštita pravosudnog sistema od mogućeg uticaja drugih vlasti“ (str. 8). Neposredno prije usvajanja Ustava, Savjet Evrope je postavio Crnoj Gori sedam zahtjeva koje je trebalo da ispuni prije pristupa toj međunarodnoj organizaciji, od kojih je jedan bio da Ustavom obezbijedi da politička vlast nema dominantan uticaj na izbor i razrješenje

sudija i tužilaca.¹⁰ Međutim, **izostanak temeljne analize problema i cilja koji je bilo potrebno ostvariti, a u suštini političke kalkulacije, bez uvažavanja doprinosa stručne javnosti,¹¹ dovele su do toga da cilj ne bude ispunjen, da se usvoje neodgovarajuće ustavne i zakonske garancije i da se reforma Ustava i pratećih zakona tri godine od donošenja Ustava ispostavi kao neophodna.¹²**

Ustav donijet u oktobru 2007. je izmjestio izbor sudija iz Skupštine u nadležnost Sudskog savjeta,¹³ i predvidio osnivanje Tužilačkog savjeta, nadležnog za izbor zamjenika tužilaca¹⁴. Prateći ustavne promjene AP Strategije reforme pravosuđa 2007-2012, usvojen u decembru 2007, sadržao je brojne mjere koje su se odnosile na revidiranje izbora nosilaca pravosudnih funkcija, a koje je trebalo primijeniti do kraja III kvartala 2008. Ove mjere su, između ostalog, uključivale usvajanje Zakona o Sudskom savjetu, izmjene Zakona o državnom tužilaštvu, definisanje kriterijuma za izbor nosilaca pravosudne funkcije i ocjenjivanje njihovog rada, kao i uspostavljanje Sudskog i Tužilačkog savjeta.

Sudski savjet je uspostavljen 2008. godine kao samostalan organ. Ustavom je propisana njegova nadležnost za izbor i razrješenje svih sudija i predsjednika suda. Predsjednik Savjeta bio je predsjednik Vrhovnog suda.¹⁵ Zakonom o Sudskom savjetu¹⁶ je djelimično propisana nadležnost Savjeta, način njegovog odlučivanja, kao i način izbora i položaja njegovih članova. Osnovan je i Tužilački savjet, sa dužnošću da obezbjeđuje samostalnost državnih tužilaštava i državnih tužilaca.¹⁷

Međutim, ustavno ustrojstvo iz 2007. godine nije dovelo do jačanja garancija nezavisnosti pravosuđa iz više razloga. **Sastav Sudskog savjeta, propisan čl. 127 Ustava, omogućavao je dominantan politički uticaj**, jer su od deset članova Savjeta, sudije birale samo četiri, dok su preostali članovi birani voljom parlamentarne većine -

10 Vidjeti Mišljenje Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope o pristupanju Crne Gore toj organizaciji (*Accession of the Republic of Montenegro to the Council of Europe*, Opinion 261 (2007), 17.4.2007, tač. 19.2.1.2: "(T)he independence of the judiciary must be guaranteed and the imperative of avoiding any decisive role of political institutions in the procedure of appointment and dismissal of judges and prosecutors recognized".

11 Javna rasprava o Nacrtu ustava je organizovana tako što su se članovima Ustavnog odbora dostavljali komentari na Nacrt, koji na njih nisu odgovarali. Komentare je dostavila i Venecijanska komisija, od kojih nisu svi uvaženi, niti je obrazloženo zbog čega nisu uvaženi. Proces od utvrđenja Predloga Ustava do njegovog izglasavanja bio je netransparentan za javnost, pa se na kraju nije znalo koji je tekst usvojen sve do objavljivanja Ustava u Službenom listu.

12 Analiza potrebe izmjene Ustava u odnosu na jačanje nezavisnosti pravosuđa, februar 2011, Ministarstvo pravde. (Analiza je podstaknuta preporukama i zahtjevima za promjenu Ustava i to: "Mišljenjem Venecijanske komisije o Ustavu iz decembra 2007, Izvještajima o napretku Crne Gore Evropske komisije iz 2008 i 2009, Mišljenjem Evropske komisije o zahtjevu za članstvo Crne Gore u EU iz 2010, ekspertize dobijene kroz Projekat "Reforma pravosuđa, IPA 2007", finansiran od strane Evropske komisije; izvještajima nezavisnih eksperata Evropske komisije sačinjeni prilikom TAIEK monitoring misije 8-11. mart 2010; Izvještajima monitoring misije Savjeta Evrope; izvještajima i zahtjevima nevladinih organizacija, prvenstveno Akcije za ljudska prava", Analiza, str. 2-3).

13 Ustavom iz 1992. godine predviđeno je da Skupština bira sudije na predlog Sudskog savjeta prostom većinom glasova („Sl. list RCG", br. 48/92, čl. 81, tač. 8).

14 Članom 136 Ustava bio je propisan Tužilački savjet, a čl. 82, st. 1 tač. 14 da Skupština bira Vrhovnog državnog tužioca i državne tužioce, dok je zakonom onda propisano da Tužilački savjet bira zamjenike državnih tužilaca.

15 Ustav Crne Gore („Sl. list CG", br.1/07, 38/13), čl. 127.

16 Zakon o Sudskom savjetu ("Sl. list CG", br. 13/08, 13/2008, 39/2011, 31/2012, 46/2013 i 51/2013).

17 Ustav Crne Gore („Sl. list CG", br.1/07, 38/13), čl. 135 i 136, Zakon o državnom tužilaštvu ("Sl. list CG", br. 40/08, 39/11), čl. 83.

predsjednik Vrhovnog suda i poslanik, dva ugledna pravnika je imenovao predsjednik Crne Gore koji je iz reda parlamentarne većine, dok je ministar pravde predstavljao izvršnu vlast. Članovi Sudskog savjeta iz reda sudija su birani među sudijama isključivo viših sudskih instanci, i to Vrhovnog, Apelacionog, Upravnog suda i dva viša suda, čime nije bila obezbijeđena najšira predstavljenost sudstva. Isključen je bilo kakav uticaj univerziteta, Advokatske komore i nevladinih organizacija na izbor članova Savjeta. Izostale su garancije koje bi obezbijedile izbor vanstranačkih ličnosti, s obzirom na to da Zakon o Sudskom savjetu nije sadržao klauzulu o sprječavanju mogućeg sukoba interesa. Naprotiv, nije bila isključena mogućnost da članovi Sudskog savjeta koji su sudije ili ugledni pravници van reda sudija (isto važi i za članove Tužilačkog savjeta), budu politički angažovani ili povezani, odnosno da budu u drugom obliku sukoba interesa, koji bi mogao da ugrozi nezavisnost i nepristrasnost tijela čiji su članovi, što je slučaj i u 2015. godini. Konačno, članovi Sudskog savjeta nisu uživali funkcionalni imunitet, pa je Savjet većinom glasova mogao pokrenuti postupak razrješenja protiv svakog svog člana, osim protiv predsjednika.¹⁸

Ustavom je bio propisan **izbor predsjednika Vrhovnog suda od strane proste skupštinske većine**, na zajednički predlog predsjednika Crne Gore, predsjednika Skupštine i predsjednika Vlade (čl. 124 Ustava), čime je omogućen dominantan uticaj politike, a potpuno isključen uticaj pravosuđa. **Istovremeno, predsjednik Vrhovnog suda je bio i predsjednik Sudskog savjeta po službenoj dužnosti i predsjednik tročlane Komisije Sudskog savjeta za izbor sudija.**¹⁹ Politički način izbora, kao i koncentraciju ključnih ovlašćenja na strani predsjednika Vrhovnog suda, kritikovala je Venecijanska komisija, preporučujući da predsjednika bira Sudski savjet dvotrećinskom većinom,²⁰ ali i Evropska komisija, navodeći u izvještajima o napretku od 2010-2012 da izbor članova Sudskog savjeta ostavlja prostor za politički uticaj i dovodi u pitanje princip podjele vlasti.²¹

Kada je u pitanju državno tužilaštvo, Ustavom iz 2007. je samo deklarativno ojačana samostalnost u vršenju funkcije državnih tužilaca, time što je Tužilački savjet uveden kao ustavna kategorija i što je izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu iz 2008, zamjenicima državnih tužilaca garantovana stalnost funkcije. Međutim, **u ustavnom uređenju državnog tužilaštva je ostao očigledan politički uticaj vladajuće većine, jer je Tužilački savjet bio nadležan samo za izbor zamjenika tužilaca,**²² **dok je državne tužioce i Vrhovnog državnog tužioca i dalje birala Skupština Crne Gore i to prostom većinom glasova**, na predlog Tužilačkog savjeta.

Ovi ozbiljni nedostaci su samo djelimično otklonjeni zakonskim izmjenama 2011. godine. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu²³ predvidio je izmjenu sastava članova Sudskog savjeta iz reda sudija, tako da su Savjet činila tri člana iz reda sudija Vrhovnog suda, Apelacionog suda, Upravnog suda, viših i privrednih

18 Detaljnije pogledati *Analizu rada Sudskog savjeta 2008 – 2013*, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2013, dostupno na: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/ANALIZA-RADA-SS_CG_no-vo-Web-2.pdf.

19 Zakon o sudovima ("Sl.list CG", br. 22/2008, 39/2011, 46/2013 i 48/2013), čl. 76, st. 1 i 2; Poslovnik Sudskog savjeta ("Sl.list CG", br. 57/2011 i 4/2014), čl.10.

20 Mišljenje Venecijanske komisije o Ustavu Crne Gore, br. 392/2006, CDL-AD(2007)047 od 20. 12. 2006. dostupno na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/knjiga-cg.pdf>, str. 198–215.

21 Analiza rada Sudskog savjeta 2008 – 2013, str.13 – 14.

22 Zakon o državnom tužilaštvu ("Sl. list CG", br. 40/08, 39/11), član 83.

23 Zakon o Sudskom savjetu ("Sl.list CG", br. 39/2011), stupio na snagu 12.8.2011.

sudova, kao i jedan član iz reda sudija osnovnih sudova (čl. 4). Međutim, ni na taj način **nije bila obezbijedena podjednaka zastupljenost sudova svih nivoa u skladu sa međunarodnim standardima**,²⁴ jer osim osnovnih sudova nije bilo predviđeno iz koje vrste sudova se biraju ostala tri člana. Iako je izbor članova Savjeta iz reda sudija djelimično preciziran, propisivanjem da postupak sprovodi Komisija za izbor koju su činili predsjednik i dva člana koje je iz reda sudija birala proširena sjednica Vrhovnog suda, a na predlog sjednica sudija svih sudova (čl.6, 7 i 8), **izostale su odredbe o sprečavanju konflikta interesa** u odnosu na sve članove Savjeta koje bi obezbijedile da oni ne budu politički angažovana, odnosno povezana lica. To je u praksi dovelo i do situacije da supruga predsjednika države bude birana za članicu Sudskog savjeta i predsjednicu disciplinske komisije.

U odnosu na Zakon iz 2008. godine, propisano je i da se predsjednik Vrhovnog suda bira na osnovu javnog konkursa i mišljenja proširene sjednice Vrhovnog suda, na osnovu kojih Sudski savjet predlaže predsjednicima Vlade, Skupštine i države tri kandidata, od kojih onda oni odlučuju koga će predložiti Skupštini. Kako Savjet utvrđuje listu kandidata, to znači da Opšta sjednica u praksi nije mogla da ima uvid u imena svih prijavljenih kandidata, već samo u listu onih koji joj je Savjet dostavio nakon što je ocijenio da su kandidati ispunili uslove za izbor, a takođe nije imala ni mogućnost da proširi listu kandidata ako se prijavi samo jedan kandidat/kinja (što je u konkretnom bio slučaj). Osim toga, protiv predsjednika Vrhovnog suda se i dalje nije mogao pokrenuti disciplinski postupak, a njegova/njena onipotentnost je samo djelimično smanjena (propisivanjem da predsjednik Sudskog savjeta više nije mogao biti predsjednik, niti član komisija koje obrazuje Sudski savjet (čl.11)).

Imajući u vidu navedene nedostatke, 2011. godine se pristupilo reformi Ustava, koja je okončana usvajanjem ustavnih izmjena u julu 2013. godine. Ove izmjene su donijele određeni napredak u pogledu nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa po isteku perioda važenja prve Strategije reforme pravosuđa.

Na osnovu amandmana na Ustav iz 2013. godine, predsjednika Vrhovnog suda bira i razrješava Sudski savjet dvotrećinskom većinom na predlog Opšte sjednice Vrhovnog suda. Izmijenjen je sastav Sudskog savjeta koga sada čine predsjednik Vrhovnog suda, četiri člana iz reda sudija koje bira i razrješava Konferencija sudija, četiri ugledna pravnika koje bira i razrješava Skupština na predlog nadležnog radnog tijela Skupštine, kao, i dalje, ministar pravde.²⁵ Izbor predsjednika Vrhovnog suda i državnih tužilaca više nije u nadležnosti Skupštine, dok se VDT i četiri člana Sudskog savjeta van reda sudija biraju dvotrećinskom većinom svih poslanika. Predsjednik Vrhovnog suda više nije i predsjednik Sudskog savjeta, već predsjednika Savjeta biraju članovi Savjeta i to iz reda članova koji su ugledni pravnici, a ne sudije.

U novoj Strategiji reforme pravosuđa 2014-2018 navedeno je da se "u dijelu potreba za unaprjeđenje nezavisnosti prepoznaju određeni nedostaci, i to nepostojanje jedinstvenog sistema izbora nosilaca pravosudnih funkcija na državnom nivou..."; pa je kao strateška smjernica predviđeno kao neophodno "uspostaviti jedinstven sistem izbora nosilaca pravosudne funkcije na državnom nivou...". Međutim, **nije obrazloženo na**

24 Evropska povelja o zakonima za sudije, tačka 1.3.

25 Zaključak Analize potrebe izmjene Ustava u odnosu na jačanje nezavisnosti pravosuđa, Ministarstva pravde iz 2011, bio je da "radi smanjenja političkog uticaja treba sagledati kao moguće rješenje isključenje ministra pravde iz članstva u Sudskom savjetu".

osnovu čega i kako je ustanovljeno da nedostatak jedinstvenog sistema izbora na nivou države predstavlja problem. Ovakav pristup ponovo ukazuje na nedostatak ozbiljne i obrazložene analize prilikom izrade strateških ciljeva i smjernica.

Prema izvještajima o realizaciji Strategije 2007-2012, kao i prema novoj Strategiji 2014-2018, ova mjera se smatra ispunjenom, iako je evidentno da cilj koji se teži postići njenom realizacijom još uvijek nije ostvaren. Naime, prema Ustavu iz 2007. godine, Sudski, odnosno Tužilački savjet nije imao ovlaštenja u pogledu izbora i razrješenja predsjednika Vrhovnog suda, odnosno Vrhovnog državnog tužioca, jer je za to i dalje bila nadležna Skupština, čime nije bio eliminisan politički uticaj vladajuće koalicije, niti osigurano značajnije učešće opozicije. Ustavnim promjenama iz 2013. godine, kao ni izmjenama pravosudnih zakona, nisu ostvareni svi preduslovi da ova tijela djeluju nezavisno i depolitizovano, prvenstveno zbog načina izbora članova Sudskog savjeta van reda sudija i članova Tužilačkog savjeta van reda državnih tužilaca, učešća predstavnika izvršne vlasti u ovim tijelima, kao i odsustva klauzule o konfliktu interesa kojom bi se spriječilo da za njihove članove budu birana politički angažovana lica ili lica koja su bila politički angažovana prije izbora u savjete, odnosno lica povezana sa predstavnicima vlasti.

Zaključak/ preporuka:

Mjeru propisanu Akcionim planom za poglavlje 23: "Uraditi analizu zakonodavnog okvira i efekata njegove primjene u pogledu nezavisnosti pravosuđa, sa preporukama za unapređenje sistema nezavisnosti pravosuđa" (1.1.5.5) treba proširiti tako da analiza obuhvati i ustavni okvir, da ovu analizu učini nezavisni ekspert i da se o njoj organizuje stručna rasprava, prije nego što se preporuke analize prihvate kao konačne.

12 Povjeriti zastupanje Republike u imovinskopравnim odnosima drugom posebnom organu

Funkciju zastupanja države u imovinskopравnim sporovima je od 1992. godine obavljalo Državno tužilaštvo, a prije toga Republičko javno pravobranilaštvo. Činjenica da je državno tužilaštvo zastupalo državu u parničnom sporu između države i žrtava ratnih zločina, s jedne strane, dok je njegov zadatak u krivičnom postupku bio da radi na prikupljanju dokaza i utvrđivanju istine u korist žrtava, sa druge, ukazalo je na konflikt interesa, pa je reforma Ustava u tom pogledu bila jedan od sedam zahtjeva koje je Savjet Evrope postavio Crnoj Gori u postupku prijema u članstvo te organizacije kao suverene države.²⁶ Venecijanska komisija je takođe kritikovala ovaj konflikt interesa u svom mišljenju o Nacrtu ustava Crne Gore u maju 2007, dakle i prije usvajanja Strategije za reformu pravosuđa kojom je propisana ova aktivnost.²⁷

26 Vidjeti Mišljenje Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope o pristupanju Crne Gore toj organizaciji (*Accession of the Republic of Montenegro to the Council of Europe*, Opinion 261 (2007), 17.4.2007, tač. 19.2.13.

27 *Draft Interim Opinion on the Draft Constitution of Montenegro*, Opinion no. 392/2006, 27.5.2007, str. 3, tač. 3.

Ustavom donijetim u oktobru 2007. godine, državno tužilaštvo je predviđeno kao jedinstven i samostalan državni organ koji vrši isključivo poslove gonjenja učinilaca krivičnih djela i drugih kažnjivih djela koja se gone po službenoj dužnosti (čl. 134), a zastupanje imovinskopravnih interesa države je 2009. godine Zakonom o državnoj imovini povjereno Zaštitniku imovinskopravnih interesa Crne Gore. Zaštitnik, kao poseban organ koji za svoj rad odgovara Ministarstvu finansija, zastupa (u svojstvu zakonskog zastupnika pravnog lica) Crnu Goru, državne organe i javne službe čiji je osnivač država, a koji nemaju svojstvo pravnog lica, preduzima mjere radi sporazumnog rješavanja sporova i daje organima čija imovinska prava i interese zastupa pravna mišljenja u vezi sa zaključivanjem imovinskopravnih ugovora i drugim imovinskoopravnim pitanjima.²⁸

Zaključak:

Aktivnost je ispunjena i ne pominje se u novoj Strategiji reforme pravosuđa (2014-2018).

13 Proširiti ovlašćenja Sudskog i Tužilačkog savjeta u vođenju kadrovske politike u pravosuđu

Do usvajanja Ustava 2007. godine, Sudski savjet je samo predlagao Skupštini kandidate za izbor sudija, dok Tužilački savjet nije ni postojao, već su sva ovlašćenja bila koncentrisana u funkciji Vrhovnog državnog tužioca. Ustavom iz 2007. godine i zakonskim izmjenama koje su uslijedile uvedene su značajne promjene. Sudski savjet je postao nadležan za izbor, utvrđivanje disciplinske odgovornosti i razrješenje sudija, predlaganje budžeta za sudstvo, vršenje nadzora nad sprovođenjem programa edukacije sudija, kao i izradu i usvajanje Etičkog kodeksa za sudije.²⁹ Tužilački savjet je postao nadležan za utvrđivanje predloga za imenovanje i razrješenje državnog tužioca; izbor zamjenika tužilaca i utvrđivanje njihove disciplinske odgovornosti; donošenje Poslovnika o radu Tužilačkog savjeta; te razmatranje pritužbi na rad rukovodilaca državnih tužilaca.³⁰

Međutim, nisu bili obezbijeđeni svi preduslovi da Sudski i Tužilački savjet djeluju kao tijela koja su samostalna i nezavisna u svom radu i koja su odgovorna za nadgledanje rada sudija i tužilaca, kako je to bilo predviđeno Akcionim planom za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2007-2012.³¹ Savjeti nisu imali ovlašćenja u pogledu izbora i razrješenja predsjednika Vrhovnog suda i Vrhovnog državnog tužioca, jer je za to i dalje bila nadležna Skupština, odnosno većina poslanika u Skupštini, čime je bio omogućen dominantan politički uticaj vladajuće koalicije na pravosuđe.

Predsjednici sudova, predsjednik neposredno višeg suda i predsjednik Vrhovnog suda

28 Zakon o državnoj imovini ("Sl. list CG", br. 51/08), čl. 53 – 60.

29 Ustav Crne Gore ("Sl. list CG", br. 01/07), čl. 128 i Zakon o Sudskom savjetu ("Sl. list CG", br. 13/08, 13/2008, 39/2011, 31/2012), čl. 23.

30 Zakon o državnom tužilaštvu ("Sl. list CG", br. 40/08, 39/11), čl. 83.

31 Mjere 1.5. i 1.6. u AP za realizaciju Strategije reforme pravosuđa, str. 3, dostupno na: [file:///D:/PODACI/Downloads/IZMJENE%20AKCIONOG%20PLANA%20\(2\).pdf](file:///D:/PODACI/Downloads/IZMJENE%20AKCIONOG%20PLANA%20(2).pdf).

imali su isključivo ovlaštenje da pokreću disciplinske postupke, odnosno postupke razrješenja sudija, kao i Komisija za Etički kodeks sudija u slučajevima vrijeđanja ugleda sudijske funkcije.³² Međutim, to pravo nisu imali i još uvijek nemaju članovi Sudskog savjeta pojedinačno.³³ Isto tako, članovi Tužilačkog savjeta nisu imali pravo podnošenja predloga za utvrđivanje odgovornosti VDT-a i državnih tužilaca.³⁴ Samostalno djelovanje Tužilačkog savjeta u donošenju kadrovskih odluka dodatno je bilo ograničeno činjenicom da je VDT predsjedavao ovim tijelom po službenoj dužnosti, i u postupcima za utvrđivanje odgovornosti.³⁵ Iako je donekle uspostavljen balans između ovlaštenja VDT-a i Tužilačkog savjeta (što je bila preporuka i Venecijanske komisije³⁶), autoritet koji VDT ima stvara opasnost da njegov stav, po bilo kojem pitanju, uključujući i kadrovska, bude nekritički prihvaćen od strane članova savjeta iz reda tužilaca, iz straha od „zamjeranja“ pretpostavljenom.

Pored toga, ovlaštenja i administrativni kapaciteti oba savjeta su i tada bili, a i sada su ograničeni.³⁷

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 ne predviđa dalje širenje ovlaštenja savjeta, pa ni u okviru strateške smjernice „jačanje odgovornosti pravosuđa“. AP za realizaciju Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 samo sadrži mjere usmjerene na jačanje administrativnih kapaciteta savjeta³⁸, što pokazuje da se ova aktivnost iz prethodne Strategije smatra ispunjenom. Međutim, 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“.

Da bi to zaista bio slučaj, bilo bi potrebno propisati da pored ovlaštenja kod izbora nosilaca pravosudne funkcije, svaki član Sudskog, odnosno Tužilačkog savjeta ima ovlaštenje da podnese predlog za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudije/

32 Zakon o Sudskom savjetu („Sl. list CG“, br. 13/08, 13/2008, 39/2011, 31/2012), čl. 54.

33 Ni novim Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama („Sl. List Crne Gore“, br. 11/15) takođe nije propisano ovlaštenje članova SS da podnose predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija, već to pravo i dalje imaju predsjednik suda, predsjednik neposredno višeg suda, predsjednik Vrhovnog suda i Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa, a u slučaju predsjednika Vrhovnog suda i Opšta sjednica Vrhovnog suda (čl. 110).

34 Predlog za utvrđivanje odgovornosti VDT-a, rukovodioca državnog tužilaštva ili državnog tužioca podnosi se Tužilačkom savjetu, a mogu da ga podnesu: za VDT-a sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva, za rukovodioca državnog tužilaštva VDT i rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva, a za državne tužioce rukovodilac državnog tužilaštva u kojem tužilac vrši funkciju. Zakon o državnom tužilaštvu („Sl. list CG“, br. 40/08, 39/11), čl. 42.

35 Prema ustavnim promjenama iz 2013. godine, VDT predsjedava TS-u (osim u disciplinskim postupcima – Amandman XI na Ustav), čime je usvojena preporuka VK navedena u fusnoti 36. Prema novom Zakonu o državnom tužilaštvu („Sl. list CG, br. 11/15), krug ovlašćenih predlagagača je proširen, tako da ga sada čine i ministar pravde i Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca (čl. 110). Uveden je i institut Disciplinskog tužioca kojeg bira TS (čl.37, st.1, tačka 12 i čl.112).

36 Mišljenje Venecijanske komisije o nacrtu ustavnih amandmana koji se odnose na pravosudni sistem Crne Gore, br. 677/2012, 17. decembar 2012, CDL-AD(2012)024, tač. 50.

37 Sekretarijat Sudskog savjeta čini 29 zaposlenih, a po aktu o sistematizaciji je predviđeno 51 radno mjesto (Strategija reforme pravosuđa 2014–2018, str. 48). Tužilački savjet nema sekretarijat, a administrativnu podršku njegovom radu pruža 6 službenika zaposlenih u opštoj službi pri Vrhovnom državnom tužilaštvu (Strategija reforme pravosuđa 2014–2018, str. 49).

38 Mjere 1.1.4.1. i 1.1.4.2, str. 8, dostupno na: [file:///D:/PODACI/Downloads/16_78_31_7_2014%20\(3\).pdf](file:///D:/PODACI/Downloads/16_78_31_7_2014%20(3).pdf).

tužioca, uključujući i postupak protiv predsjednika Vrhovnog suda i VDT-a.³⁹ Po ugledu na rješenje koje postoji u Hrvatskoj,⁴⁰ VDT ne bi trebalo da bude član Tužilačkog savjeta, jer se radi o osobi koja je najodgovornija za rad i stanje u tužilaštvu, a čiji rad bi TS trebalo da nadzire.

Preporuka:

Po uzoru na mjeru propisanu AP za poglavlje 23 1.1.5.5 (analiza zakonodavnog okvira i efekata njegove primjene u pogledu nezavisnosti pravosuđa, sa preporukama) AP za sprovođenje Strategije 2014-2016, odnosno AP za poglavlje 23, **dopuniti izradom analize zakona i njihove primjene u pogledu unaprjeđenja odgovornosti pravosuđa**, obezbijediti da ovu analizu učini nezavisni ekspert i da se o njoj organizuje stručna rasprava, prije nego što se prihvate konačne preporuke iz analize. Ova preporuka je u skladu sa strateškom smjernicom Strategije 2014 -2018 koja predviđa kontinuirano praćenje objektivnosti i transparentnosti postupaka odgovornosti sudija i državnih tužilaca (str. 15), i u skladu sa AP za sprovođenje nove Strategije i AP za poglavlje 23 koji takođe predviđaju praćenje ovih postupaka. Analize ne treba da obuhvate samo praćenje broja sprovedenih postupaka (kako je to sada predviđeno indikatorom za ocjenu realizacije ove mjere), već i analizu primjene propisanih kriterijuma i procedura, na osnovu objavljenih odluka, da bi se obezbijedila potpuna slika o stanju u oblasti utvrđivanja odgovornosti u pravosuđu.

14 Utvrditi jasne i objektivne kriterijume za izbor nosilaca pravosudnih funkcija

Strategijom reforme pravosuđa 2007-2012 sumarno je propisano da, iako je tada važeći pravni okvir predstavljao "dobru pravnu osnovu za uspostavljanje nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa" i iako su postupci izbora, napredovanja, imenovanja i razrešenja sudija i državnih tužilaca" postavljeni na način koji u dobroj mjeri isključuje mogućnost uticaja politike, odnosno zakonodavne i izvršne vlasti na pravosuđe", je ipak "potrebno i dalje jačati princip nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa i precizirati kriterijume za izbor i napredovanje nosilaca pravosudne funkcije" (str. 4). Međutim, nije ni okvirno navedeno na koji je to način bilo potrebno precizirati kriterijume, odnosno na čemu se temelji ta ocjena da bi ih uopšte i trebalo precizirati.

Strategijom reforme 2007-2012 je predviđena aktivnost: "Utvrditi jasne i objektivne kriterijume za izbor nosilaca pravosudnih funkcija", AP-om za sprovođenje Strategije mjera: "Definisati jasne i objektivne kriterijume za izbor nosilaca pravosudne funkcije kako bi se povećao kvalitet i transparentnost izbornog procesa, a samim tim i

39 Pogledati Analizu rada Sudskog savjeta Crne Gore 2008 – 2013, op.cit.tačka 7 (4), str. 191 – 192.

40 Članovi TS u Hrvatskoj mogu biti samo zamjenici državnih tužilaca, ali ne i čelnici državnih odvjetništava (tužioc). Vidjeti Ustav Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 85/10), čl. 125.

profesionalnost i pouzdanost onih koji stupaju na funkciju”, koja je onda ocjenjena kao ostvarena tako što su ”Poslovnikom Sudskog savjeta, na osnovu Zakona o Sudskom savjetu, definisani jasni i objektivni kriterijumi i procedure primjene utvrđenih kriterijuma.”⁴¹

Međutim, 2010. i 2011. i Evropska komisija⁴² i Venecijanska komisija⁴³ su kritikovale **odsustvo jasnih i objektivnih kriterijuma za izbor kandidata koji su ostavljali prostor za proizvoljno i netransparentno odlučivanje**. Akcija za ljudska prava je u izvještaju objavljenom 2009. godine ukazala da **nedostatak parametara za vrednovanje kriterijuma i podkriterijuma, tj. indikatora za ocjenjivanje, dozvoljava proizvoljno i neujednačeno ocjenjivanje kandidata**.⁴⁴

Za razliku od Zakona o sudovima⁴⁵ i Zakona o Sudskom savjetu⁴⁶ iz 2008. godine, koji su sadržali samo okvirne uslove i kriterijume za izbor sudija, izmjenama Zakona o sudovima⁴⁷ kriterijumi za izbor su prošireni i razrađeni bližim kriterijumima (podkriterijumima).⁴⁸ Osim toga, Poslovnikom Sudskog savjeta od 18. 11. 2011. bliže su regulisane procedure rada Sudskog savjeta u pogledu izbora sudija i propisan raspon broja bodova koji se mogao dodijeliti za ocjenu svakog uvedenog podkriterijuma.

Međutim, efekat ovih izmjena je bio ograničen, jer **i dalje nije bilo propisano na koji način se vrednuju, odnosno boduju pojedinačni kriterijumi**. Npr, kriterijum „stručno znanje” ocjenjivao se na osnovu uspješnosti tokom studiranja, rezultata pisanog testa, sposobnosti korišćenja informacione i komunikacione tehnologije, znanja stranih jezika, ocjene na završnom ispitu, inicijalne edukacije i napredovanja na poslu. Bilo je predviđeno da se svi ovi podkriterijumi u okviru „stručnog znanja” vrednuju jednom ocjenom od 1-5, pri čemu niti je bilo predviđeno vrednovanje svakog podkriterijuma ponaosob, niti su bili propisani parametri za ocjenjivanje koji bi obezbijedili ujednačeno ocjenjivanje kandidata od strane svih članova Savjeta.⁴⁹

41 IZVJEŠTAJ O REALIZACIJI MJERA IZ AKCIONOG PLANA ZA IMPLEMENTACIJU STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA 2007-2012. za period jul 2008 - januar 2009, Vlada Crne Gore, Komisija za implementaciju Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2007-2012.

42 Evropska komisija, Analitički izvještaj koji prati Mišljenje Komisije o članstvu Crne Gore u Evropskoj uniji, Brisel, 9. novembar 2010. (prevod), str. 17 (ANALYTICAL REPORT accompanying the Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union).

43 U Mišljenju Venecijanske komisije na nacrt izmjena i dopuna Zakona o sudovima, Zakona o državnom tužilaštvu i Zakona o sudskom savjetu Crne Gore, br. 626/2011, 17. jun 2011, CDL (2011) tač. 76(e) sugerisano je da se unaprijedi proces izbora sudija i tužilaca. Detaljnije vidjeti i Analizu rada Sudskog savjeta 2008-2013, str. 188-191.

44 Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2009, str. 98: ”U odnosu na dosadašnji način izbora sudija, koji je ostavljao prostor za potpuni subjektivizam, sada je postignut napredak, jer je lista kriterijuma za izbor sudija proširena i razrađena bližim kriterijumima (podkriterijumima). Međutim, objektivno ocjenjivanje kandidata ugroženo je činjenicom da nijesu propisani parametri za vrednovanje kriterijuma. Iako se kriterijumi ocjenjuju brožčanom ocjenom od 1 do 5, nije predviđeno da se ocjenjuju podkriterijumi koji čine njihov sastavni dio. Na ovaj način nije obezbijeđen sistem za jednako vrednovanje kandidata.” dostupno na: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/hra_analiza-reforme-izbora-sudija-u-crnoj-gori.pdf.

45 ”Sl. list CG” br. 22/2008, čl. 31.

46 ”Sl. list CG” br.13/2008, čl. 32.

47 Zakon o sudovima (”Sl. list CG”, br. 22/2008, 39/2011, 46/2013 i 48/2013), čl. 31 - 33.

48 Bliži kriterijumi za izbor sudije koji se prvi put bira obuhvataju stručno znanje, radno iskustvo, radne rezultate, stručno usavršavanje, objavljene naučne i druge radove.

49 Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007-2008, Akcija za ljudska prava, Podgorica, 2009, str.

Poslovníkom je, pored raspona bodova kojima je moguće ocijeniti svaki podkriterijum, **trebalo propisati i indikatore za ocjenjivanje (parametre), na osnovu kojih bi se odredilo koliki broj bodova se dodjeljuje u određenim situacijama i koji broj bodova zasluuže koju ocjenu, da bi se tako obezbijedilo ujednačeno i objektivno ocjenjivanje kandidata**, kako je Akcija za ljudska prava preporučila još u decembru 2008. godine i kako je onda bilo propisano i Akcionom planom Sudskog savjeta za period 2009 – 2013,⁵⁰ sa rokom realizacije do oktobra 2010. Međutim, ta obaveza **nije bila ispunjena ni do 1. jula 2015.** Na ovaj način je svih proteklih godina, neizvršavanjem obaveza iz Akcionog plana koji je usvojio sam Sudski savjet obezbijeden prostor za **neujednačeno i subjektivno ocjenjivanje koje se jasno ogleda kroz šablonske odluke Savjeta o izboru sudija**, kojima se u pravilu samo prihvata odluka Komisije i ne navode obrazloženja o tome kako su kandidati ocjenjivani i kako su kriterijumi vrednovani. Čak i u slučajevima u kojima je za sudiju izabran kandidat koga Komisija nije ocijenila bolje nego druge, tj. koji je dobio manji broj bodova od ostalih, navodi se samo da je odluka donijeta većinski, bez bilo kakvog drugog obrazloženja.⁵¹ Nažalost, ovakve šablonske odluke su praksa i novog Sudskog savjeta konstituisanog u julu 2014.⁵²

Isti problem je postojao i još uvijek postoji i u pogledu izbora državnih tuužilaca. Zakonom o državnom tuužilaštvu⁵³ bili su predviđeni kriterijumi i podkriterijumi za izbor državnog tuužioca koji se prvi put bira; za izbor državnog tuužioca koji napreduje i za izbor rukovodioca državnog tuužilaštva (čl. 33c). Članom 35b je bio predviđen ukupan broj bodova koji se može ostvariti prilikom ocjenjivanja svakog kriterijuma, a Poslovníkom Tuužilaškog savjeta (TS)⁵⁴ raspon bodova koji se može dodijeliti za ocjenu svakog podkriterijuma. Međutim, **nedostajali su indikatori (mjerila, parametri) za ocjenjivanje, koji bi obezbijedili da se isti ili bar približno isti broj bodova dodjeljuje u istim ili približno istim situacijama.** Na ovaj način je bilo omogućeno **proizvoljno i neujednačeno postupanje Tuužilaškog savjeta** prilikom izbora tuužilaca, koje se ogleda u nedostatku obrazloženih odluka iz kojih se može vidjeti kako su u konkretnom ciljenjeni kriterijumi.⁵⁵

101 i dalje, dostupno na: http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/hra_analiza-reforme-izbora-sudija-u-crnoj-gori.pdf.

50 AP Sudskog savjeta je kao jedan od prioriteta predviđao obezbijedjivanje pravilne primjene objektivnih i jasnih kriterijume u postupku imenovanja sudija. Za realizaciju ovog prioriteta, bile su predviđene dvije mjere: 1) **Razmatranje i analiza kriterijuma za imenovanje** sa ciljem njihovog unapređenja u skladu sa uočenim potrebama; 2) **Razmatranje i analiza indikatora za ocjenjivanje kandidata** sa ciljem njihovog unapređenja u skladu sa uočenim potrebama (str. 8).

51 Detaljnije pogledati Analizu rada Sudskog savjeta 2008-2012, Akcija za ljudska prava, 2012, str. 50 – 69, dostupno na: <http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/Analiza-SS-okt2012.pdf>.

52 Odluke o izboru sudija koji se prvi put biraju, donijete 2015, sadrže isto ili slično obrazloženje kao i odluke iz 2014: „Imenovanog kandidata, da bude izabran, između ostalog, preporučile su visoke ocjene na sprovedenim pisanim testiranjima, završen program Inicijalne edukacije u organizaciji Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije, uspješno položen završni ispit, vještina komunikacije i lični nastup“ što predstavlja neznatnu razliku u odnosu na ranije odluke koje su sadržale i to da je kandidati izabran i zbog poznavanja rada na računaru i znanja stranog jezika.

53 „Sl. list CG“, br. 40/2008, 39/2011 i 46/2013, čl. 33a – 33c.

54 „Sl. list CG“, br. 52/2011, čl. 40-43;

55 Odluke o imenovanju državnih tuužilaca donijete od strane Tuužilaškog savjeta u novom mandatu (januar 2015) **takođe ne sadrže obrazloženje zbog čega su kandidati izabrani i kako su kriterijumi vrednovani**, što bi bilo posebno važno kada se ima u vidu da je jedna kandidatkinja imala više poena od kandidata koji je izabran za državnog tuužioca. Predmetna odluka je dostupna na linku: <http://www.tuzilastvogg.me/index.php/tuzilacki-savjet/odluke/odluke-o-imenovanju-2015>.

Zaključak:

Implementacija Strategije 2007–2012 **nije dovela do uspostavljanja transparentnog i na zaslugama zasnovanog sistema izbora sudija**, što je bio jedan od njenih ključnih ciljeva, prepoznat i Akcionim planom Sudskog savjeta za period 2009–2013. Nepostojanje jedinstvenog sistema izbora nosilaca pravosudnih funkcija na državnom nivou je prepoznato i Strategijom 2014–2018 (str. 10), kao i AP za njeno sprovođenje za period 2014–2016 (mjera 1.1.1.1.a i 1.1.3.1.a, str. 2–7) i AP za poglavlje 23 (mjere: 1.1.2.1. – 1.1.2.6., str. 16–20). Problem je što se novom Strategijom i pratećim akcionim planovima ne precizira na koji način će se uspostaviti jedinstven sistem izbora zasnovan na transparentnim i objektivnim kriterijumima. Nije definisano da to treba izvršiti, između ostalog, preciziranjem mjerila (parametara) za ocjenu ispunjenosti kriterijuma, već se realizacija ove mjere posmatra kroz donošenje pravosudnih zakona koji su nedavno usvojeni. Kako ovi zakoni ne sadrže takva mjerila, **potrebno je da se AP za Strategiju 2014–2018 i poglavlje 23 dopune mjerama koje će predviđati bliže definisanje indikatora za ocjenu kriterijuma i kod prvog izbora sudija, a ne samo kod napredovanja, kako je sada predviđeno navedenim akcionim planovima.**

15 Utvrditi kriterijume za napredovanje i ocjenjivanje nosilaca pravosudnih funkcija

Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2007–2012 su bile propisane mjere koje su u izvještaju o realizaciji mjera iz AP za 2011. godinu sve ocijenjene kao ostvarene: "Propisati u Zakonu o sudovima i Zakonu o državnom tužilaštvu kriterijume za napredovanje nosilaca pravosudnih funkcija i obezbijediti transparentne procedure za dosljednu primjenu utvrđenih kriterijuma", "Normativno urediti i ustanoviti centralnu bazu podataka o izboru, ocjenjivanju i napredovanju nosilaca pravosudnih funkcija", "Uspostaviti i sprovoditi objektivne interne i eksterne kontrole rada nosilaca pravosudne funkcije (unutar suda od strane predsjednika suda, u državnom tužilaštvu od strane državnog tužioca, izvan suda i državnog tužioca od Sudskog i Tužilačkog savjeta)", "Sagledati postojeći normativni okvir o nadzoru nad radom pravosudne uprave i sprovoditi nadzor nad radom pravosudne uprave u skladu sa evropskim standardima i iskustvom", "Voditi evidenciju o sprovedenim disciplinskim postupcima, postupcima razrješenja i prestanka funkcije i sačinjavati izvještaje i raditi njihove analize".

56 AP za poglavlje 23 predviđa donošenje posebnih pravila kojim će se bliže urediti kriterijumi i indikator za ocjenjivanje sudija i državnih tužilaca, kao i kriterijumi i indikator za ocjenjivanje predsjednika sudova i rukovodilaca državnih tužilaštava sa ciljem obezbjeđivanja pravičnog i transparentnog sistema napredovanja (mjera: 1.1.3.4.1).

Međutim, iako je Zakon o sudovima mijenjan dva puta, 2008. i 2011. godine, sa ciljem usaglašavanja zakona sa Ustavom iz 2007. i unaprjeđenja sistema izbora i napredovanja nosilaca pravosudnih funkcija, **sistem za periodičnu ocjenu rada sudija i državnih tužilaca još uvijek nije uspostavljen, kao ni jasni kriterijumi za napredovanje i mjerila za ocjenu stepena njihove ispunjenosti**, iako je to ključno za odlučivanje o tome koji je sudija ili tužilac zaslužio da napreduje u karijeri. Nije postojao **akt kojim bi se precizirao način na koji se ocjenjuje kvalitet rada sudija, a koji je osnov za odlučivanje o njihovom napredovanju, niti se rad sudija redovno ocjenjivao**. Prilikom napredovanja, sudije su prolazile kroz postupak izbora kroz koji su se, na temelju rezultata rada u proteklom godinama,⁵⁷ cijenile njihove sposobnosti. Iako je „unaprjeđenje indikatora za ocjenjivanje kriterijuma“ za izbor i napredovanje sudija predstavljalo jedan od 12 strateških ciljeva predviđenih AP Sudskog savjeta za period 2009 – 2013, **ocjena kvaliteta rada sudija se u praksi dominantno bazirala na ishodu drugostepenog postupka (tj. zavisila isključivo od broja potvrđenih, preinačenih i ukinutih odluka sudije u odnosu na ukupan broj osporenih odluka svakog sudije, odnosno suda u cjelini)**. Ovakav indikator kvaliteta rada predstavljala jednostrani statistički podatak koji kao takav ne odražava stvarni kvalitet rada sudija i suprotan je preporukama Konsultativnog vijeća Evropskih sudija.⁵⁸ Izostao je indikator za ocjenu vremena postupanja u predmetu, koji CEPEJ smatra jednim od osnovnih indikatora za ocjenu učinka rada sudija. Za ocjenjivanje kvaliteta rada nije se uzimao u obzir ni krajnji ishod postupka po redovnim i vanrednim pravnim lijekovima, ustavnoj žalbi i presudi Evropskog suda za ljudska prava. Rezultati rada su se cijenili kroz broj završenih predmeta, broj potvrđenih presuda, te broj ukinutih i preinačenih odluka. Osim toga, usljed **nedostatka razvijenih mjerila vrednovanja i obrazloženih odluka**, ostalo je nejasno na koji način se boduju drugi kriterijumi/podkriterijumi (recimo, zašto i kada određeni kandidat može biti bodovan manjim brojem bodova od maksimalnog), što, ukupno posmatrano, nije ulivalo povjerenje u proces izbora sudija.⁵⁹

57 U periodu jul 2014 – jun 2015, Savjet je donio 26 odluka o izboru sudija, od čega se 10 odnosi na napredovanje sudija. **Odluke su rađene po istom šablonu kao i prethodne i u njima se ne navodi na koji način je Savjet cijenio rezultate rada sudija i utvrdio da su oni dobri, kao ni kakvi su bili rezultati drugih kandidata u odnosu na onog koji je izabran, već se samo navode godina radnog staža izabranog kandidata i navodi da je on/ona ostvario/la dobre rezultate za posljednje tri godine, što ne govori dovoljno o kvalitetu rada kandidata.** Ilustracije radi, nedavna **odluka o izboru bivše pomoćnice ministra pravde za predsjednicu Upravnog suda Crne Gore** (druga dva kandidata bili sudije Upravnog suda) sadrži samo podatak o osvojenim poenima izabrane kandidatkinje, bez podataka o bodovima ostalih kandidata. Osim toga, **iz odluke ne može vidjeti koje je kriterijume i podkriterijume i kojom ocjenom je kandidatkinja zadovoljila.** Postavlja se i pitanje da li su i na koji način članovi Savjeta vrednovali podkriterijume koji se odnose na radno iskustvo, rezultate rada u posljednje tri godine i ugled koji kandidat uživa u sudu u kojem vrši funkciju, ako se ima u vidu da izabrana kandidatkinja nema radnog iskustva kao sudija, pa to je objašnjenje trebalo da bude sadržano u odluci. Odluka je dostupna putem linka: <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/2041.pdf>.

58 http://www.hraction.org/wp-content/uploads/ANALIZA-RADA-SS_CG_novo-Web-2.pdf, strana 148.

59 U tom smislu je posebno interesantan slučaj Lidije Mitrović, sudije Osnovnog suda u Podgorici, koja je u aprilu 2015. podnijela Upravnom sudu tužbu za poništenje odluke o izboru sudija Višeg suda u Podgorici kao nezakonite, između ostalog, zbog pristrasnog i nepravilnog utvrđivanja broja bodova kandidatima. Kandidatkinja Mitrović, iako je imala više radnog iskustva, ocijenjena je manjim brojem bodova (za podkriterijum radno iskustvo) u odnosu na izabranog kandidata, ali odluka ne sadrži objašnjenje na koji način i na temelju kojih činjeničnih okolnosti je Savjet izvršio takvo bodovanje u ovom slučaju.

Nisu bili razvijeni ni kriterijumi za trajno dobrovoljno premještanje sudija, što praktično znači da je u slučaju oglašavanja sudijskog mjesta u drugom sudu istog nivoa, sudija koji je već izabran u jednom sudu, ako je želio da obavlja poslove u drugom sudu, morao prolaziti proceduru ponovnog izbora za taj sud, što je konstatovano i u novoj Strategiji (str.10). **Sistem mjerenja radnog opterećenja sudija**, koji bi omogućavao fer i objektivno napredovanje sudija, nije **zasnovan na potpunim i objektivnim parametrima** (vrsti predmeta, složenosti predmeta u činjeničnom i pravnom smislu, vrstama odluka: procesno rješenje, poravnanje ili presuda). **Nije bilo predviđeno ni redovno ocjenjivanje rada tužilaca, niti su bila propisana precizna mjerila (indikator) za ocjenu kriterijuma na osnovu kojih bi se birali, odnosno, ocjenjivali i napredovali najbolji kandidati.**

Zaključak:

Strategija 2007-2012 nije dovela do uspostavljanja i primjene jasnih kriterijuma za napredovanje i ocjenjivanje nosilaca pravosudnih funkcija. Stoga i Strategija 2014-2018 sadrži unaprjeđivanje kriterijuma za napredovanje nosilaca pravosudnih funkcija i uspostavljanje sistema njihovog periodičnog ocjenjivanja kao važne strateške smjernice. Uspostavljanje sistema ocjenjivanja i napredovanja sudija i državnih tužilaca uključeno je i u AP za period 2014-2016, kao i u AP za poglavlje 23.⁶⁰ Sistem periodičnog ocjenjivanja sudija i državnih tužilaca jeste predviđen posljednjim zakonskim izmjenama iz 2015. godine, i to svake tri godine na nivou suda, odnosno državnog tužilaštva; neposredno višeg suda odnosno državnog tužilaštva; samog sudije odnosno državnog tužioca, kao i na osnovu personalnog dosijea sudija i državnih tužilaca kako je i planirano Strategijom 2014 -2018⁶¹, te je stoga neophodno pratiti i analizirati da li će te zakonske odredbe primjenjivati od strane Sudskog i Tužilačkog savjeta na transparentan i objektivna način. Podsjećamo da će to biti neophodno i radi inicijalnog bilansa ostvarenih rezultata u sprovođenju fer i transparentnog sistema unaprjeđenja sudija i tužilaca na osnovu povremene procjene stručnog učinka, na čije uspostavljanje se Crna Gora obavezala privremenim mjerilima za poglavlje 23.

Preporuka:

Pratiti i analizirati da li će se zakonske odredbe u vezi periodičnog ocjenjivanja sudija i državnih tužilaca primjenjivati od strane Sudskog i Tužilačkog savjeta na transparentan i objektivna način.

60 Akcionim planom uz Strategiju za period 2014-2016 planiran je niz mjera koje se odnose na unaprjeđivanje postupka ocjenjivanja i napredovanja sudija i državnih tužilaca, kroz donošenje posebnih pravila i indikatora za ocjenjivanje, izradu jedinstvenih obrazaca za ocjenjivanje rada, formiranje Komisije za ocjenjivanje (mjere: 1.1.3.1.a i b, 1.1.3.2, str.6). Akcionim planom za poglavlje 23 je takođe predviđeno donošenje posebnih pravila kojim će se bliže urediti postupak ocjenjivanja i indikatora za ocjenjivanje, kriterijumi za ocjenu sudija i državnih tužilaca, kao i kriterijumi i indikatora za ocjenjivanje predsjednika sudova i rukovodilaca državnih tužilaštava (mjera: 1.1.3.4.1, i 1.1.3.4.2., str. 22).

61 Zakon o Sudskom savjetu ("Sl. list CG", br. 13/08, 13/2008, 39/2011, 31/2012, 46/2013, 51/2013, 11/15), čl. 87 – 101 i Zakon o državnom tužilaštvu ("Sl. list CG", br. 40/2008, 39/2011, 46/2013, 11/15), čl. 86 – 100.

16 Revidirati postojeći normativni okvir kojim je uređena disciplinska odgovornost nosilaca pravosudne funkcije, prestanak funkcije i razrješenje, i preduzeti aktivnosti za njegovu dosljednu primjenu

U AP za sprovođenje Strategije 2007-2012 se u okviru strateškog cilja: „Revidirati postojeći normativni okvir kojim je uređena disciplinska odgovornost nosilaca pravosudnih funkcija, prestanak funkcije i razrješenje“ navode mjere: „Postupke za utvrđivanje odgovornosti nosilaca pravosudne funkcije sprovesti na transparentan i objektivan način u skladu sa propisima“, „Uspostaviti i sprovesti objektivne interne i eksterne kontrole rada nosilaca pravosudne funkcije“, „Uraditi analizu kontrole rada pravosudnih organa jedanput godišnje“ i „Formirati Komisiju za praćenje Etičkog kodeksa sudija i državnih tužilaca i voditi evidenciju o nepoštovanju etičkog kodeksa“.⁶² Revidirani AP iz decembra 2011. predviđao je i godišnje analize i kontrole rada pravosudnih organa.⁶³

U pogledu revidiranja normativnog okvira koji uređuje disciplinsku odgovornost, Ustavom iz 2007. godine⁶⁴ propisani su **razlozi za razrješenje sudije, koji nisu bili jasno razrađeni u zakonu**. Naime, Zakon o Sudskom savjetu⁶⁵ iz 2008. godine je propisivao da sudija disciplinski odgovara ako neuredno vrši sudijsku funkciju ili ako vrijeđa ugled sudijske funkcije u slučajevima propisanim zakonom, a da predsjednik suda disciplinski odgovara ako neuredno obavlja funkciju predsjednika suda ili vrijeđa ugled funkcije predsjednika suda, ali bez preciziranja radnji kojima se ovi disciplinski prekršaji vrše. Izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu iz 2011. godine⁶⁶ je precizirano šta se smatra neurednim vršenjem sudijske funkcije i vrijeđanjem ugleda sudijske funkcije od strane sudije i predsjednika suda, nesavjesnim i nestručnim vršenjem funkcije sudije i predsjednika suda. Razlozi za disciplinsku odgovornost tužilaca takođe nisu bili precizno uređeni Zakonom o državnom tužilaštvu što je stvorilo mogućnost za proizvoljno ocjenjivanje postojanja osnova za disciplinsku odgovornost.⁶⁷

Nisu bile definisane razlike između lakših i težih osnova za disciplinsku odgovornost, što je konstatovano i u novoj Strategiji (str. 20). Članovi Sudskog savjeta nisu prepoznati kao ovlašćeni predlagачi za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudija, već su to pravo imali samo predsjednici sudova. Nisu uvedene odredbe koje bi omogućile da se i protiv predsjednika Vrhovnog suda može pokrenuti disciplinski postupak. Iako je precizirano da nesavjesno i neuredno vršenje funkcije sudije i predsjednika suda postoji ako traje u dužem vremenskom periodu ili u većem broju slučajeva, odnosno ako se čini bez opravdanih razloga, ovako rješenje je ostavljalo prostor predsjednicima sudova da proizvoljno ocjenjuju kada će se u odnosu na određenog sudiju

62 Str. 4 i 5, dostupno na: [file:///D:/PODACI/Downloads/1200667664%20\(3\).pdf](file:///D:/PODACI/Downloads/1200667664%20(3).pdf).

63 Mjere 4.1; 4.2 i 4.3, str. 7, dostupno na: [file:///D:/PODACI/Downloads/IZMJENE%20AKCIONOG%20PLANA%20\(3\).pdf](file:///D:/PODACI/Downloads/IZMJENE%20AKCIONOG%20PLANA%20(3).pdf).

64 Član 121.

65 „Sl. list CG“, br. 13/08, čl. 50.

66 „Sl. list CG“, br. 39/2011, čl. 33a – 33e.

67 Predlog za pokretanje postupka utvrđivanja odgovornosti za VDT-a podnosi sjednica Vrhovnog državnog tužilaštva, za rukovodioca državnog tužilaštva VDT i rukovodilac neposredno višeg državnog tužilaštva, a za državne tužioce rukovodilac državnog tužilaštva u kojem državni tužilac vrši funkciju.

smatrati da se radi o dužem vremenskom periodu, šta znači veliki broj slučajeva i kada se razlozi za nesavjesno vršenje funkcije mogu cijeniti kao "opravdani".⁶⁸ Slično rješenje je važno i za državne tužioce, koji su disciplinski odgovarali ako **neuredno, nestručno i nesavjesno vrše tužilačku funkciju, pod uslovom da te radnje čine bez opravdanih razloga.**⁶⁹

Sastav disciplinskih komisija koje su odlučivale o odgovornosti sudija/tužilaca je takođe bio neadekvatan, jer nije obezbjeđivao **paritet članova koji su sudije/tužioci i onih koji to nisu.** Poslovníkom Sudskog savjeta nije bio propisan postupak izbora članova komisije, posebno onih koji su imenovani iz reda sudija van Sudskog savjeta.⁷⁰ Zadržano je rješenje po kome se protiv odluka o disciplinskoj odgovornosti, razrješenju i privremenom udaljenju može voditi upravni spor pred Upravnim sudom koje je HRA kritikovala, jer bi o Ustavom propisanim razlozima za razrješenje trebalo da odlučuje Ustavni sud. U odnosu na tužilaštvo, rješenje po kojem su članovi Disciplinskog vijeća imenovani iz reda državnih tužilaca i rukovodilaca koji nijesu članovi TS-a, stvorilo je **opasnost da ovo tijelo bude potčinjeno VDT-u,** na šta je ukazivala i Venecijanska komisija.⁷¹

U Izvještaju o realizaciji mjera iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije za 2010. navodi se da je ostvarena mjera: „Uspostaviti i sprovoditi objektivne interne i eksterne kontrole rada nosilaca pravosudne funkcije” tako što početkom godine sudije Vrhovnog suda obilaze sve sudove i sačinjavaju izvještaj za svakog sudiju o zakonitosti postupanja u svakom predmetu. Takođe, navodi se da se u skladu sa Zakonom o državnom tužilaštvu i Poslovníkom Tužilačkog savjeta sprovodila redovna kontrola rada državnih tužilaca od strane zamjenika Vrhovnog državnog tužioca početkom godine, nakon čega su sačinjavani izvještaji o postupanju državnih tužilaca i zamjenika.

Međutim, u istom tom periodu, **Tužilački savjet nije sproveo ni jedan postupak utvrđivanja disciplinske odgovornosti ni razrješenja bilo kog državnog tužioca ili zamjenika državnog tužioca,** kao ni dvije godine kasnije, što je u izvještaju o napretku Crne Gore konstatovala i Evropska komisija 2012. godine.⁷² Konstatovano je i da je te godine sproveden jedan postupak protiv jednog sudije koji je završen opomenom.⁷³ Međutim, u međuvremenu je bilo više razloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i sudija i tužilaca. Tužilačkom savjetu je 2012. ukazano na 12 slučajeva kršenja ljudskih prava **koji nisu ni istraženi ni kažnjeni zbog neprofesionalnog postupanja nadležnih državnih tužilaca.**⁷⁴ Uprkos tome, Tužilački savjet **nikada nije utvrđivao odgovornost tužilaca zbog nastupanja zastarjelosti,**⁷⁵ iako su

68 Detaljnije: *Analiza rada Sudskog savjeta Crne Gore 2008 – 2013*, Akcija za ljudska prava, 2013, str. 117.

69 Razlozi za pokretanje disciplinskog postupka su propisani čl. 41 Zakona o državnom tužilaštvu (Sl. list CG, br. 40/2008, 39/11 i 46/2013).

70 Analiza reforme izbora sudija (2007–2008), str. 169–179, tač. 6.2.4.5.

71 Tačka 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.

72 MONTENEGRO 2012 PROGRESS REPORT, Brisel, 10.10.2012, str. 45.

73 Ibidem. Od 2018 zaključno sa 2012, protiv sudija je podnijeto 14 predloga za utvrđivanje disciplinske odgovornosti, od kojih su 4 odbijena, u 4 slučaja je izrečena disciplinska sankcija ("Analiza rada Sudskog savjeta 2008–2013", Akcija za ljudska prava, 2013, str. 110–111).

74 Analiza dostupna na: http://www.hraccion.org/wp-content/uploads/Saopštenje_povodom_odgovora_VDT-a.pdf. Više detalja dostupno na: <http://www.hraccion.org/?p=7394>.

75 Rješenje Tužilačkog savjeta TS 4/2013 od 26.03.2013. po zahtjevu HRA za slobodan pristup informacijama od 24.01.2013.

nevladine organizacije ukazivale na ozbiljne slučajeve u kojima državni tužioci nisu postupali profesionalno,⁷⁶ što je u nekim slučajevima konstatovao i Evropski komitet za sprječavanje mučenja, ali niko zbog toga nikada nije snosio odgovornost, već su državni tužioci čiji je rad kritikovan u međuvremenu i napredovali.⁷⁷

Prema podacima iz godišnjih izvještaja o radu sudova, Disciplinskoj komisiji je podnijeto ukupno 14 predloga za pokretanje disciplinskih postupaka protiv sudija od 2008-2012. Podnijeto je 10 predloga za razrješenje sudija, od čega je 5 sudija razriješeno; donijete su 2 odluke o prestanku funkcije na lični zahtjev sudije.⁷⁸

Analiza HRA je pokazala da se prema sudijama nejednako postupalo, da su se kriterijumi po kojima se sudije pozivale na odgovornost različito tumačili, kao i da su predsjednici sudova disciplinske postupke po pravilu pokretali tek nakon kontrole od strane predstavnika Vrhovnog suda.⁷⁹ Venecijanska komisija je u međuvremenu kritikovala ovaj metod kontrole van redovnih pravnih lijekova, upozoravajući na moguće ugrožavanje nezavisnosti sudija, ali njena preporuka nije usvojena.⁸⁰ S druge strane, izostalo je pokretanje postupaka za utvrđivanje disciplinske odgovornosti predsjednika sudova u slučajevima u kojima je internom kontrolom utvrđeno da je bilo osnova za pokretanje disciplinskog postupka protiv sudija, a predsjednici sudova to nisu učinili.⁸¹

Mogućnost nejednakog postupanja prema sudijama dodatno je bila obezbijedena netransparentnim radom Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta koji nisu objavljivali odluke o disciplinskoj odgovornosti. Česta je i **praksa da sudije same zatraže prestanak funkcije neposredno nakon pokretanja ili najave pokretanja postupka utvrđivanja njegove odgovornosti, što onemogućava utvrđivanje odgovornosti za propuste u njihovom radu u javnom interesu**, pa je HRA predlagala da se zakonom sudije onemoguće da daju ostavku na funkciju pre okončanja postupka utvrđivanja odgovornosti.⁸² **Sjednice na kojima se odlučivalo o disciplinskoj odgovornosti sudija su bile zatvorene za javnost**, iako je Poslovnik Sudskog savjeta propisivao da se prilikom vođenja ovog postupka javnost može isključiti samo na zahtjev sudije protiv koga se isti vodi.⁸³

76 Detaljnije: *Procesuiranje mučenja i zlostavljanja u Crnoj Gori*, Akcija za ljudska prava, Podgorica, dostupno na: [http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Izvestaj_Procesuiranje-mucenja-i-zlostavljanja CG_WEB.pdf](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Izvestaj_Procesuiranje-mucenja-i-zlostavljanja	CG_WEB.pdf).

77 Pismo HRA Tužilačkom savjetu o 12 slučajeva kršenja ljudskih prava od 15.5.2012, dostupno na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/pismo-VDT-21.10.2014..pdf>; Pismo VDT i Tužilačkom savjetu o 12 slučajeva kršenja ljudskih prava od 21.10.2014. dostupno na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/pismo-TS-15-5-2012-.pdf>.

78 Izvještaj o radu Sudskog savjeta za 2012.godinu, str. 22, dostupno na: <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/970.pdf>.

79 Analiza rada Sudskog savjeta (2008-2013), Akcija za ljudska prava, str. 105-116, dostupno na: [http://www.hracion.org/wp-content/uploads/ANALIZA-RADA-SS CG_novo-Web](http://www.hracion.org/wp-content/uploads/ANALIZA-RADA-SS	CG_novo-Web).

80 Skrećemo pažnju na mišljenje Venecijanske komisije o Nacrtu zakona o sudovima iz 2014. godine, tačke 23 -30 u kojima je detaljno o razloženo protivljenje ovakvom vidu kontrole od strane sudova višeg stepena. Ova preporuka nije usvojena pa je sud nižeg stepena još uvijek dužan da sudu višeg stepena omogući neposredan uvid u rad, radi kontrole (Zakon o sudovima, čl. 62, "Sl. list CG", br. 11/2015 od 12.3.2015).

81 Analiza rada Sudskog savjeta Crne Gore 2008 – 2013, str. 110 – 116.

82 Isto, str.135 – 139.

83 „Sl. list CG“, br. 57/11, 17/13, 04/14), čl. 58, st 7.

U Strategiji 2014-2018 se ne predviđa posebna strateška smjernica koja bi značila nastavak praćenja kvaliteta rada sudija i tužilaca. Naime, navedeno je da: “Prilikom napredovanja sudije prolaze kroz postupak izbora kroz koji se cijeni sposobnost njihovog rada na osnovu rezultata rada koji se ogledaju u broju završenih predmeta, broju potvrđenih presuda, broju ukinutih i preinačenih odluka, kao i njihova stečena znanja i dostojnost za obavljanje sudijske funkcije. Nerazvijeni kriterijumi ukazuju na potrebu razvijanja kriterijuma za ocjenjivanje nosilaca pravosudnih funkcija kako bi se na osnovu tih kriterijuma i sprovođenja profesionalnog ocjenjivanja sudija, od nosno državnih tužilaca bilo osnova za napredovanje, a čime bi napredovanje bilo zasnovano na rezultatima rada. Takođe, rezultati profesionalnog ocjenjivanja treba da ukažu i na slabosti u radu sudija, odnosno državnih tužilaca koje mogu imati za posljedicu odgovornost ili potrebu za dodatnim usavršavanjem sudija.”

Ovo je dalje razrađeno u poglavlju 3.1.3. (Odgovornost u pravosuđu) i kroz strateške smjernice 4 i 5: “Jasno precizirati osnov za razrješenje sudija i državnih tužilaca na nivou zakona u skladu sa Ustavom propisanim razlozima za razrješenje” i “Kontinuirano pratiti objektivnost i transparentnost postupaka utvrđivanja odgovornosti sudija i državnih tužilaca.”

AP za sprovođenje navedene Strategije dalje razrađuje stratešku smjernicu 4 kroz mjeru: “Uspostaviti pravni osnov i voditi evidenciju o odgovornosti sudija i državnih tužilaca propisivanjem najtežih disciplinskih prekršaja kao osnova za razrješenje sudija i državnih tužilaca”, i kroz aktivnost: “Izmijeniti Zakon o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija i Zakon o državnom tužilaštvu kroz propisivanje najtežih disciplinskih prekršaja za razrješenje sudija i državnih tužilaca kao najteže disciplinske sankcije za najteže prekršaje.”⁸⁴

AP za poglavlje 23 takođe sadrži više mjera, i to usvajanje Zakona o Sudskom savjetu, pravima i dužnostima sudija i Zakona o državnom tužilaštvu; formiranje disciplinskih komisija i izbor disciplinskih tužilaca; uspostavljanje baza podataka o postupcima utvrđivanja odgovornosti sudija i državnih tužilaca.⁸⁵ Privremena mjerila za poglavlje 23 dodatno obavezuju na formiranje novih disciplinskih komisija pri Sudskom i Tužilačkom savjetu, zaduženih za disciplinske postupke protiv nosilaca pravosudne funkcije na temelju objektivnih kriterijuma.

Međutim, primjećujemo da je potpuno izostala dalja razrada strateške smjernice br. 5 koja se odnosi na “kontinuirano praćenje objektivnosti i transparentnosti postupaka odgovornosti sudija i državnih tužilaca.” Izostanak konkretizacije ove smjernice posebno zabrinjava jer bi se, imajući u vidu sve probleme koji su u strate gijama već prepoznati, pod jednu od aktivnosti za njeno sprovođenje bi se morala podvesti analiza razloga zbog kojih su presude u važnim predmetima ukidane više puta, odnosno razloga zbog kojih je došlo do zastarjevanja krivičnog gonjenja koja su u radu tužilaštva, u cilju praćenja objektivnosti postupaka (utvrđivanja) odgovornosti sudija i državnih tužilaca.

84 Mjere: 1.3.1.1 – 1.3.1.4, str.13, dostupno na: [file:///D:/PODACI/Downloads/16_78_31_7_2014%20\(4\).pdf](file:///D:/PODACI/Downloads/16_78_31_7_2014%20(4).pdf). **Prema prvom izvještaju o realizaciji Strategije 2014-2018, sve ove mjere se smatraju realizovanim.**

85 Mjere: 1.3.1.2.6, 1.3.1.3.1, 1.3.1.3.2 i 1.3.1.4, str.39 – 40, dostupno na: [file:///D:/PODACI/Downloads/1_100_19_02_2015%20\(1\).pdf](file:///D:/PODACI/Downloads/1_100_19_02_2015%20(1).pdf).

**Zaključak/
preporuke:**

Iako se u izvještajima navodi da su ostvarene gore navedene mjere iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije 2007-2012, ni u junu 2015. nisu ostvareni preduslovi za uspostavljanje redovnog ocjenjivanja i objektivne kontrole rada nosilaca pravosudne funkcije. Ne objavljuju se godišnje analize na osnovu kojih bi se moglo procijeniti da je profesionalna kontrola rada objektivno vršena. Stoga, važećim akcionim planovima treba predvidjeti i primjenu mjera kojima bi se operacionalizovale sledeće preporuke:

- a) razraditi u AP-u stratešku smjernicu: "Kontinuirano pratiti objektivnost i transparentnost postupaka utvrđivanja odgovornosti sudija i državnih tužilaca";
- b) uvrstiti izradu analiza u okviru strateške smjernice 4 - Jasno precizirati osnov za razrješenje sudija i državnih tužilaca na nivou zakona u skladu sa Ustavom propisanim razlozima za razrješenje ili, kako predlažemo, u okviru smjernice 5 - kontinuirano pratiti objektivnost i transparentnost postupaka odgovornosti sudija i državnih tužilaca;
- c) uvrstiti u AP obavezu izrade analize razloga ukidanja presuda u predmetima koji su pod posebnom pažnjom domaće i međunarodne javnosti;
- d) uvrstiti u AP obavezu analize razloga zastarjevanja krivičnih gonjenja u predmetima u radu kod državnih tužilaca u cilju utvrđivanja odgovornosti tužilaca ili sudija za neblagovremeno postupanje koje dovodi do oprosta krivične odgovornosti;
- e) ovlastiti članove Sudskog, Tužilačkog savjeta, kao i disciplinske tužioce koji su uvedeni zakonskim izmjenama iz 2015. godine da podnose predloge za utvrđivanje odgovornosti sudija, odnosno tužilaca;
- f) pratiti i analizirati rad novih disciplinskih komisija i o tome obavjestiti javnost.

17 Ostvariti veću samostalnost u pogledu određivanja razdjela budžeta za pravosuđe

Strategija Reforme pravosuđa 2007-2012, u okviru strateškog cilja - Jačanje nezavisnosti i samostalnosti pravosuđa kao aktivnost je predvidjela i "Ostvariti veću samostalnost u pogledu određivanja razdjela budžeta za pravosuđe". Akcionim planom je kao jedna od mjera predviđeno **normativno uređenje načina planiranja, predlaganja i raspolaganja budžetskim sredstvima potrebnim za rad pravosudnih organa**, dok je kao indikator za realizaciju predviđeno usvajanje Zakona o Sudskom savjetu i Zakona o

državnom tužilaštvu kojim bi se se normativno uredio način planiranja, predlaganja i raspolaganja budžetskim sredstvima potrebnim za rad pravosudnih organa.

Izmjenama organizacionih zakona u oblasti pravosuđa, propisano je da Sudski, odnosno Tužilački savjet *predlažu razdio budžeta* za potrebe sudova, odnosno državnih tužilaštava na osnovu utvrđenih stvarnih potreba, čime je primjenjena obaveza iz Strategije reforme pravosuđa za 2007-2012. Međutim, i pored toga, problemi koji ograničavaju finansijsku nezavisnost pravosudnih institucija i dalje postoje.

Sistem finansiranja sudske vlasti u Crnoj Gori zasnovan je na budžetskom modelu u kome su sudstvo i tužilaštvo, zajedno sa Centrom za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija (od 2015. godine) posebne budžetske jedinice. Međutim, i pored toga što su posebne budžetske jedinice, **sudstvo i tužilaštvo nemaju odlučujuću ulogu u kreiranju sopstvenog budžeta**. Budžet za pravosuđe se obezbjeđuje iz centralnog državnog budžeta Crne Gore, u iznosima koji su po pravilu bili manji od iznosa koje su pravosudne institucije predlagale. Shodno ocjenama predstavnika pravosudnih institucija, ti iznosi su manji od minimalno potrebnih⁸⁶, pri čemu se veći dio opredjeljuje za materijalne troškove i naknade za rad zaposlenih, a manji za unaprjeđenje infrastrukture i razvoj sudske institucije.⁸⁷ U okviru javne debate o nacrtu budžeta za 2015. godinu, najviši predstavnici pravosudnih institucija govorili su o „nerazumijevanju budžeta” za potrebe pravosudnih institucija.⁸⁸ Sudski savjet (za sudstvo) odnosno Vrhovni državni tužilac (za tužilaštvo) sprovode realokacije dodijeljenih budžetskih sredstava, ali je za otpust odobrenih budžetskih sredstava potrebna saglasnost izvršne vlasti, odnosno Ministarstva finansija koje sačinjava konačnu projekciju budžeta pravosudnih organa. **Interna nezavisnost** je takođe organizirana, jer **pravosudni organi nisu posebne potrošačke jedinice u okviru budžeta za sudstvo i državno tužilaštvo**,⁸⁹ pa usljed toga pojedini sudovi, odnosno državna tužilaštva, ne znaju precizno koji iznos sredstava je opredijeljen za njihov rad na nivou jedne budžetske godine, što je konstatovano kao nedostatak i u novoj Strategiji reforme pravosuđa 2014-2018 (str.12).

86 U 2012. godini, sudska vlast je predložila budžet od 31.569.532,22 EUR, ali je Ministarstvo finansija u konačnom odobrilo iznos od 19.252.931,22 EUR (*Monitoring rada sudova u Crnoj Gori*, Građanska alijansa, Podgorica, mart 2013, str. 47).

87 Primjera radi, potrošačka jedinica Sudstvo je u 2011. ostvarila 19.288.921,06 EUR (1,33% ukupnog budžeta), od čega je na zarade i ostala primanja utrošeno 8.331.418,80 EUR (43,19 % od ukupnog rashoda), rashodi na materijal i usluge iznosili su 140.888,73 EUR, tekuće održavanje objekata 50.704,17 EUR, održavanje opreme 149.999,51 EUR i ugovorene usluge 1.625.417,00 EUR (*Monitoring rada sudova u Crnoj Gori*, Građanska alijansa, Podgorica, mart 2013, str. 47) http://www.gamn.org/images/docs/cg/monitoring_sudova.pdf.

88 U predlogu Zakona o budžetu Crne Gore za 2015. godinu, opredijeljeno je 20,80 mil. € za potrebe sudstva, dok je za tužilaštva godini opredijeljeno 6,13 mil. €. Predsjednik Sudskog savjeta je tokom rasprave u Parlamentu Crne Gore naveo je da predviđena budžetska sredstva nijesu dovoljna za potpuno ostvarenje efikasnosti i ažurnosti za 2015. godinu, uz prijedlog za povećanje predloženih sredstava za budžetsku stavku Sudstvo u iznosu od 0,6 mil. €. Sa druge strane, v.d. Vrhovnog državnog tužioca je istakao da su sredstva predviđena za rad državnog tužilaštva tek „neznatno uvećana” imajući u vidu da se radi o „jednoj od najznačajnijih institucija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, kao i činjenici da se očekuje „uspostavljanje Specijalnog tužilaštva, kao posebne jedinice, formiranje Sekretarijata Tužilačkog savjeta, kao i formiranje Specijalnog istražnog tima, sa povećanim brojem stalnih članova, te planiranog povećanja broja tužilaca, najmanje za sedam, a državnih službenika i namještenika za 25”. Nakon rasprave, usvojeni budžet za sudstvo u 2015. godini je neznatno smanjen i iznosi 20,79 mil. €, dok je iznos budžeta za tužilaštva povećan na 6,28 mil. €.

89 Razdvajanje budžetskih pozicija Sudskog savjeta, sudova i administracije se vrši od 2013. godine.

Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija u ranijem periodu nije imao ni institucionalnu niti finansijsku nezavisnost, već je funkcionisao kao odvojena organizaciona jedinica pri Vrhovnom sudu Crne Gore. Finansijska sredstva za realizaciju programa kontinuirane obuke nisu opredjeljivana, već je Centar finansiranje ovih aktivnosti realizovao uz podršku međunarodnih organizacija. Usvajanjem budžeta za 2015. godinu, Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija je prepoznat kao samostalna potrošačka jedinica u okviru razdjela državnog budžeta za sudstvo, sa opredijeljenim iznosom od oko 170.000 eura, od kojeg će oko %30 biti opredijeljeno za finansiranje programa kontinuirane edukacije nosilaca pravosudne funkcije.

Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije (u daljem tekstu: Centar) funkcioniše kao posebna organizaciona jedinica Vrhovnog suda Crne Gore na osnovu Zakona o edukaciji u pravosudnim organima (čl. 5). Sredstva za finansiranje edukacije obezbjeđuju se kao posebna stavka u okviru budžeta Vrhovnog suda, kao i iz donacija, poklona i drugih izvora. Od početka implementacije Zakona o edukaciji u pravosudnim organima 1. januara 2007. godine, sredstva za finansiranja edukacije i samog Centra, nisu posebno opredjeljivana u traženim iznosima i nisu bila vidljiva u okviru budžeta Vrhovnog suda. Finansiranje aktivnosti inicijalne edukacije realizovalo se kroz odobreni budžet, dok su se aktivnosti kontinuirane edukacije zbog neopredijeljenih finansijskih sredstava u okviru budžeta Vrhovnog suda realizovale uglavnom (95%) uz podršku međunarodnih organizacija. Budžetom za 2015. godinu, Centar je izdvojen kao posebni program u sklopu potrošačke jedinice Sudstvo (pod brojem 30102/1873) u okviru razdjela budžeta za Pravosuđe, sa opredijeljenim iznosom od oko 170.000 eura, od kojeg će oko 35% biti opredijeljeno za finansiranje programa kontinuirane edukacije nosilaca pravosudne funkcije.

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 kao stratešku smjernicu prepoznaje "jačanje finansijske nezavisnosti pravosuđa". AP za sprovođenje Strategije u periodu 2014-2016 predviđa realizaciju dvije mjere koje treba da dovedu do toga: **jačanje interne finansijske nezavisnosti pravosudnih institucija (1.1.6.1) kroz usvajanje Zakona o sudovima i Zakona o Državnom tužilaštvu kojim će se predvidjeti da svaki sud, odnosno državno tužilaštvo imaju prepoznata sredstva u okviru budžeta koja su namijenjena za njihov rad; i obezbjeđivanje dovoljno sredstava za rad sudova i državnih tužilaštava unutar budžeta (1.1.6.2) – u okviru koga je postavljeno očekivanje da će se u okviru budžeta obezbijediti sredstva za rad sudova i državnih tužilaštava na godišnjem nivou od 0,8 % do 1% BDP-a.**⁹⁰

I pored predviđanja zakonske mogućnosti planiranja, predlaganja i raspolaganja budžetskim sredstvima za rad sudova i državno tužilačke organizacije, 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 izvršne vlasti koje se staraju o kreiranju i realizaciji budžetske politike, na indirektan način ugrožavaju osnovni principi institucionalne nezavisnosti sudstva⁹¹. Postojeći sistem otpusta odobrenih

90 AP za poglavlje 23 sadrži identičnu mjeru (1.1.4.5.) navedenoj mjeri iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2014-2016.

91 Međunarodni stručnjaci zaključuju da u pogledu uticaja na sudski sistem proces izrade budžeta predstavlja najbitniji instrument za izvršnu i zakonodavnu vlast, kao i da se uskraćivanjem dovoljnih finansijskih sredstava može vršiti neprimjeren uticaj na pravosuđe. Crnoj Gori je preporučeno da se

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. Pored toga, budžetske jedinice „sudstvo” i „tužilaštva” ne prepoznaju svaki sud, odnosno svako tužilaštvo, kao nosioce sredstava iz budžeta koja su potrebna za njihov nesmetan rad. Time je neposredno ugrožena interna finansijska nezavisnost pravosudnih organa, koji faktički nemaju sopstveni budžet kojim mogu da raspolažu.

Preporuka:

Pratiti u kojoj mjeri će biti ostvaren indikator iz mjere 1.1.4.5. AP za poglavlje 23 (identična mjera 1.1.6.2. iz AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016) koji se odnosi na procenat opredijeljenog budžeta za pravosudne institucije, koji je shodno AP za poglavlje 23 i AP za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2014-2016 postavljen na 0,8% - 1% BDP-a.

Zakonom o Sudskom savjetu izričito propisuju sljedeće nadležnosti Savjeta: izrada predloga budžeta za svaki sud; izrada sveobuhvatnog budžeta za sve sudove; pregovori o predlogu budžeta sa Vladom koju bi predstavljalo Ministarstvo pravde ili Ministarstvo finansija; predstavljanje predloga budžeta direktno Skupštini; nadgledanje izvršenja budžeta (putem državnog trezora); odlučivanje o preraspodjeli budžetskih sredstava između sudova u toku budžetske godine.” Vidjeti više: “Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori (2007 - 2008)” NVO Akcija za ljudska prava, Podgorica 2009, str. 149-150.

II JAČANJE EFIKASNOSTI PRAVOSUĐA

III Izvršiti analizu postojećeg broja i mreže sudova polazeći od mjesne i stvarne nadležnosti i zavisno od njenih rezultata utvrditi potreban broj sudova vodeći računa da se time ne ugrozi pravo stranaka na pristup sudu; Izvršiti analizu postojećeg broja i mreže državnih tužilaca u pogledu mjesne i stvarne nadležnosti

Strategija reforme pravosuđa 2007-2012 je predviđjela da će se u okviru realizacije strateškog cilja *Jačanje efikasnosti pravosuđa*, posebna pažnja posvetiti prvim koracima ka racionalizaciji sudske i državno tužilačke mreže. U Strategiji je navedeno da je "za realizaciju ovog cilja neophodan pažljiv pristup jer sintagma »racionalna pravosudna mreža« ukazuje da je prethodno potrebno sačiniti sveobuhvatnu analizu organizacije na bazi sljedećih elemenata: teritorije koju pokriva određeni pravosudni organ, broja stanovnika, broja nosilaca pravosudnih funkcija i njihove opterećenosti predmetima, mogućnosti fizičkog pristupa (saobraćajne veze i klimatski uslovi) mogućnosti specijalizacije, rješavanja statusa zaposlenih u pravosudnim organima koji bi eventualno prestali da postoje, finansijskih efekta nove organizacije i dr.)" AP za sprovođenje Strategije 2007-2012 predvidio je sljedeće aktivnosti: izrada analize postojeće mreže pravosudnih organa u pogledu nadležnosti kadrovskih kapaciteta, smještajnih uslova, tehničke opremljenosti i dr. (posebno u odnosu na koncentraciju nadležnosti u oblasti korupcije, organizovanog kriminala, postupaka prema maloljetnicima itd); izrada novog Zakona o sudovima i Zakona o državnom tužilaštvu na osnovu rezultata prethodno pomenute analize; u skladu sa novousvojenim propisima izvršiti reorganizaciju u pravosudnim organima; donošenje normativnih akata za utvrđivanje potrebnog broja nosilaca pravosudne funkcije i administrativnog osoblja za rad u pravosudnim organima; donošenje odluke o broju nosilaca pravosudne funkcije; donošenje akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji pravosudnih organa kao i konačno, odabir kadrova tj. nosilaca pravosudnih funkcija.

Vlada je u decembru 2009. usvojila Analizu za potrebe racionalizacije pravosudne mreže koja je predstavljala "početnu aktivnost za sagledavanje potrebe za racionalizacijom pravosudne mreže." Nakon toga, u toku 2013, Vlada je usvojila novu Analizu za potrebe racionalizacije pravosudne mreže. Predmet Analize bila je mreža svih sudova i državnih tužilaštava sa posebnim osvrtom na stvarnu nadležnost osnovnih sudova u krivičnim predmetima i mjesnu nadležnost privrednih sudova. Analiza je bazirana na indikatorima Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ). Na pripremi i izradi ove Analize, radio je tim koga su činili predstavnici Ministarstva pravde, sudstva i državnog tužilaštva. Međutim, **javne rasprave povodom pomenute Analize nijesu organizovane**, čime je stručna javnost ostala bez mogućnosti da učestvuje i predlaže rješenja za racionalizaciju pravosudne mreže.

Racionalizacija mreže sudova, shodno zaključcima predstavljenim u okviru druge Analize iz 2013. godine, trebalo je da obuhvati normativne i institucionalne izmjene, uz kontinuirano praćenje rada sudova „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.“ Kao normativne mjere u procesu racionalizacije mreže sudova, predviđeno je da se:

- Kroz izmjene Zakona o sudovima izvrši promjena nadležnosti osnovnih i viših sudova i mjesne nadležnosti privrednih sudova;
- Kroz izmjene Zakona o državnom tužilaštvu izvrši promjena nadležnosti Odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina;
- Kroz izmjene Zakona o izvršenju i obezbjeđenju izvrši promjena u pogledu funkcionalne nadležnosti za odlučivanja po pravnim sredstvima na odluke javnog izvršitelja u pravcu da odlučuje sudija pojedinac, a ne vijeće od troje sudija;
- Kroz izmjene Zakonika o krivičnom postupku izvrši promjena u pogledu funkcionalne nadležnosti i nadležnosti za potvrđivanje optužnice;
- Stvore uslovi za povjeravanje ostavinskih predmeta notarima;
- Izvrši preispitivanje postojećih kriterijuma za određivanje potrebnog broja sudija i ostalih zaposlenih i stvaranje uslova za prevazilaženje sistema uss postavljanja godišnjih normi za određene vrste predmeta.

Sa aspekta institucionalnih promjena, Analiza je predvidjela:

- Spajanje dva privredna suda u jedan sa sjedištem u Podgorici;
- Centralizaciju nadležnosti specijalizovanog odjeljenja u Višem sudu u Podgorici za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina;
- Promjene u organizaciji Specijalizovanog odjeljenja za borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina pri Vrhovnom državnom tužilaštvu.

Izmjenama organizacionih zakona, u skladu sa prioritetima iz Strategije reforme pravosuđa 2014-2018, početkom 2015. godine učinjeni su i prvi konkretni koraci na planu racionalizacije mreže sudova u Crnoj Gori. Usvajanjem Zakona o sudovima⁹², uspostavljen je jedan Privredni sud u Podgorici za teritoriju Crne Gore, čime je i formalno prestao sa radom Privredni sud u Bijelom Polju. Takođe, zakonom je definisana centralizacija nadležnosti za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina u jedno specijalno odjeljenje u Višem sudu u Podgorici. Zakonom je predviđeno uspostavljanje sudova za prekršaje i to:

- Suda za prekršaje u Bijelom Polju za teritorije opština Bijelo Polje, Andrijevica, Berane, Gusinje, Žabljak, Kolašin, Mojkovac, Petnjica, Plav, Pljevlja i Rožaje - sa odjeljenjima u: Beranama – za teritoriju opština Berane, Andrijevica i Petnjica; na Žablaku – za teritoriju opštine Žabljak; u Plavu – za teritoriju opština Plav i Gusinje; u Pljevljima – za teritoriju opštine

92 Zakon o sudovima, „Sl. list CG“ br. 11/2015, od 12.3.2015.

Pljevlja; u Rožajama – za teritoriju opštine Rožaje; u Kolašinu – za teritoriju opštine Kolašin; u Mojkovcu – za teritoriju opštine Mojkovac.

- Sud za prekršaje u Budvi, za teritoriju opština: Budva, Bar, Kotor, Tivat, Herceg Novi i Ulcinj, sa odjeljenjima u: Baru – za teritoriju opštine Bar; u Kotoru – za teritoriju opština Kotor i Tivat; u Herceg Novom – za teritoriju opštine Herceg Novi; u Ulcinju – za teritoriju opštine Ulcinj.
- Sud za prekršaje u Podgorici, za teritoriju Glavnog grada Podgorica, Prijestonice Cetinje i opština: Danilovgrad, Nikšić, Plužine i Šavnik, sa odjeljenjima u Prijestonici Cetinje – za teritoriju Prijestonice Cetinje; u Danilovgradu – za teritoriju opštine Danilovgrad; u Nikšiću – za teritoriju opštine Nikšić, Plužine i Šavnik.
- Višeg suda za prekršaje sa sjedištem u Podgorici – čija je nadležnost da odlučuje po žalbama izjavljenim protiv odluka sudova za prekršaje, kao i da odlučuje o sukobu nadležnosti između sudova za prekršaje i vrši i druge poslove propisane zakonom.

U cilju daljeg rasterećenja rada sudova, kroz izmjene i dopune Zakona o vanparničnom postupku⁹³, uvedena je obavezna nadležnost notara kao povjerenika suda u postupcima raspravljanja zaostavštine.

Predmet Analize za potrebe racionalizacije pravosudne mreže bila je i mreža svih državnih tužilaštava. Zaključci iz Analize realizovani su značajnim zakašnjenjem koji je rezultirao sa normativnim uređenjem pitanja racionalizacije mreže državnih tužilaštava tek na početku 2015. godine. Usvajanjem Zakona o državnom tužilaštvu⁹⁴, i Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu⁹⁵ stvorene su pretpostavke za osnivanje Specijalnog državnog tužilaštva kao posebnog državnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije – umjesto sadašnjeg Odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina pri Vrhovnom državnom tužilaštvu. Takođe, na bazi zaključaka iz Analize tokom 2015. godine, donesen je Pravilnik o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja državnih tužilaca i državnih službenika i namještenika u državnom tužilaštvu.⁹⁶

93 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vanparničnom postupku “Sl. list CG” br. 20/2015 od 24.4.2015.

94 Zakon o državnom tužilaštvu, “Sl. list CG”, br. 11/2015, od 12.3.2015.

95 Zakon o Specijalnom državnom tužilaštvu, “Sl. list CG”, br. 10/2015 od 10.3.2015.

96 Pravilnik o okvirnim mjerilima rada za određivanje potrebnog broja državnih tužilaca i državnih službenika i namještenika u državnom tužilaštvu (Objavljen u “Sl. listu CG”, br. 17 od 17. aprila 2015).

Zaključak:

Realizacijom pomenutih aktivnosti u procesu racionalizacije pravosudne mreže, napravljeni su tek prvi koraci ka uspostavljanju efikasnijeg pravosudnog sistema. Obaveze koje je Crna Gora preuzela u okviru pregovora u poglavlju 23 podrazumijevaju realizaciju novih aktivnosti u toku 2015. godine koje će biti usmjerene ka uspostavljanju standarda radnog opterećenja sudija i planova razvoja ljudskih resursa u pravosuđu. Stoga je kao jedno od privremenih mjerila za Crnu Goru u ovoj fazi pregovaračkog procesa u poglavlju 23 predviđeno i kreiranje nove analize potreba koja će predstavljati osnov za usvajanje narednih koraka u racionalizaciji pravosudne mreže, što bi trebalo da rezultira „zatvaranjem svih neodrživih malih sudova”.⁹⁷ Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 sadrži strateške smjernice koje su većinom već bile predviđene Planom racionalizacije pravosudne mreže za period 2013-2015.

Preporuke:

Dopuniti važeću Strategiju i revidirati AP za njeno sprovođenje za period 2014 -2016, u skladu sa zaključcima iz analize koje će u procesu racionalizacije pravosudne mreže biti sprovedene tokom 2015. godine i u njoj predvidjeti detaljnije korake na pripremi usvajanja Srednjoročnog plana racionalizacije za period 2017-2019 godine.⁹⁸ Prilikom realizacije mjere 1.2.1.3.1. (veza: 1.4.2.4) iz AP za poglavlje 23 – kojom je predviđena izrada analize racionalizacije sudova za 2015. organizovati javnu raspravu sa svim zainteresovanim akterima i stručnom javnošću, na kojoj će se javno diskutovati o predloženim rješenjima.

II.2. Ostvariti efikasnu zaštitu prava na suđenje u razumnom roku

Zaštita prava na suđenje u razumnom roku je Strategijom reforme pravosuđa 2007-2012 bila definisana kao jedan od najznačajnijih zadataka u okviru strateškog cilja *Jačanje efikasnosti pravosuđa*. AP za sprovođenje Strategije je sadržao 5 mjera za njenu realizaciju, uključujući vođenje evidencije o podnijetim pravnim sredstvima i praćenje primjene Zakona o pravu na suđenje u razumnom roku, budžetska izdvajanja za isplatu pravičnog zadovoljenja, edukaciju i objavljivanje prakse Evropskog suda za ljudska prava u pogledu suđenja u razumnom roku.⁹⁹ Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 takođe predviđa efikasnu primjenu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku kao jednu od strateških smjernica (str. 27). AP za primjenu Strategije za period 2014-2016 i AP za poglavlje 23 sadrže samo jednu mjeru - *Priprema i*

97 Privremeno mjerilo br. 14 - Poglavlje 23.

98 Mjera 1.4.2.4. – AP za Poglavlje 23.

99 AP 2007 – 2011, mjere 3.1 – 3.5, str. 10 i 11, dostupno na: [file:///D:/PODACI/Downloads/IZMJENE%20AKCIONOG%20PLANA%20\(2\).pdf](file:///D:/PODACI/Downloads/IZMJENE%20AKCIONOG%20PLANA%20(2).pdf).

*objavljivanje godišnjih informacija o primjeni Zakona.*¹⁰⁰ Kao indikator za realizaciju te mjere, predviđena je samo izrada izvještaja od strane Ministarstva pravde, zasnovanih na podacima o broju zahtjeva za ubrzanje postupka i broju podnijetih tužbi za pravično zadovoljenje (ali ne npr. i o broju usvojenih tužbi u kojima je dosuđena naknada za povredu prava na suđenje u razumnom roku). Izostaje analiza primjene Zakona i djelotvornosti pravnih lijekova koji su njima propisani, u cilju procjene potrebe za unapređenjem zakonskih rješenja.

U prvom polugodišnjem izvještaju o praćenju Strategije 2014-2018 konstatuje se da se primjena ovog Zakona kontinuirano prati, da se izdvajaju budžetska sredstva za pravično zadovoljenje i da u tom dijelu nema nerealizovanih mjera. Ministarstvo pravde je do sada pripremlilo dva izvještaja o primjeni ovog Zakona, prvi za period od januara 2008. do maja 2012. i drugi (objavljen u junu 2014) za period 15.5.2012.-1.4.2014, ali je samo posljednji izvještaj dostupan na sajtu Ministarstva. Ocjena stanja u ovom izvještaju zasnovana je isključivo na ocjeni statističkih podataka o primjeni pravnih sredstava predviđenih Zakonom. **Navodi se da je došlo do porasta broja podnijetih zahtjeva i tužbi, te da je broj usvojenih tužbi takođe u porastu. Međutim, ne obrazlaže se porast broja odbačenih i odbijenih zahtjeva/tužbi, niti se daje ocjena uticaja usvojenih kontrolnih zahtjeva, odnosno usvojenih tužbi na ubrzanje postupka.** Izostala je temeljnija analiza kvaliteta zakonskih rješenja i doslednosti njihove primjene u praksi, djelotvornosti pravnih lijekova propisanih zakonom i njihovog stvarnog uticaja na ubrzanje postupka (posebno u određenim predmetima poznatim javnosti koji su trajali veoma dugo).

Analiza primjene Zakona koju je 2011. uradila Akcija za ljudska prava ukazala je na probleme u praksi, prvenstveno u pogledu tumačenja određenih zakonskih odredbi od strane Vrhovnog suda Crne Gore (koja je posle preporuka iz analize i prateće rasprave promijenjena) i nižih sudskih instanci.¹⁰¹ Konstatovano je i da su neki predss jednici sudova zahtjeve i žalbe odbijali bez pravilnog i potpunog obrazloženja, pri čemu se prepisivao zakonski tekst bez osvrta na konkretne okolnosti slučaja. Analiza je pokazala i da predsjednici sudova nisu postavljali konkretne rokove u kojima je postupajući sudija trebalo da preduzime konkretne radnje i sl.¹⁰² Tužba za pravično zadovoljenje se 2011. godine pokazala kao nedovoljno djelotvoran pravni lijek. U praksi Vrhovnog suda je dominiralo odbacivanje tužbe iz procesnih razloga i to zbog pogrešnog tumačenja zakona, kako je konstatovano u analizi i prilikom rasprave (od 26 odbačenih tužbi, u 12 slučajeva sud je odbacio tužbe jer postupci nisu bili pravosnažno okončani prije nego što je tužba podnesena)¹⁰³. Konačno, tada je utvrđeno i da činjenica da je Vrhovni sud usvojio tužbu za naknadu štete nije nužno dovodila do ubrzanja postupka, pa su predložena i odgovarajuća preciziranja Zakona u tom pravcu do kojih do danas (jul 2015) nije došlo.¹⁰⁴

100 AP uz Strategiju - mjera: 2.3.1.1.a, str.27, AP za poglavlje 23- mjera 3.2.3, str. 164.

101 Analiza primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, Akcija za ljudska prava, 2011, str. 3, dostupno na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Analiza-razumni-rok.pdf>.

102 Član 18 Zakona predviđa: "Kad predsjednik suda utvrdi da se neopravdano odugovlači postupak, rješenjem će odrediti rok za preduzimanje procesnih radnji koji ne može biti duži od 4 mjeseca, kao i odgovarajući rok u kojem ga sudija mora obavijestiti o preduzetoj radnji."

103 Analiza primjene Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, op-cit, str. 33.

104 Pogledati Analizu primjene Zakona za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, str. 4.

Zaključak:

Uprkos povećanom broju kontrolnih zahtjeva i tužbi za pravično zadovoljenje, poštovanje prava na suđenje u razumnom roku još uvijek nije dovoljno obezbijeđeno. Statistički podaci nisu dovoljni za izvođenje zaključka o efikasnoj primjeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Potrebno je sačiniti detaljniju analizu koja se neće isključivo zasnivati na statistici - broju podnijetih kontrolnih zahtjeva i tužbi za pravično zadovoljenje - već i na njihovom konačnom ishodu i uticaju na dužinu trajanja postupaka. Na temelju te analize treba razmotriti moguće zakonske izmjene, posebno u pogledu elemenata koji su se do sada pokazali problematičnim, poput roka za izjavljivanje žalbe, podnošenja tužbe za pravično zadovoljenje u toku trajanja sudskih postupaka i visine naknade koja se može dosuditi na ime povrede prava (koja je sada ograničena na iznos od 300-5000 €) i koju treba uskladiti sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.¹⁰⁵ Napominjemo da Evropski sud za ljudska prava insistira na tome da djelotvornost pravnog sredstva mora biti dokazana u praksi, te da država mora stalno preispitivati postojeće pravne lijekove radi pronalaženja odgovarajućih.¹⁰⁶

Preporuke:

Prilikom revidiranja postojećih akcionih planova u oblasti pravosuđa trebalo bi propisati izradu kvalitativne analize o primjeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku uz stručnu raspravu, i kontinuirano informisati građane o pravnim lijekovima dostupnim na osnovu ovog zakona.

II3. Izvršiti reviziju krivičnog procesnog zakona u pogledu koncepta istrage

Novi Zakonik o krivičnom postupku (ZKP),¹⁰⁷ koji je donio prelazak na državnotužilačku istragu, stupio je na snagu 26. avgusta 2009, dok je puna primjena u postupcima za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina počela 1. septembra 2011. godine. Vlada Crne Gore je 2009. godine usvojila Plan implementacije ZKP-a i obrazovala Komisiju za praćenje njegove implementacije. U periodu od 2009-2012, Komisija je održala osam sastanaka i usvojila pet izvještaja o sprovođenju aktivnosti iz Plana implementacije, od kojih nijedan nije objavljen u elektronskoj formi.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Detaljnije pogledati predloge izmjena i dopuna Zakona za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, Analiza primjene Zakona za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, str. 5 i 6.

¹⁰⁶ Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope, br. 6 od 12.maja 2004. (Rec (2004)6).

¹⁰⁷ Sl. list CG, br. 57/2009 i 49/2010.

¹⁰⁸ Na web sajtu Tužilačkog savjeta nije dostupan ni Zaključni izvještaj o sprovođenju Plana implementacije ZKP-a koji je pripremio Analitičko-operativni tim Komisije za praćenje primjene ZKP-a, u decembru 2011.

Sa druge strane, **izvještaji o radu državnog tužilaštva ne pružaju dovoljno informacija i statističkih podataka na osnovu kojih se mogu pouzdano mjeriti, a ni provjeriti efekti primjene novog ZKP-a u pogledu tužilačke istrage**, jer su u njima sadržani opšti podaci o stanju kriminaliteta, poput podataka o broju učinilaca po vrstama krivičnih djela, podnijetim/odbačenim krivičnim prijavama, pokrenutim i obustavljenim istragama. Tako se **efikasnost i kvalitet tužilačke istrage prikazuju samo kroz podatke o potvrđenim optužnicama i prosječnoj dužini trajanja tužilačke istrage**, iako na ove činioce utiču i drugi faktori, poput složenosti i prirode predmeta, broja učesnika u postupku i saradnje sa drugim akterima postupka.

Ilustracije radi, u izvještaju za 2010. godinu navodi se da su tužioci „izuzetnim angažovanjem u svim fazama postupka obezbjedili kvalitetnije vršenje tužilačke funkcije, o čemu naročito svjedoči podatak da je sud prihvatio 85,37% optužnih akata državnih tužilaca”. Dalje se konstatuje da je ostvaren značajan napredak u odnosu na 2009. godinu, kada je taj procenat iznosio 83,37%, 2008. (79,97%) i 2007. (76,30%).¹⁰⁹ U izvještaju za 2012. navodi se da se “koncept tužilačke istrage pokazao kao veoma efikasan, kako u slučajevima teških i najtežih krivičnih djela, tako i u slučajevima onih krivičnih djela koja su u stvarnoj nadležnosti osnovnih i viših državnih tužilaštava. U Odjeljenju istraga najtežih slučajeva organizovanog kriminala i korupcije prosječno je trajala nepunih 6 mjeseci, a kod osnovnih i viših državnih tužilaštava prosječno 2 mjeseca i 8 dana. U postupku sudske kontrole potvrđeno je 95,06% podignutih optužnica, dok se ostale nalaze u postupku kontrole”.¹¹⁰

U Informaciji o primjeni ZKP-a koji je Vlada Crne Gore usvojila u januaru 2013. godine, navodi se da ZKP predstavlja dobar zakonski okvir kojim je normativno konstituisan jedan savremeni krivični postupak, kojim su pretežno ostvareni osnovni ciljevi njegovog donošenja, a to su: brži, efikasniji i ekonomičniji krivični postupak; efikasno suzbijanje kriminaliteta. Dalje se navodi da je od početka primjene novog ZKP-a, postupak istrage u osnovnim tužilaštvima skraćen na 29 dana, prosječno, a u višim tužilaštvima na 32 dana, te da je sudskom kontrolom potvrđeno 95,67% optužnica podignutih nakon sprovedene tužilačke istrage ili izviđaja.¹¹¹ Iako ovakvi podaci ilustruju pomake u efikasnosti istražnog postupka, oni ipak **ne govore dovoljno o kvalitetu istrage, niti ukupnim efektima primjene ZKP-a, posebno imajući u vidu da se uzima u obzir samo postotak potvrđenih optužnica, ali ne i ishod postupka u prvom stepenu, odnosno njegov krajnji ishod**. Pri razmatranju takvih podataka, trebalo je uzeti u obzir i visok broj neriješenih predmeta (37,50%, prema izvještaju o radu sudova za 2012. godinu),¹¹² broj slučajeva u kojima je tužilac odustao od gonjenja nakon pokretanja sudske kontrole, kao i podatke o krajnjem ishodu postupka. Sagledavajući predlog potrebnih izmjena Zakonika o krivičnom

109 Izvještaj o radu tužilaštva za 2010, str.80, dostupno na: [http://tuzilastvocg.me/media/files/Izvjestaj%20za%202010_%20godinu\(1\).pdf](http://tuzilastvocg.me/media/files/Izvjestaj%20za%202010_%20godinu(1).pdf).

110 Izvještaj o radu tužilaštva za 2012, str. 61, dostupno na: <http://tuzilastvocg.me/media/files/Izvjestaj2012tuz.pdf>.

111 Informacija o primjeni ZKP-a, str.7, dostupno na: <http://www.gov.me/biblioteka/Informacije?query=primjeni&sortDirection=Asc>.

112 Karakteristike postupanja u predmetima organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, CEDEM, Podgorica, februar 2014, str.16, dostupno na: <http://www.cedem.me/me/izdavstvo/publikacije/send/27-publikacije/726-karakteristike-postupanja-u-predmetima-organizovanog-kriminala-korupcije-terorizma-i-ratnih-zlocina>.

postupku, iz usvojenog Izvještaja o potrebi izmjena i dopuna zakonika o krivičnom postupku, došlo se do zaključka da treba pristupiti izmjenama i dopunama ZKP-a, **ali da postavljeni koncept krivičnog postupka ne treba mijenjati.**

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 predviđa prvenstveno aktivnosti usmjerene na praćenje usklađenosti odredbi ZKP-a (i ostalih zakona u oblasti krivičnog pravosuđa) sa pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti, kao i jačanje kapaciteta za efikasno sprovođenje istražnih mehanizama za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala – posebno u dijelu oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom. AP 2014-2016 predviđa mjeru unaprjeđenja zakonodavnog okvira u cilju otklanjanja nedostataka uočenih u praksi, kao i u pogledu određivanja materijalnih, procesnih i izvršnih odredbi za postupak vođenja finansijskih istraga i oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalom (mjera 2.2.1.1). Aktivnost 2.2.1.1. u AP 2014-2016 predviđa uspostavljanje posebnog informacionog sistema u Odjeljenju za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina koji će služiti za uspostavljanje baze podataka i sigurnog kanala komunikacije sa sudom, policijom i drugim organima odgovornim za sprovođenje zakona i omogućiti državnom tužilaštvu i specijalnom istražnom timu pristup bazama podataka neophodnim za efikasno vođenje finansijskih istraga, podataka o oduzetoj imovinskoj koristi, kao i elektronsku razmjenu podataka i informacija.

Zaključak:

Veoma česte izmjene i dopune procesnih zakona nijesu ustaljena niti poželjna praksa. S obzirom na to da je Crna Gora u periodu prethodne Strategije reforme pravosuđa 2007-2012 izmijenila koncept tužilačke istrage – ne treba očekivati da će se ovo rješenje u periodu važenja nove Strategije ponovo aktuelizovati

Preporuke:

Sprovoditi kontinuirane aktivnosti na praćenju primjene procesnih zakona kao i pripremu istraživanja i analiza u dužem vremenskom periodu koje će definisati efikasnije pravce primjene pojedinih krivičnopravnih instituta.

II4. Izvršiti reviziju zakonodavstva u odnosu na maloljetnike donošenjem posebnog zakona

Strategija reforme pravosuđa 2007-2012 u okviru strateškog cilja *Jačanje efikasnosti pravosuđa* predviđa kao jednu od ciljeva i reviziju zakonodavstva u odnosu na maloljetnike donošenjem posebnog zakona. AP 2007-2012, u tom smislu, predviđa sljedeće mjere: donošenje Zakona o maloljetničkom pravosuđu; donošenje Plana implementacije Zakona o maloljetničkom pravosuđu u pogledu edukacije i specijalizacije kadrova, materijalnih i tehničkih uslova za izvršenje zakona i potrebnih podzakonskih propisa, donošenje podzakonskih propisa za implementaciju novog zakona; obezbjeđivanje adekvatnog prostora i opreme za rad nosilaca pravosudne

funkcije u skladu sa Zakonom o maloljetničkom pravosuđu i izrada posebnog Programa edukacije i specijalizacije po posebnom programu u oblasti maloljetničkog pravosuđa.

U decembru 2012. godine Skupština Crne Gore usvojila je Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku¹¹³. Ovim Zakonom je na jednom mjestu regulisano materijalno, procesno i izvršno zakonodavstvo kojim se reguliše krivični postupak prema maloljetnicima, ali i postupanje prema maloljetnicima i kada isti nijesu osumnjičeni već svjedoci ili oštećeni krivičnim djelom. U dijelu vremenskog okvira ispunjavanja ovog cilja postoji **značajno kašnjenje** od preko dvije i po godine. Konstatovano je kašnjenje pri usvajanju i pratećih podzakonskih akta¹¹⁴. Formirane su stručne službe pri Vrhovnom državnom tužilaštvu, pri Višem sudu u Podgorici i pri Višem sudu u Bijelom Polju. U okviru programa Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije organizovane su obuke za sudije i tužioce o postupcima sa maloljetnim učiniocima krivičnih djela i maloljetnicima kao učesnicima u krivičnom postupku.¹¹⁵

Ovaj cilj nije prenijet u Strategiju 2014-2018. AP 2014-2016 predviđa mjeru (2.2.4), shodno kojoj treba kontinuirano sprovoditi obuku svih službenih lica koja preduzimaju radnje prema maloljetnim izvršiocima krivičnih djela i maloljetnicima. Predviđeno je organizovanje specijalističkih obuka za sudije i državne tužioce za maloljetnike u cilju jačanja dijaloga među sudijama zemalja regiona i razmjene iskustava sa zemljama EU (2.2.4.1.a) i sprovođenje obuka za primjenu indikatora za praćenje maloljetničkog pravosuđa u PRIS-u (2.2.4.1.b).

Preporuke:

- Dopuniti AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 mjerom kontinuiranog praćenja primjene Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku i obavezom jednogodišnjeg izvještavanja o njegovoj implementaciji.
- Hitno usvojiti nedostajuće podzakonske akte uz Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku: "Pravilnik o bližim uslovima za izvršenje institucionalne mjere upućivanje u vaspitnu ustanovu nezavodskog tipa" i "Pravilnik o kućnom redu za izvršenje kazni maloljetničkog zatvora u odjeljenju za maloljetnike Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija".

113 Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku, („Sl. list CG“, broj 64/11 od 29.12.2011. godine) i stupio je na snagu 6. januara 2012. godine, a u primjeni je od 1. septembra 2012. godine.

114 Usvojeni su pravilnici: Pravilnik o evidenciji o izrečenim alternativnim mjerama, Pravilnik o evidenciji o izrečenim krivičnim sankcijama („Službeni listi CG“, br. 42/2012), izmijenjen obrazac upisnika za krivične predmete prema maloljetnicima u Sudskom poslovniku i Pravilniku o unutrašnjem poslovanju državnog tužilaštva. Još uvijek nije usvojen *Pravilnik o bližim uslovima za izvršenje institucionalne mjere upućivanje u vaspitnu ustanovu nezavodskog tipa* kao ni *Pravilnik o kućnom redu za izvršenje kazni maloljetničkog zatvora u odjeljenju za maloljetnike Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija*.

115 Izvještaj o radu Centra za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija za 2014. godinu: „Obuke su se sprovodile kroz projekat „Pravda za djecu“ koji su implementirali Ministarstvo pravde Crne Gore zajedno sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja Crne Gore u saradnji sa Kancelarijom UNICEF-a za Crnu Goru“.

II5. Podsticati alternativno rješavanje krivičnih, građanskih, privrednih sporova (POGLEDATI DIO O STRATEŠKOM CILJU VIII)

II6. Jačati ljudske resurse u pravosuđu (specijalizacija i edukacija nosilaca pravosudne funkcije, službenika i namještenika u pravosuđu, kao i redefinisane njihove uloge u preduzimanju pojedinih radnji u predmetu)

AP-om za sprovođenje Strategije 2007-2012 u ovoj oblasti je bilo predviđeno sprovođenje edukacije nosilaca pravosudne funkcije, službenika i namještenika u pravosuđu u oblasti rukovođenja organom, kao i u pogledu specijalizacije nosilaca pravosudnih funkcija za preduzimanje određenih procesnih radnji u predmetima. Jedna od aktivnosti je bilo i uspostavljanje i ažuriranje baze podataka o zaposlenima u pravosuđu. Od početka implementacije Strategije, zaključno sa 2012. godinom, Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije (COS) je organizovao 52 obuke za sudije i državne tužioce (za ukupno 716 polaznika)¹¹⁶ koje su obuhvatile finansijske istrage, pranje novca i oduzimanje imovine, međunarodnu pravnu pomoć u krivičnim stvarima, trgovinu ljudima, zaštitu podataka u postupcima istrage i gonjenja učinilaca krivičnih djela, borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, te korupciju u javnim nabavkama i pravosuđu. Obuke su organizovane sa ciljem jačanja kapaciteta nosilaca pravosudne funkcije da adekvatno primjenjuju zakone i sprovode procesne radnje za koje su nadležni. Tu se prije svega misli na izmjene krivičnog materijalnog i procesnog zakonodavstva, koje su usloville potrebu za velikim brojem obuka.

Iako je akcenat bio na razvijanju kapaciteta za efikasnu primjenu inoviranog zakonodavstva, **obuke su pružale više teorijska, nego praktična znanja i vještine**. Analizu efekata organizovanih obuka dodatno je otežavalo i to što se **za sve polaznike ne vode pojedinačne evidencije o broju dana provedenih na stručnom usavršavanju**, pa se ne može sa izvjesnošću tvrditi da isti polaznici nisu više puta pohađali iste obuke, dok drugi nosioci pravosudnih funkcija nisu bili u mogućnosti da u njima učestvuju. Takođe, kada se uporedi broj obuka i polaznika sa brojem sudija (koji se kretao oko 250) i tužilaca (248 prema izvještaju VDT-a za 2012. godinu) u zemlji, može se zaključiti i da je više sudija i tužilaca moglo biti obuhvaćeno obukama.

Prema informacijama iz Centra, za sve polaznike tj. za svakog sudiju posebno se vodi evidencija o učestvovanju u obukama koje Centar organizuje. Pomenute evidencije Centar od 2007. godine vodi i za državne tužioce, donošenjem Zakona o edukaciji u pravosudnim organima i proširivanjem ciljne grupe Centra i na državne tužioce.

¹¹⁶ Pregled po godinama: 2008 – 12 obuka, 2009 – 6 obuka, 2010 - 16 obuka, 2011 - 9 obuka i 2012 - 9 obuka. Najveći broj polaznika ovih obuka je zabilježen u 2010. (389), zatim u 2008. (229), 2011. (147), 2009. (115) i 2012- 53. Za pojedine obuke nedostaje tačan broj polaznika, i to za 2 obuke organizovane 2009. godine, 4 obuke organizovane 2011. i 5 obuka koje su organizovane u 2012. Izvor: Godišnji izvještaji COS-a za period 2008-2012, dostupno na: <http://sudovi.me/cenp/izvjestaji-o-radu-centra/>.

Pojedinačne potvrde o učešću u aktivnostima Centra izdaju se na zahtjev nosilaca pravosudne funkcije.

Osim toga, po Zakonu o edukaciji u pravosudnim organima, edukacija nema obavezni karakter (npr. nema obaveznih dana koje sudije treba da provedu na obuci u toku kalendarske godine), već nosioci pravosudne funkcije imaju pravo i obavezu da se stručno usavršavaju (čl. 4 Zakona).

Imajući u vidu značaj kontinuirane edukacije pravosudnog kadra, ova strateška smjernica je sadržana i u Strategiji 2014-2018 (str. 20). AP za njeno sprovođenje, kao i AP za poglavlje 23 predviđaju nekoliko mjera za njenu realizaciju, uključujući izradu i implementaciju godišnjih programa obuka, izradu plana finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje obuka, kao i obezbjeđivanje sredstava.¹¹⁷

II.7. Prenijeti određene nadležnosti sa sudova na druge organe

Strategija reforme pravosuđa 2007-2012 kao jedan od ciljeva u okviru strateškog cilja *Jačanje efikasnosti pravosuđa*, predviđela je i da se određene nadležnosti prenesu sa sudova na druge organe. AP 2014-2016 predvidio je realizaciju dvije mjere i to: pratiti rad notara i pristupiti izmjeni propisa koji uređuju poslovanje notara ako se ukaže opravdana potreba za tim; i jačanje kapaciteta Ministarstva pravde i sudova u pogledu nadzora nad radom notara.

Zakon o notarima donesen je 2005, a izmjene i dopune Zakona 2008.¹¹⁸ Notari su u Crnoj Gori počeli sa radom u julu 2011. Shodno obavezama iz AP za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2007-2012 Ministarstvo pravde je pripremilo Analizu rada notarske službe u Crnoj Gori za period od 25. jula 2011. do 31. decembra 2012.

Zakonom o notarima je uređena nadležnost notara, organizacija notarske službe, uslovi za obavljanje i prestanak notarske djelatnosti, nadzor nad radom notara kao i druga pitanja od značaja za obavljanje notarske djelatnosti. U implementaciji Zakona o notarima doneseni su podzakonski akti i to: Pravilnik o broju mjesta i službenim sjedištima notara, Pravilnik o radu notara, Pravilnik o nadoknadama za rad notara i Pravilnik o programu i načinu polaganja notarskog ispita. Prvi konkurs za imenovanje notara za područje svih osnovnih sudova u Crnoj Gori realizovan je u prvoj polovini 2011. godine. Prijavu na konkurs podnijelo je 39 kandidata - a imenovana su 34 notara za područja osnovnih sudova Bar, Berane, Bijelo Polje, Danilovgrad, Kotor, Nikšić, Podgorica, Rožaje, Cetinje, Herceg Novi i Ulcinj.¹¹⁹ Za područja osnovnih sudova Žabljak, Pljevlja, Plav i Kolašin nijesu imenovani notari iz razloga što za ta područja nije bilo prijavljenih kandidata.

U Analizi je navedeno da je Ministarstvo pravde u navedenom periodu izvršilo redovan nadzor nad zakonitošću rada notarskih kancelarija i pet vanrednih nadzora

¹¹⁷ Više detalja u vezi sa programima edukacije i specijalizacije pravosudnog kadra možete pogledati u odjeljku VI izvještaja pod nazivom: Edukacija u pravosudnim organima.

¹¹⁸ „Sl. list RCG” br. 68/05 i 46/08.

¹¹⁹ Odluka o imenovanju notara broj 03-1834/11 od 30.03.2011.

po podnijetim predstavkama. Redovnim nadzorom je utvrđeno da većina notarskih kancelarija obavljaju djelatnost u skladu sa zakonom i podzakonskim aktima. U dvije notarske kancelarije uočene su nezakonitosti u radu, i u vezi sa tim ministarstvo je podnijelo Predlog za pokretanje disciplinskog postupka Disciplinskom tužiocu Notarske komore. Disciplinski postupci su okončani na način što je jednom notarizirano izrečena mjera privremene zabrane vršenja djelatnosti na deset mjeseci, a drugom na dva mjeseca. U drugim slučajevima vanrednog nadzora nisu uočene nezakonitosti u radu, pa samim tim nije bilo elemenata za pokretanje disciplinskog postupka. Takođe, i Notarska komora je u skladu sa svojim ovlaštenjima izvršila nadzor u svim notarskim kancelarijama.¹²⁰

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 rad notara tretira u poglavlju IV – razvoj pravosudnih i drugih institucija u funkciji pravosuđa. Strategijom se definiše sljedećih pet strateških smjernica kada je riječ o razvoju notarijata u Crnoj Gori: izmjena Zakona o notarima; razvoj notarijata u pravcu imenovanja notara na svim mjestima i službenim sjedištima; jačanje kapaciteta Ministarstva pravde i sudova u pogledu vršenja nadzora nad radom notara; uspostavljanje elektronskog umrežavanja notarskih kancelarija i sprovođenje kontinuirane edukacije notara. AP 2014-2016 predvidio je realizaciju nekoliko strateških smjernica, mjera i aktivnosti koje se odnose na rad notara: sagledati rasterećenje sudova u pogledu preuzimanja ostavinskih predmeta od strane notara (2.1.3.2), izmijeniti Zakon o vanparničnom postupku u pogledu preciziranja odredbi koje se odnose na vođenje ostavinskih postupaka od strane notara (2.3.3); unaprijediti stepen informisanosti građana o funkcionisanju notara (4.3.5) itd.

Strategija reforme pravosuđa 2007-2012 kao jedan od ciljeva u okviru strateškog cilja jačanje efikasnosti pravosuđa, predviđela je i da se određene nadležnosti prenesu sa sudova na druge organe. AP 2014-2016 predvidio je realizaciju dvije mjere i to: "Pratiti rad notara i pristupiti izmjeni propisa koji uređuju poslovanje notara ako se ukaže opravdana potreba za tim" i "jačanje kapaciteta Ministarstva pravde i sudova u pogledu nadzora nad radom notara."

Zakon o notarima donesen je 2005. godine, a izmjene i dopune Zakona 2008. godine.¹²¹ Notari su u Crnoj Gori počeli sa radom u julu 2011. godine. Shodno obavezama iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2007-2012 Ministarstvo pravde je pripremilo Analizu rada notarske službe u Crnoj Gori za period od 25. jula 2011. godine do 31. decembra 2012. godine.

Zakonom o notarima uređena je nadležnost notara, organizacija notarske službe, uslovi za obavljanje i prestanak notarske djelatnosti, nadzor nad radom notara kao i druga pitanja od značaja za obavljanje notarske djelatnosti. U implementaciji Zakona o notarima doneseni su podzakonski akti i to: Pravilnik o broju mjesta i službenim sjedištima notara, Pravilnik o radu notara, Pravilnik o nadoknadama za rad notara i Pravilnik o programu i načinu polaganja notarskog ispita. Prvi konkurs za imenovanje notara za područje svih osnovnih sudova u Crnoj Gori realizovan je u prvoj polovini 2011. godine. Prijavu na konkurs podnijelo je 39 kandidata - a imenovana su 34 notara za područja osnovnih sudova Bar, Berane, Bijelo Polje, Danilovgrad, Kotor, Nikšić,

¹²⁰ Analiza rada notarske službe u Crnoj Gori za period od 25. jula 2011. godine do 31. decembra 2012.

¹²¹ „Sl. list RCG“, br.68/05 i 46/08.

Podgorica, Rožaje, Cetinje, Herceg Novi i Ulcinj.¹²² Za područja osnovnih sudova Žabljak, Pljevlja, Plav i Kolašin nijesu imenovani notari iz razloga što za ta područja nije bilo prijavljenih kandidata.

II8. Uraditi program rješavanja zaostalih predmeta

Strategija o reformi pravosuđa 2007-2012 u domenu rješavanja zaostalih predmeta sadržala je kao poseban cilj uređenje programa za rješavanje zaostalih predmeta u svim sudovima. Ovaj cilj je kroz AP 2007-2012 dalje razrađen kroz mjeru: “Uvesti program rješavanja zaostalih predmeta u sudovima”, odnosno kroz dvije aktivnosti: “Izvršiti analizu programa rješavanja zaostalih predmeta i na osnovu rezultata analize utvrditi smjernice i mjere za rješavanje zaostalih predmeta koje treba preduzeti za održavanje efikasnosti rada sudova” i “Utvrditi metodologiju rješavanja zaostalih predmeta (odrediti šta se smatra zaostalim predmetom i razviti mehanizam za praćenje rješavanja zaostalih predmeta.”

U izvještaju o realizaciji AP 2007-2012 navodi se da su mjere ostvarene, odnosno da se sprovodi kontinuirano utvrđivanje godišnjeg okvirnog programa rješavanja zaostalih predmeta (delegiranjem sudija, ustupanjem predmeta i sl), u skladu sa kojim sudovi utvrđuju godišnje posebne programe rješavanja zaostalih predmeta. Takođe, navodi se i da je donijet plan za rasterećenje sudija od administrativnog rada u sudskim predmetima (efikasno korišćenje stručnih saradnika).

U Strategiji 2014-2018 se, u analizi efekata Strategije 2007-2012 u okviru dijela Efikasnost pravosuđa, navodi da je u svim sudovima usvojen Okvirni program rješavanja zaostalih predmeta, a na osnovu ovog programa i u skladu sa Zakonom o sudovima i Sudskim poslovníkom, ustanovljena je obaveza da predsjednici sudova donose godišnje programe rješavanja zaostalih predmeta ako broj neriješenih predmeta u sudu ili pojedinom odjeljenju bude viši od tromjesečnog priliva. “Tako se u svim sudovima usvajaju na godišnjem nivou programi rješavanja zaostalih predmeta. U skladu sa programima rješavanja zaostalih predmeta i zakonskim mogućnostima preduzete su konkretne mjere i to: upućivanje sudija koji su manje opterećeni u sud koji ima zaostatke, delegacija predmeta, uvođenje prekovremenog rada, privremena preraspodjela radnog vremena, unaprijeđenje i kontrola rada službe dostave i izvršenja i praćenje rada kroz mjesečno podnošenje izvještaja predsjedniku suda od strane sudija na rješavanju predmeta, kvartalno podnošenje izvještaja o radu savjetnika i sl.”

Kao jedna od strateških smjernica navedeno je da treba “posebno pratiti rješavanje predmeta u sudovima i usvajati programe rješavanja zaostalih predmeta u svim sudovima”, koja je dalje u AP-u razrađena kroz mjeru: “Utvrditi pravila i godišnje programe za rješavanje zaostalih predmeta na nivou svih sudova”, sa aktivnostima: “Statističko praćenje zaostalih predmeta u okviru PRIS-a” i “izraditi plan rješavanja zaostatka u svim sudovima”, i mjeru: “Preduzimati mjere za rješavanje zaostalih predmeta”, sa četiri aktivnosti: “Osigurati mehanizme dobrovoljnog upućivanja sudija koji su manje

opterećeni u sud koji ima zaostatke”, “primjeniti pojačanu delegaciju predmeta radi bržeg rješavanja zaostataka u pojedinim sudovima”, “unaprijediti i kontrolisati rad službe dostave” i “praćenje rada kroz mjesečno podnošenje izvještaja predsjedniku suda od strane sudija na rješavanju predmeta”.

U prvom polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP-a navodi se da se sve aktivnosti realizuju u kontinuitetu, da sudovi na godišnjem nivou donose Plan i program rješavanja zaostalih predmeta, da je u periodu od 31.08.2014-31.01.2015. na dobrovoljnoj osnovi 16 sudija upućeno na rad u drugi sud, a jedan sudija osnovnog suda na rad u Ministarstvo pravde, kao i da je u cilju bržeg rješavanja zaostataka u pojedinim sudovima u izvještajnom periodu drugim sudovima delegirano 342 predmeta.

Navodi se i da je u julu 2014. godine izrađena Analiza za utvrđivanje optimalnih vremenskih rokova potrebnih sudijama za procesuiranje sudskih predmeta, kao i da je Sudski savjet usvojio Uputstvo o izradi statističkih izvještaja o radu sudova u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa (CEPEJ) (detaljnije vidjeti u poglavlju: PRAVOSUDNI INFORMACIONI SISTEM – PRIS).

Sudski savjet je objavio da je 2014. godine zaostatak u odnosu na stare predmete smanjen za 26,78% na nivou svih sudova, i po svim vrstama predmeta, što je bio jedan od prioriteta u radu sudova.¹²³

II.9. Jačati menadžment u pravosuđu

AP za sprovođenje Strategije 2007-2011 predviđao je dvije aktivnosti u ovoj oblasti: dosljednu implementaciju Zakona o edukaciji u pravosudnim organima u pogledu edukacije predsjednika sudova i državnih tužilaca u oblasti rukovođenja organom, kao kontinuiranu mjeru, i uspostavljanje i ažuriranje baze podataka o zaposlenima u pravosudnim organima, sa rokom do III kvartala 2008. godine. U izvještajima o realizaciji akcionih planova za sprovođenje ove Strategije navodi se da se sprovedi dosljedna edukacija predsjednika sudova i državnih tužilaca u oblasti rukovođenja organom, kao i da se putem PRIS-a prati upravljanje predmetima u pravosudnim organima.¹²⁴

Jačanje menadžmenta u pravosuđu posebno u pogledu poslova koji se odnose na kretanje predmeta, zaostatke i pritužbe je predviđeno i Strategijom 2014-2018, radi poboljšanja kvaliteta rada po predmetima. Osim toga, u Strategiji se konstatuje da pravosudne institucije do sada nisu posvećivale dovoljno pažnje unaprijeđenju pravosudnog menadžmenta (str. 21). Stoga AP uz Strategiju predviđa obuke za predsjednike sudova na temu poslovnog planiranja i upravljanja ljudskim resursima u pravosuđu, pripremu posebnog programa poslovnog menadžmenta u pravosuđu (čija izrada je u toku), kao i Pilot projekat uspostavljanja sistema Poslovnog planiranja u sudovima, sa

¹²³ Informacija dostupna na: <http://sudovi.me/sscg/saopstenja-za-javnost/konferencija-za-stampu-2502>.

¹²⁴ Str.10, dostupno na: [file:///D:/PODACI/Downloads/IZVJESTAJ%20AKCIONI%20PLAN%20%202011mart%20\(3\).pdf](file:///D:/PODACI/Downloads/IZVJESTAJ%20AKCIONI%20PLAN%20%202011mart%20(3).pdf).

rokom implementacije 2015 -2018.¹²⁵ Slične mjere sadrži i AP za poglavlje 23. Nejasno je zašto se u novom Akcionom planu odustalo od ažuriranja centralne baze podataka o zaposlenima u pravosuđu koja je uspostavljena u okviru prethodne Strategije, imajući u vidu da je u pitanju mjera koja je kontinuiranog karaktera.

Zaključak:

Potreba za jačanjem menadžmenta u pravosuđu je prepoznata kao neophodna i podržava se obrazovnim programima namijenjenim rukovodećem kadru, ali i kroz uspostavljanje mehanizama i procedura za unaprjeđenje poslovnog planiranja procesa rada na nivou sudova, što se navodi i u prvom polugodišnjem izvještaju o primjeni Strategije 2014 -2018.

Preporuke:

- Dopuniti postojeće akcione planove u oblasti pravosuđa obavezama ažuriranja baze podataka o zaposlenima u pravosuđu radi urednog vođenja kadrovskih evidencija i redovne evaluacije stavova korisnika edukativnih programa i pilot projekata.
- Pilot projekat uspostavljanja sistema Poslovnog planiranja u sudovima proširiti na što veći broj sudova (s obzirom na to da je sada planirana implementacija u samo 4 suda), a o toku njegove realizacije redovno obavještavati i javnost.

II10. Uspostaviti sistem sudskih izvršitelja

Za postizanje cilja *Jačanje efikasnosti pravosuđa*, Strategijom reforme 2007-2012 planirano je **uspostaviti adekvatan sistem sudskih izvršitelja radi ubrzanja postupka, jačanja pravne discipline i smanjenja broja neizvršenih predmeta.**

AP za sprovođenje Strategije 2007-2012 predviđao je sprovođenje analize broja, strukture i trajanja izvršnih predmeta u osnovnim i privrednim sudovima i broja postupajućih sudija i izvršitelja; pripremu izmjena i dopuna Zakona o izvršnom postupku, te njegovu implementaciju na osnovu prethodno sačinjenog plana. Strategijom 2014-2018 je kao strateška smjernica propisano imenovanje javnih izvršitelja, praćenje efikasnosti novog sistema izvršenja i rada javnih izvršitelja, a u odnosu na Pravosudni informacijski sistem, predviđeno je da taj sistem bude osposobljen da mjeri stopu naplate, troškove i trajanje izvršnog postupka. I AP za sprovođenje Strategije 2014-2016,¹²⁶ kao i AP za poglavlje 23¹²⁷ sadrže više aktivnosti, i to izradu analize sistema javnih izvršitelja u odnosu na sistem sudskih izvršenja, uspostavljanje javnih izvršitelja, praćenje i analize rezultata njihovog rada, i uspostavljanje jedinstvenog softverskog sistema za praćenje uspjehnosti izvršenja.

¹²⁵ Mjere: 2.3.6.2 i 2.3.6.3, str. 30 – 31.

¹²⁶ Mjera: 2.3.7.1, str.31 – 32.

¹²⁷ Mjere: 1.4.2.2.6; 1.4.2.3.3, 1.4.3.1- 1.4.3.4, str. 50- 57.

Uvođenje instituta javnih izvršitelja je započeto 2011, donošenjem Zakona o izvršenju i obezbjeđenju¹²⁸ kojim je stvoren pravni osnov za imenovanje javnih izvršitelja, i donošenjem Zakona o javnim izvršiteljima koji je stupio na snagu 31.12.2012.¹²⁹ Akcionim planom za sprovođenje Strategije 2007-2012 usvajanje izmjena i dopuna Zakona o izvršnom postupku i priprema plana njegove implementacije bila je planirana za II kvartal 2009, a početak primjene za IV kvartal 2009. Revidiranim Akcionim planom iz 2011, rok za donošenje Zakona o javnim izvršiteljima je pomjeren na IV kvartal 2011, a početak njihovog rada na III kvartal 2012. U izvještaju o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije 2007-2012 za 2011. godinu,¹³⁰ navodi se da će sistem javnih izvršitelja biti uspostavljen 2012. godine (iako je planirani rok realizacije bio tri godine ranije).

Konkurs za imenovanje javnih izvršitelja je raspisan tek 2013. godine, a postupak izbora završen 2014, donošenjem odluke o imenovanju javnih izvršitelja. U Analizi sistema javnih izvršitelja u odnosu na sistem sudskog izvršenja sa aspekta efikasnosti i troškova izvršnog postupka Ministarstva pravde¹³¹ se navodi da je imenovanje prvih javnih izvršitelja bilo predviđeno za prvi kvartal 2013. godine, ali da je odloženo zbog malog interesovanja za ovu profesiju. Jedan od zaključaka Analize je bio da Ministarstvo pravde treba da, prije početka rada javnih izvršitelja, pripremi Uredbu o tarifi javnih izvršitelja¹³² kako bi se obezbijedilo da postupak izvršenja bude ekonomičan za stranke u postupku, što je učinjeno tek 2013. godine.

Nakon imenovanja javnih izvršitelja, Komisija za utvrđivanje ispunjenosti uslova za rad kancelarija javnih izvršitelja sprovela je postupak utvrđivanja ispunjenosti ovih uslova, koji je rezultirao donošenjem 29 rješenja od strane Ministarstva pravde o određivanju početka obavljanja izvršiteljske djelatnosti.¹³³ Od 32 planirana mjesta za javne izvršitelje, trenutno je popunjeno 29.¹³⁴ U toku 2014. godine je sproveden nadzor nad radom dvadesetjednog javnog izvršitelja, ali o tome nije sačinjen poseban izvještaj koji je objavljen.

Osim kašnjenja u realizaciji mjere, bilo je problematično i to što je prelaznim odredbama zakona bilo predviđeno da će do početka rada javnih izvršitelja po predmetima iz njihove nadležnosti postupati sudovi, dok će Centralna banka sprovoditi izvršenje sa računa izvršnog dužnika. Osim toga, Advokatska komora je podnijela inicijativu za ocjenu ustavnosti Zakona izvršenju i obezbjeđenju zbog prenošenja poslova iz nadležnosti suda, odnosno državne uprave, na javne izvršitelje kao fizička lica, što je po mišljenju Komore suprotno članu 112 Ustava kojim je predviđeno da se pojedini poslovi državne uprave mogu „zakonom prenijeti na lokalnu samoupravu ili drugo pravno lice“. O ovoj ustavnoj inicijativi ni do danas nije odlučeno.

128 „Sl. list CG“, br. 36/11 i 28/14.

129 „Sl. list CG“, br. 61/2011.

130 [file:///D:/PODACI/Downloads/IZVJESTAJ%20AKCIONI%20PLAN%20%202011mart%20\(3\).pdf](file:///D:/PODACI/Downloads/IZVJESTAJ%20AKCIONI%20PLAN%20%202011mart%20(3).pdf).

131 <file:///D:/PODACI/Downloads/Analiza%20sistema%20javnih%20izvršitelja%20u%20odnosu%20na%20sistem%20sudskog%20izvršenja.pdf>.

132 „Sl. list CG“, br. 28/2013.

133 Prvi polugodišnji izvještaj o realizaciji Strategije 2014-2018, Ministarstvo pravde, jun 2015, mjera: 2.3.7.1, str. 44 – 45, dostupno na: <file:///D:/PODACI/Downloads/PRVI%20POLUGODISNI%20IZVJESTAJ%20PRAVOSUDJE.pdf>.

134 Isto, str.6.

**Zaključak/
preporuka:**

Sistem sudskih izvršitelja je uspostavljen poslije trogodišnjeg kašnjenja, u 2014. godini, imenovanjem javnih izvršitelja i stvaranjem preduslova za rad njihovih kancelarija. Uбудуće bi trebalo redovno analizirati efikasnost javnih izvršitelja, uključujući i njihov uticaj na produktivnost sudova. Organizovati stručne rasprave o zaključcima analiza sa svima onima koji bi mogli svojim iskustvom doprinijeti unaprjeđenju sistema.

II11 Unaprijediti metodologije vođenja pravosudne statistike

Pogledati posljednje poglavlje PRIS.

II12. Vršiti stalne analize rada pravosudnih organa

U Strategiji 2007-2012 se u okviru strateškog cilja: „Jačanje efikasnosti pravosuđa“ i podcilja „Smanjenje zaostataka sudskih predmeta i skraćivanje dužine sudskih postupaka“, navodi da „iako nijesu rađene iscrpne analize“ razlog za dugo trajanje sudskih postupaka je i „nedovoljna posvećenost sudija rješavanju zaostalih predmeta, kao i njihova nedovoljna priprema za suđenje, neposvećenost prethodnom ispitivanju tužbe radi pravilnog usmjeravanja toka postupka, nepreduzimanje mjera radi sprječavanja zloupotreba procesnih ovlašćenja, odlaganje ročišta na neodređeno vrijeme i u slučajevima kada za to nema mjesta, višestruko ukidanje prvostepenih odluka i vraćanje predmeta na ponovno suđenje i sl.“ U cilju rješavanja problema navedeno je da je neophodno „vršiti stalne analize rada pravosudnih organa u svim segmentima“. U Akcionom planu za realizaciju Strategije (i to revidiranim AP iz 2011) je ova strateška smjernica operacionalizovana jedino kroz praćenje produktivnosti rada pravosudnih organa, kroz izvještaje o radu i statističke izvještaje kojima treba utvrditi objektivna mjerila i pokazatelje na osnovu kojih će se ocjenjivati/pratiti rezultati rada za različite potrebe (efikasnost, dužina postupaka, potreban broj nosilaca pravosudne funkcije, ocjena njihovog rada), kao i kroz vođenje evidencija i upravljanje predmetima u pravosudnim organima uz podršku PRIS-a. Nigdje se ne predviđa da će se vršiti analize, iako je to Strategija 2007 -2012 definisala kao jednu od prioritarnih aktivnosti za rješavanje problema zaostatka predmeta, niti u odnosu na koje prioritetne oblasti i pravosudne organe bi trebalo vršiti takve analize.

Do sada su vršene određene vrste analiza u odnosu na racionalizaciju pravosudne mreže i predloge budućih koraka u tom pravcu, primjenu Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku (ali je ona uglavnom sadržala samo kvantitativne ocjene), analize potreba određenih pravosudnih institucija, poput Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije, analize potreba zapošljavanja pripravnika u sudovima i

državnom tužilaštvu, kao i nedavno objavljena analiza normativnog okvira bezbjednosti pravosudnih organa.

Međutim, nema sumnje da u mnogim drugim oblastima postoji potreba izrade analiza koje bi se isključivo fokusirale na rad pravosudnih organa, sa ciljem da se stručnoj i opštoj javnosti pruži detaljniji uvid u (ne)postupanje pravosudnih organa koje je dovodilo do zaostatka predmeta, ili čak i njihovog zastarijevanja. **Negativne pojave koje uznemiravaju javnost kao što je ukidanje presuda u važnim slučajevima koji su pod posebnom pažnjom javnosti, treba da budu predmet posebne analize, i to kako postupanje suda, tako i državnih tužilaca u tim predmetima.**

Napominjemo da je na potrebu izrade analize razloga ukidanja presuda specijalnog odeljenja Višeg suda još 2012. godine ukazivala i (tadašnja) zamjenica predsjednika Apelacionog suda, Svetlana Vujanović.¹³⁵ Prema dostupnim informacijama, nijedna slična analiza sa preporukama nije urađena, osim analize procesuiranja ratnih zločina na zahtjev Evropske komisije. Ekspert Evropske unije, Maurizio Salustro, je u svom izvještaju o procesuiranju ratnih zločina u Crnoj Gori od oktobra 2014. istakao da zabrinjava to što su u predmetima za ratne zločine presude ukidane i po dva puta. Predložene analize trebalo bi da obuhvate predmete iz oblasti korupcije i organizovanog kriminala, kao što su predmeti poznati široj javnosti kao: “Šarić”, “Zavala”, “Šćekić”, kao i predmete ratnih zločina: “Morin”, “Deportacija” (u prethodna dva slučaja prvostepene presude ukidane su po dva puta) i “Bukovica”. Slične analize rađene su i u okruženju, primjera radi u Srbiji i Hrvatskoj.¹³⁶

Zaključak:

Iako je Strategija 2007-2012 prepoznala probleme koji se javljaju u radu pravosudnih organa i predvidjela vršenje stalnih analiza rada pravosudnih organa u svim segmentima, ova strateška smjernica nije operacionalizovana kroz odgovarajuće mjere u AP. Nažalost, ni u važećoj Strategiji, odnosno AP za period 2014-2016, nije predviđena aktivnost izrade analize koja bi, pored ocjene rada pravosudnih organa, služila i prilikom utvrđivanja eventualne odgovornosti nosilaca pravosudnih funkcija.

Preporuke:

Dopuniti postojeće akcione planove u oblasti pravosuđa na način koji će predvidjeti kontinuirano praćenje i analiziranje rada pravosudnih organa i koji će definisati prioritetne oblasti na koje te analize treba da odgovore, radi uspostavljanja i praćenja sistema odgovornosti u pravosuđu.¹³⁷

¹³⁵ „Podgorica: Palo pola presuda specijalnih odeljenja Višeg suda”, *Večernje novosti*, 3. mart 2012.

¹³⁶ Monitoring rada sudova u krivičnim postupcima, Centar za ljudska prava Niš, 2014, Niš. Publikacija dostupna na: <http://www.chr-nis.org.rs/dokumenti/Monitoring-rada-sudova.pdf>; Analiza kvalitete presuda Upravnog suda u Zagrebu u postupcima azila za 2012. i 2013. godinu, Centar za mirovne studije, 2014, Zagreb. Publikacija dostupna na: http://www.cms.hr/system/publication/pdf/43/Analiza_sudskih_odluka_u_postupku_azila_2012_i_2013.pdf.

¹³⁷ Detaljnije zaključke i preporuke pogledati u odeljku ovog izvještaja koji se odnosi na disciplinsku odgovornost nosilaca pravosudne funkcije, prestanak funkcije i razrješenje (preporuka br. 5).

III JAČANJE DOSTUPNOSTI PRAVOSUDNIH ORGANA ODNOSNO OSTVARIVANJE PRISTUPA PRAVDI

III.1 Stvoriti normativni okvir za uspostavljanje sistema besplatne pravne pomoći i obezbjeđiti sredstva za održivost tog sistema

Jedno od najznačajnijih ostvarenja u dosadašnjem toku reforme pravosuđa je uspostavljanje sistema besplatne pravne pomoći u Crnoj Gori, koji je doprinio unaprjeđenju pristupa pravdi. Strategijom reforme pravosuđa 2007-2012 je kao prvi cilj za ostvarivanje strateškog cilja Jačanje dostupnosti pravosudnih organa, odnosno ostvarivanje pristupa pravdi, predviđeno "stvaranje normativnog okvira za uspostavljanje sistema besplatne pravne pomoći i obezbjeđenje sredstava za održivost tog sistema". Akcionim planom za sprovođenje strategije predviđeno je usvajanje i podzakonskih akata (III.1.1.), organizovanje službi u sudovima za besplatnu pravnu pomoć i stvaranje uslova za početak njihovog rada (III.1.2.), organizovanje obuke o primjeni zakona za predsjednike sudova, savjetnike i sudsko osoblje (III.1.3.), vršenje nadzora nad pružanjem besplatne pravne pomoći (III.1.4.) i Analiza rezultata uspostavljenog sistema i vođenja evidencija (III.1.5.).

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći je usvojen sredinom 2011, a počeo je da se primjenjuje od 1. januara 2012. godine¹³⁸. 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 se i na usvajanje podzakonskih akata.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći iz 2015. godine ima dva osnovna nedostatka. Prvi je da kao lica ovlašćena za pružanje besplatne pravne pomoći prepoznaje isključivo advokate i službe, odnosno referate za besplatnu pravnu pomoć pri sudovima (čl. 28, 30, 32). Ovakvim zakonskim rješenjem, nevladine organizacije, sindikati, političke partije, pravni fakulteti (pravne klinike) su ostali izvan sistema besplatne pravne pomoći, jer ih zakon ne prepoznaje kao ovlašćena lica za pružanje besplatne pravne pomoći, za razliku od prakse u drugim zemljama.¹³⁹ Drugi nedostatak je to što besplatna pravna pomoć još uvijek nije omogućena u upravnom postupku, iako mnogi građani slabog imovnog stanja upravo u ovom postupku ostvaruju prava vezana za socijalno obezbjeđenje. Takođe, pravo na besplatnu pravnu pomoć nemaju uvijek djeca koja ne dobijaju izdržavanje, kao što je to slučaj u Hrvatskoj, iako je u Crnoj Gori neplaćanje alimentacije u porastu, sudeći po porastu broja krivičnih prijava zbog tog krivičnog djela. Ni žrtve zlostavljanja od strane državnih službenika još uvijek

¹³⁸ Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, "Sl. list CG", broj 20/2011 od 15.4.2011.

¹³⁹ Vidjeti: Centar za monitoring i istraživanje CeMI: „Besplatna pravna pomoć u Crnoj Gori – Sistemski učinci u period 2012-2014“, Podgorica, 2014.

nemaju pravo na besplatnu pravnu pomoć, ako ne ispunjavaju uslove imovinskog cenzusa, iako, apsurdno, policijski službenici koji su okrivljeni za zlostavljanje, tj. za "upotrebu sredstava prinude", imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć na osnovu Zakona o unutrašnjim poslovima.

Kancelarije za besplatnu pravnu pomoć su otvorene u svim osnovnim sudovima u Crnoj Gori. U toku prve tri godine primjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, ukupno je podnijeto 1692 zahtjeva za pružanje besplatne pravne pomoći (svake godine podnošeno je sve više zahtjeva), a ukupno je usvojeno 1338. 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.¹⁴⁰

U toku 2014, na bazi uočenih nedostataka u praksi, Ministarstvo pravde je počelo rad na izmjenama i dopunama Zakona, koje su usvojene u aprilu 2015. Zakon je unaprijeđen tako što se pravo na besplatnu pravnu pomoć priznalo i žrtvama nasilja u porodici, bez obzira na imovinsko stanje. 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.¹⁴¹

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 predviđa da je u narednom periodu neophodno obezbijediti veći stepen informisanosti opšte javnosti o sistemu besplatne pravne pomoći, jer informisanost opšte populacije o mogućnostima koje pruža Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći nije na zadovoljavajućem nivou. Aktivnosti utvrđene Akcionim planom za sprovođenje Strategije 2014-2016 (4.2.1.1. a i b - TV

140 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.

141 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.hraccion.org/?p=8461>.

emisija i brošura) nisu dovoljne da bi se značajnije uticalo na povećanje informisanosti građana o besplatnoj pravnoj pomoći. Predviđeno je 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. Ministarstvo pravde je u saradnji sa Vrhovnim sudom i Sudskim savjetom, uspostavilo praksu objavljivanja godišnjih analiza odobrenih slučajeva besplatne pravne pomoći (obaveza prema AP za poglavlje 23) i kroz njih obavještava javnost o sistemskim učincima u ovoj oblasti i upućuje na praktične probleme koji se javljaju u primjeni Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Ipak, priprema analiza nije bila otvorena širem krugu zainteresovanih aktera (advokati, NVO itd) koje su svojim komentarima i sugestijama mogli dati kvalitativan doprinos sadržini analiza i uputiti na probleme u sprovođenju Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 predviđa i unaprjeđenje saradnje između kancelarija za pružanje besplatne pravne pomoći i nevladinih organizacija koje se bave zaštitom ugroženih socijalnih kategorija, kao i afirmacije sistema besplatne pravne pomoći među studentima pravnih nauka kroz realizaciju nastavnih programa kliničkog obrazovanja za mlade pravnike u Crnoj Gori. AP za poglavlje 23 u dijelu 3.9. ne prepoznaje prethodno navedene prioritete iz Strategije reforme pravosuđa

Preporuke:

- 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, djece koja ne dobijaju izdržavanje itd.
- Uskladiti AP za poglavlje 23 u dijelu 3.9. sa prioritetima iz Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u ovoj oblasti, kroz dopunjavanje AP za poglavlje 23 sa mjerama koje se odnose na:
 - razvoj mehanizama za praćenje kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći najkasnije do kraja 2015. godine, kroz koju će biti definisan organ/tijelo za praćenje pružanja besplatne pravne pomoći i konkretna metodološka osnova praćenja rada advokata i ocjene kvaliteta pružene besplatne pravne pomoći.
 - unaprjeđenje saradnje 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.)

- Afirmaciju sistema besplatne pravne pomoći među studentima pravnih nauka kroz realizaciju nastavnih programa kliničkog obrazovanja za mlade pravnike u Crnoj Gori.
- Dopuniti mjeru 4.2.1. u Akcionom planu za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 sljedećim aktivnostima: organizovanje „dana otvorenih vrata“ u sudovima u partnerstvu sa lokalnim medijima i NVO-ima; objavljivanje informatora o radu kancelarija za pružanje besplatne pravne pomoći u svim osnovnim sudovima itd.

III2 Omogućiti strankama da dobiju informacije za preduzimanje pojedinih radnji u sudskim postupcima i unaprijed ih upoznati sa visinom potrebnih troškova za te radnje (brošure, informatori, troškovnici, i sl.)

U prethodnom periodu, postignut je napredak u pogledu obezbjeđivanja informacija o zakazanim suđenjima, a posebno u odnosu na ažuriranje liste suđenja na nedjeljnoj osnovi i kada su u pitanju viši sudovi, na njihovim internet stranicama. Praksa objavljivanja presuda, na internet stranicama sudova uspostavljena je u ograničenom obimu. Nedostatak prostornih kapaciteta u sudovima i nedostatak adekvatnih prostorija (sudnica) u kojima se mogu održavati ročišta ostaje jedno od glavnih pitanja na kojima treba raditi, da bi se otklonili problemi koji u značajnoj mjeri ograničavaju poštovanje načela javnosti suđenja. Uzimajući u obzir ovu okolnost, treba ozbiljno razmotriti mogućnost izgradnje novih zgrada sudova, što bi doprinijelo unaprijeđenju uslova za rad sudskog osoblja. Između ostalog, voditi računa da se zgrade sudova i palata pravde projektuju na način da bude izgrađeno onoliko sudnica srednjeg kapaciteta koje bi omogućavale najefikasniju iskorišćenost prostornih kapaciteta sudova, kao i da se modernizuje oprema koja će obezbijediti efikasniju kontrolu na ulazima u zgrade sudova. Nivo obezbjeđenja sudija i sudske administracije unutar zgrada sudova nije na zadovoljavajućem nivou. U narednom periodu potrebno je unaprijediti kvalitet službi obezbjeđenja sudskih prostorija putem ustanovljavanja posebnih policijskih jedinica koji će se isključivo starati o bezbjednosti sudskog osoblja i administracije unutar zgrada sudova.¹⁴²

U odnosu na obavještanje stranaka, vidjeti detaljnije u nastavku poglavlje IV2.

¹⁴² Vidjeti više: Misija OEBS-a u Crnoj Gori i Centar za monitoring i istraživanje CeMI: „Finalni izvještaj o praćenju suđenja“, 2014.

III.3. Usvojiti posebna pravila i prakse od strane suda, odnosno državnog tužioca koja će se primjenjivati prema osjetljivim kategorijama lica (maloljetnici, žrtve silovanja, terorizma, nasilja u porodici, invalidi, itd.)

Usvajanje posebnih pravila postupanja prema osjetljivim kategorijama lica **nije ostvareno** u periodu primjene Strategije reforme pravosuđa 2007-2012.¹⁴³ Ova pravila trebalo je da konkretizuju rješenja koja postoje u više zakona i ujednače praksu sudova i državnog tužilaštva u skladu s međunarodnim standardima ljudskih prava. U Strategiju reforme pravosuđa 2014-2018 je onda uvedena smjernica: "Unaprijediti pravila i prakse postupanja prema osjetljivim kategorijama (maloljetnici, žrtve, lica sa invaliditetom)", za koju je propisana mjera: "Poboljšati zakonodavni okvir i nivo informisanosti o pravilima i praksama postupanja prema osjetljivim kategorijama" (4.4.4.1). Predviđene aktivnosti su donošenje Zakona o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja, kontinuirane obuke službenika koji preduzimaju radnje prema maloljetnim izvršiocima krivičnih djela i maloljetnicima kao žrtvama (2.2.4), izrada i distribucija brošura o pravilima postupanja prema osjetljivim kategorijama, potpisivanje memoranduma o razumijevanju sa NVO LGBT Forum Progres i obuke o ljudskim pravima LGBT osoba.

U dijelu postupanja prema maloljetnicima u krivičnom postupku u procesu implementacije Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku (iz decembra 2012) ustanovljena je praksa postupanja kroz formiranje stručnih službi pri državnom tužilaštvu (samo pri Vrhovnom državnom tužilaštvu) i sudovima (Viši sud u Podgorici i Viši sud u Bijelom Polju). Međutim, nedostatak jasnih i specijalizovanih pravila posvećenih postupanju prema maloljetnicima stvorio je probleme u njihovom funkcionisanju. Kada govorimo o maloljetnicima ostalo je i otvoreno pitanje njihovog tretmana u građanskom i prekršajnom postupku.

U praksi su se pokazali očigledni nedostaci u pogledu neefikasnosti procesuiranja krivičnih djela i prekršaja iz oblasti porodičnog nasilja upravo zbog nedostatka jasnih pravila u postupanju i pružanju podrške žrtvama.¹⁴⁴ Pri tome treba imati na umu da su tokom 2011. godine u svim sudovima koji se bave rješavanjem predmeta koji se tiču trgovine ljudima, trgovine djecom radi usvojenja i nasiljem u porodici ili porodičnoj zajednici ustanovljene službe za svjedoke / oštećene žrtve ovih krivičnih djela.

143 IZVJEŠTAJ O REALIZACIJI MJERA IZ AKCIONOG PLANA ZA IMPLEMENTACIJU STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA 2007-2012, za 2011. godinu, Vlada Crne Gore Komisija za implementaciju Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2007-2012, strana 14.

144 Najčešći problem u dokazivanju krivičnih djela i prekršaja nasilja u porodici je činjenica da pravosudni organi pored medicinske dokumentacije jedino imaju iskaz oštećene. Veoma čest slučaj je kasniji odustanak oštećene od iskaza datog pred državnim tužiocem usled njenog neadekvatnog zbrinjavanja i pristupa, jer je prepuštena sama sebi ili eventualno podršci pojedinih NVO-a. Predlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku predložena je izmjena odredbe iz člana 109. stav 3 kojom se propisuje da će lica oslobođena od dužnosti svjedočenja biti upozorena da će se njihov iskaz, dat nakon upozorenja da ne moraju svjedočiti, moći koristiti kao dokaz u daljem postupku. Ova izmjena će doprinijeti većem procentu procesuiranja i dokazivanju ovih krivičnih djela ali neće riješiti problem zaštite žrtava nasilja.

Preporuke:

- AP za sprovođenje Strategije u periodu 2014-2016 dopuniti mjerama i aktivnostima koje bi podržale djelotvornu primjenu normativnog okvira, analizu njegove primjene i njegovo dalje unaprjeđenje.
- Predvidjeti i sprovođenje kontinuiranih obuka svih službenih lica koja preduzimaju radnje prema *svim* kategorijama lica koji su prepoznati kao osjetljive kategorije, kao što je to slučaj sa strateškom smjernicom 2.2.4, a koja se odnosi na postupanje prema maloljetnicima.
- AP-om za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 predvidjeti aktivnost izrade posebnih protokola o postupanju pravosudnih organa u zaštiti maloljetnih lica od zlostavljanja i zanemarivanja kao i drugih osjetljivih kategorija lica u okviru mjere (4.4.4.1) "Poboljšanje zakonodavnog okvira i nivoa informisanosti o pravilima i praksama postupanja prema osjetljivim kategorijama".

III.4. Usvojiti mehanizme za čuvanje sudskih, odnosno tužilačkih informacija i poboljšati sigurnost pravosudnih objekata

U pogledu unaprjeđenja bezbjednosti sudova i državnih tužilaštava nije mnogo urađeno u periodu predviđenom za primjenu Strategije 2007-2012, i periodu od donošenja Strategije 2014-2018.

Strategijom 2007-2012 je u okviru cilja "Ostvarivanje i jačanje prava na pristup sudu" kao aktivnost predviđeno "usvajanje mehanizama za čuvanje sudskih, odnosno tužilačkih informacija i poboljšanje sigurnosti pravosudnih objekata". U odnosu na "usvajanje mehanizama za čuvanje sudskih, odnosno tužilačkih informacija", AP za realizaciju Strategije reforme pravosuđa 2007-2012 nije predviđao nikakve aktivnosti. Samim tim i izvještaji Komisije za implementaciju Akcionog plana nisu sadržali informacije o realizovanim aktivnostima na ovom polju. Ovo pitanje je od posebnog značaja i zahtijeva posebnu pažnju, naročito sa aspekta zaštite ličnih podataka i zahtijeva veći stepen aktivnosti na uspostavljanju adekvatnih mehanizama. U posmatranom periodu, na osnovu Zakona o sudovima u svim sudovima usvojeni su pravilnici o anonimizaciji podataka u sudskim odlukama. Usvojeni su i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti¹⁴⁵ i Zakon o slobodnom pristupu informacijama¹⁴⁶. Takođe, niz organizacionih i procesnih zakona regulišu pitanje čuvanja sudskih i tužilačkih informacija. Ne treba zaboraviti i da je u toku posmatranog perioda uspostavljen Pravosudni informacioni sistem (PRIS), čija upotreba zahtijeva posebnu zaštitu kada govorimo o sudskim i tužilačkim informacijama. S druge strane, novinar Petar Komnenić je u nedjeljniku "Monitor"

¹⁴⁵ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (Objavljen u "Sl. listu CG", br. 79 od 23. decembra 2008, 70/09, 44/12).

¹⁴⁶ Zakon o slobodnom pristupu informacijama ("Sl. list CG", br. 44/12 od 09.08.2012).

objavio tekst 2007. godine u kome je opisao nestanak predmeta o primjeni mjera tajnog nadzora nad sudijama Višeg suda u Podgorici na relaciji sud - tužilaštvo, ali su njegove tvrdnje o tome ostale neistražene.¹⁴⁷

U Strategiji reforme pravosuđa 2014-2018 u okviru strateškog cilja 3.4.4. (Unaprjeđenje sistema infrastrukture i sigurnosti pravosudnih objekata i fizičkog pristupa pravosudnim institucijama za posebne kategorije lica), kao posebna strateška smjernica navodi se: "Kontinuirano unaprjeđivati sigurnost pravosudnih objekata i fizičkog pristupa pravosudnim institucijama za posebne kategorije lica", *dok se pitanje usvajanja mehanizama za čuvanje sudskih, odnosno tužilačkih informacija uopšte ne prepoznaje kao posebna strateška smjernica.*

Strategijom za 2014-2018 predviđene su strateške smjernice: 1. Unaprijediti prostorne kapacitete pravosudnih institucija (4.4.1) ; 2. Kontinuirano unaprjeđivati sigurnost pravosudnih objekata (4.4.2) ; 3. Obezbijediti sprovođenje jedinstvene prakse obezbjeđenja i mjera kontrole za sve sudove i tužilaštva u Crnoj Gori (4.4.3) ; 4. Uložiti dodatne napore kako bi se prilazi zgradama pravosudnih institucija prilagodili licima sa invaliditetom (4.4.4) ; 5. Unaprijediti pravila i prakse postupanja prema osjetljivim kategorijama (maloljetnici, žrtve, lica sa invaliditetom).

Međutim, *Akcionom planu nedostaje konkretizacija strateške smjernice 3: Obezbijediti sprovođenje jedinstvene prakse obezbjeđenja i mjera kontrole za sve sudove i tužilaštva u Crnoj Gori.*

U prvom polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za period 2014-2016, navedeno je da nije realizovana nijedna mjera u odnosu na podcilj "Unaprjeđenje sistema infrastrukture i sigurnosti pravosudnih objekata i fizičkog pristupa pravosudnim institucijama za posebne kategorije lica", iako se u tabeli navodi da je jedna mjera bila dospjela, kao i četiri aktivnosti, dok je navedeno da se tri aktivnosti realizuju "u kontinuitetu".

Analiza stanja bezbjednosti pravosudnih objekata iz maja ove godine¹⁴⁸ ne pokazuje napredak u odnosu na stanje prikazano u analizi iz 2008.¹⁴⁹ Ostalo je otvoreno i pitanje ujednačenosti edukacije kadra koji radi na poslovima obezbjeđenja, broja

147 Više detalja dostupno u saopštenju Akcije za ljudska prava na: [http://www.hraction.org/?p=1128](http://www.hrraction.org/?p=1128). Novinar Komnenić je ove navode iznio u tekstu u kojem se bavio nezakonitom primjenom mjera tajnog nadzora nad određenim sudijama Višeg suda po zahtjevu tužilaštva. U tekstu se navodilo da su pod mjerama bili tadašnji predsjednik Višeg suda Ivica Stanković i tadašnji sudija Radovan Mandić. Primjenu mjera je potvrdio Radovan Mandić na suđenju pred Osnovnim sudom u Podgorici po tužbi za klevetu Ivice Stankovića protiv novinara Komnenića. Navodi Komnenića su bili potkrijepljeni i pisanom zabilješkom tadašnjeg sudije Hamida Ganjole i prepiskom Ganjole i specijalne tužiteljke Stojanke Radović, ali uprkos tome nisu doveli do istrage ili zvaničnog izjašnjenja predsjednika Višeg suda, odnosno, Vrhovnog državnog tužioca.

148 "Analiza normativnog okvira koji se odnosi na sigurnost pravosudnih objekata, kao i procjenu postojeće i potrebne infrastrukture za adekvatno obezbjeđenje objekata pravosudnih organa", maj 2015. godine (Analizu izradila Radna grupa sačinjena od predstavnika Ministarstva pravde, Ministarstva unutrašnjih poslova, Agencije za nacionalnu bezbjednost, Uprave za imovinu, Direkcije za javne radove, Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta), dostupna na: <http://www.pravda.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=205105&rType=2&file=ANALIZA%20NORMATIVNOG%20OKVIRA%20BEZBJEDNOSTI%20PRAVOSUDNIH%20ORGANA.pdf>.

149 Informacija o normativnom uređenju uslova za nesmetan rad, zaštitu lica i imovine i održavanje reda i mira u pravosudnim organima i strukturi potrebne bezbjednosne opreme, Ministarstva pravde, Vrhovnog suda, Vrhovnog državnog tužilaštva, Uprave policije, Uprave za zajedničke poslove državnih organa i Direkcije javnih radova, 2008 godina, Vlada Crne Gore.

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. Na nivou pojedinih slučajeva je djelimično ulagano u nabavku opreme za obezbjeđenje, ali to nije uticalo na značajan napredak u ovoj oblasti.

Iako je prema prethodno važećem Zakonu o sudovima¹⁵⁰ bilo propisano da će obezbjeđenje uslova za nesmetan rad sudova, održavanje reda, zaštitu lica i imovine, dostavu i izvršenje i druge poslove određene zakonom vršiti **sudska policija** (čl. 124, st. 1), ali **ta odredba nikada nije primjenjena u praksi**. Donošenjem novog Zakona o sudovima¹⁵¹ u posebnoj glavi su regulisani poslovi obezbjeđenja. Poslovi obezbjeđenja lica, imovine i objekata sudova mogu se organizovati kroz službu za poslove sudskog obezbjeđenja ili pravna lica ovlašćena za obavljanje poslova zaštite i obezbjeđenja (čl. 68-73). Na isti način su poslovi obezbjeđenja regulisani i Zakonom o državnom tužilaštvu.¹⁵² Omogućeno je zajedničko organizovanje obezbjeđenja kada se više pravosudnih institucija nalazi u istom objektu (član 73). Ovo rešenje može biti diskutabilno sa aspekta njihove nezavisnosti, imajući u vidu da se državno tužilaštvo javlja i kao stranka u postupku, pa to može narušiti princip ravnopravnosti stranaka pred sudom.

Trenutno policija obezbjeđuje zgrade sudova i tužilaštva jer još uvijek nije drugačije organizovano njihovo obezbjeđenje, iako je to trebalo uraditi do 1. jula 2015, u skladu sa rokom propisanim članom 95 Zakona o sudovima. Iako je mogao angažovati privatnu službu za obavljanje poslova obezbjeđenja, Sudski savjet nije raspisao tender za obezbjeđenje sudova jer njegovi članovi smatraju da je neprimjereno dovoditi privatna obezbjeđenja u sudove zato što bi njihov angažman ostavio mogućnost iznošenja povjerljivih podataka, upliva kriminalnih struktura i pogoršanja bezbjednosti sudija, koje su česta meta nezadovoljnih stranaka.¹⁵³

Usvajanjem novih organizacionih zakona stvoren je normativni okvir za unapređenje 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 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.¹⁵⁴ O potrebi da se obrati posebna pažnja na ličnu bezbjednost nosilaca pravosudnih funkcija govore i napadi i prijetnje koje su upućene sudijama van sudnice.¹⁵⁵ Sličnu zaštitu bi trebalo

150 Zakon o sudovima ("Sl. list RCG", br. 5/2002, 49/2004 i "Sl. list CG", br. 22/2008, 39/2011, 46/2013 i 48/2013).

151 Zakon o sudovima ("Sl. list CG", br. 11/15).

152 Zakon o državnom tužilaštvu ("Sl. list CG", br. 11/15).

153 "Sudove obezbjeđuju do daljnjeg", *Dan*, 5. jul 2015.

154 "Ubica saslušan, sudija sahranjena", *Blic*, 21. septembar 2005.

155 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

obezbjediti i za advokate. Treba imati u vidu da je advokat Vlado Bjeković ubijen u novembru 2012. u Podgorici¹⁵⁶, da je advokat Radovan Vukmanović fizički napadnut u Žablaku u maju 2012¹⁵⁷, da je advokat Ratko Pantović u junu 2015. pretučen ispred svoje kuće u Tivtu.¹⁵⁸

Preporuke:

- Dopuniti Strategiju 2014-2018 strateškom smjernicom za uvođenje mehanizama za čuvanje sudskih i tužilačkih informacija.
- AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 dopuniti mjerama koje bi podržale zaštitu sudskih i tužilačkih informacija i primjenu odredbi sadržanih u više normativnih akata.
- AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 dopuniti izostavljenom strateškom smjernicom: "Obezbjediti sprovođenje jedinstvene prakse obezbjeđenja i mjera kontrole za sve sudove i tužilaštva u Crnoj Gori", propisati odgovarajuće mjere, aktivnosti i rok u kojem će biti ispunjen. Kao jednu od mjera propisati izradu analize potrebe da se dopunama Krivičnog zakonika Crne Gore propiše pojačana zaštita advokata i novinara, odnosno pripadnika profesija koje obavljaju javnu službu, a koje su izložene povećanom bezbjednosnom riziku.

III.5 Poboljšati uslove za adekvatan smještaj i opremu u pravosudnim organima i unaprijediti fizički pristup pravosudnim organima za posebne kategorije lica

Zakon o zabrani diskriminacije¹⁵⁹ i Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom¹⁶⁰ sadrže posebna pravila o pristupu sudu lica sa invaliditetom. U skladu sa odredbama navedenih zakona pod diskriminacijom lica sa invaliditetom smatra se, između ostalog, i nedostupnost prilaza objektima i površinama u javnoj upotrebi licima smanjene pokretljivosti i licima sa invaliditetom, odnosno onemogućavanje, ograničavanje ili

(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*.

156 „Pajović osuđen na 14 godina zbog ubistva advokata Bjekovića“, portal *Vijesti*, 20. decembar 2013.

157 „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>.

158 „Pretučen advokat Ratko Pantović“, portal *RTCG*, 27. jun 2015. Dostupno na linku: <http://www.rtcg.me/vijesti/hronika/95972/pretučen-advokat-ratko-pantovic.html>.

159 Zakon o zabrani diskriminacije, "Sl. list CG" br. 46/10.

160 Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom, "Sl. list CG" br. 32/11.

otežavanje korišćenja navedenih objekata, na način koji nije nesrazmjeran teret za pravno ili fizičko lice koje je dužno da to omogući. Diskriminacija lica sa invaliditetom postoji i u slučaju kad nijesu preduzete posebne mjere za otklanjanje ograničenja, odnosno nejednakog položaja u kojem se ta lica nalaze.

Strategijom reforme pravosuđa 2007-2012, u okviru strateškog cilja *Jačanje dostupnosti pravosudnih organa, odnosno ostvarivanje pristupa pravdi*, kao posebne aktivnosti predviđene su "unaprjeđenje uslova za adekvatan smještaj i opremu u pravosudnim organima" i "unaprjeđenje fizičkog pristupa pravosudnim organima za posebne kategorije lica". Kao mjere za postizanje cilja bile su predviđene: izrada analize postojećeg stanja zgrada pravosudnih organa i njihove opremljenosti kancelarijskom i tehničkom opremom; izrada plana adaptacije postojećih i izgradnja novih objekata za potrebe pravosudnih organa na osnovu utvrđene analize; izgradnja zgrade za smještaj pravosudnih organa u Podgorici – Palata pravde; obezbjeđivanje kancelarijske i tehničke opreme za pravosudne organe na osnovu utvrđene analize i plana i analiza pristupa pravosudnim organima lica sa posebnim potrebama.

U tekstu Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 navedeno je da nije zabilježen značajniji napredak u ovoj oblasti. To je očigledno jer su i strateške smjernice, predstavljene i u AP 2014-2016, gotovo identične mjerama iz Strategije 2007-2012. U AP je navedeno da u ovom dijelu treba unaprijediti prostorne kapacitete pravosudnih institucija (smjernica 4.4.1), osiguranje kvalitetnog i sveobuhvatnog nivoa informacija o stanju prostornih kapaciteta pravosudnih institucija sa jasnim smjernicama daljeg razvoja (4.4.1.1). Predviđeno je da se ova mjera realizuje kroz analizu postojećih prostornih kapaciteta i opremljenosti pravosudnih organa i kroz plan adaptacije postojećih i budžetska sredstva i izgradnju novih objekata pravosudnih organa.

Navedene mjere i aktivnosti ne odgovaraju potrebi hitnog djelovanja na polju unaprjeđenja prostornih kapaciteta. Podsjećamo, Vlada je još 2009. usvojila Informaciju o postojećem stanju objekata pravosudnih institucija, njihove opremljenosti i bezbjednosti.¹⁶¹ Urađena je i analiza stanja postojećih sudskih zgrada.¹⁶² Sve navedeno upućuje da je neophodno preduzeti konkretne korake ka unaprjeđenju prostornih kapaciteta u sudovima i tužilaštvima.

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 navodi i da fizički pristup zgradama svih pravosudnih institucija nije obezbijeđen 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).¹⁶³ 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

¹⁶¹ Izvještaj o realizaciji mjera iz AP za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za 2010. godinu.

¹⁶² Izvještaj o realizaciji mjera iz AP za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za 2010. godinu.

¹⁶³ Komentar u okviru konsultacija na pripremi Izvještaja: "Pozitivno zakonodavstvo nameće obavezu da se objekti moraju učiniti pristupačnim u skladu sa standardima pristupačnosti, pa je neprihvatljivo da se s aspekta ljudskih prava govori o "dodatnim naporima" jer takav odnos ukazuje na pristup prema licima sa invaliditetom i neodgovornost kada je u pitanju preduzimanje obaveza", Marina Vujačić, izvršna direktorica Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore.

("lica sa posebnim potrebama") nije u skladu sa Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom.

Do sada, pristup licima sa invaliditetom omogućen je u prizemlju Višeg suda u Podgorici, kao i u prostorijama Osnovnog suda u Podgorici, Kotoru, Beranama, Ulcinju, Baru, Nikšiću i Rožajama.¹⁶⁴ Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore smatra da neki od ovih prilaza, poput rampe na ulazu u Osnovni sud u Podgorici, finansirane kroz donaciju USAID, nijesu izgrađene po standardima pristupačnosti, pa nijesu ni bezbjedni za korišćenje, što je potvrđeno i analizom Ministarstva održivog razvoja i turizma, pa je konkretno taj objekat uključen u AP prilagođavanja objekata za pristup i kretanje lica sa invaliditetom i lica smanjene pokretljivosti za 2014.¹⁶⁵ Dodatno, i u objektima u kojima su izgrađene rampe, posebno one na zadnjem ulazu one nijesu obilježene oznakama pristupačnosti, koje služe i kao putokaz s glavnog na sporedni ulaz. U ostalim sudovima još uvijek ne postoje uslovi za pristup licima sa invaliditetom sudskim zgradama. Sudovi bi trebalo da opreme zgrade posebnim dodacima za lica sa invaliditetom, zbog toga što takve investicije nisu velikog obima. U međuvremenu, sudovi treba da preduzmu sve mjere kako bi omogućili svim kategorijama javnosti, posebno licima sa invaliditetom da prisustvuju suđenju, makar održavanjem suđenja u prizemnim djelovima zgrade kad god je to moguće.¹⁶⁶

U svim pravosudnim organima, u prethodnom periodu, postavljene su orijentacione table radi boljeg snalaženja stranaka, a donijeti su i kućni redovi koji sadrže pravila ponašanja kako za zaposlene tako i za sve koji ulaze u zgrade u kojima su smješteni pravosudni organi. Starješine pravosudnih organa nadziru poštovanje kućnog reda. Stoga, Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 više ne sadrži posebne mjere u ovom dijelu.

Zaključak: U dosadašnjoj reformi pravosuđa nije urađeno mnogo kada je riječ o uslovima za adekvatan smještaj i opremu u pravosudnim organima. Iako se od Strategije reforme pravosuđa 2007-2012 u kontinuitetu prepoznaje postojanje problema da **zgrade pojedinih pravosudnih institucija i dalje nijesu prilagođene za pristup licima sa invaliditetom**, što je nezakonito, AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 ne sadrži konkretne mjere iz kojih se može zaključiti da je država spremna da hitno djeluje u pravcu primjene zakona i obezbjeđivanja jednakih uslova svima za pristup pravosudnim institucijama. Ovo je posebno važno imajući u vidu da zgrade većine pravosudnih institucija nisu pristupačne za lica sa invaliditetom, čime se neposredno ograničava njihovo pravo na pristup sudu, protivno Ustavu i zakonima Crne Gore.

164 Komentar Marine Vujačić, izvršne direktorice Udruženja mladih sa hendikepom Crne Gore.

165 Dostupno na internet stranici Skupštine, Odbor za ljudska prava i slobode Broj: 00-63-8/13-52, 27. 12. 2013.

166 Vidjeti više: Misija OEBS-a u Crnoj Gori i Centar za monitoring i istraživanje CeMI: „Finalni izvještaj o praćenju suđenja“, 2014.

Preporuka:

- AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 dopuniti konkretnim mjerama i aktivnostima u kojima će se definisati dinamika aktivnosti na stvaranju uslova za adekvatan smještaj i opremu u pravosudnim organima. Svi sudovi i tužilaštva treba da kreiraju sopstvene planove razvoja prostornih kapaciteta na bazi kojih će se postaviti prioritetne mjere i aktivnosti na adaptaciji zgrada pravosudnih institucija.
- AP 2014-2016 za sprovođenje Strategije 2014-2018 dopuniti konkretnim mjerama i aktivnostima i rokovima da bi se hitno obezbijedio pristup licima sa invaliditetom svim pravosudnim institucijama.
- Stratešku smjernicu 4.4.3. definisati mjerom kojom će se najkasnije do polovine 2016. godine obezbijediti fizički pristup 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 4.4.3.1. u AP 2014-2016), uskladiti sa Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom.

III 6. Poboljšati orijentaciju u zgradama pravosudnih organa i odrediti pravila ponašanja svih lica koja ulaze u zgrade pravosudnih organa

U svim pravosudnim organima, u prethodnom periodu, postavljene su orijentacione table radi boljeg snalaženja stranaka, a donijeti su i kućni redovi koji sadrže pravila ponašanja kako za zaposlene, tako i za sve koji ulaze u zgrade u kojima su smješteni pravosudni organi. Starješine pravosudnih organa nadziru poštovanje kućnog reda u pravosudnim institucijama.

IV JAČANJE JAVNOG POVJERENJA U PRAVOSUĐE

Strategijom reforme pravosuđa 2007-2012 propisano je da će se u okviru ovog strateškog cilja preduzeti sljedeće aktivnosti:

IV1. Obezbijediti bolju informisanost o ulozi i mjestu pravosudnih organa u pravnom sistemu

U Strategiji 2007-2012 (str. 14) se navodi da „stranke nemaju dovoljno informacija vezanih za lakše ostvarivanje prava na pristup sudu”. Strankama nijesu dostupni obrasci podnesaka za lakšu komunikaciju sa sudom, odnosno liste za odgovarajuće postupke koje sadrže sve neophodne informacije potrebne za moguće preduzimanje određene procesne radnje. “Akcionim planom za njenu realizaciju je u cilju postizanja bolje informisanosti građana bilo predviđeno nekoliko mjera: izrada standardizovanih obrazaca za podneske stranaka koji bi bili dostupni građanima putem web sajta Vrhovnog suda, obezbjeđivanje informacionih deskova u pravosudnim organima, opremljenih informativnim materijalom o radu ovih organa, kao i izrada informativnih biltena i brošura o načinu obraćanja stranaka pravosudnim organima” (str. 18).

Realizacija ovih mjera je dovela do određenog pomaka u pogledu transparentnosti rada pravosudnih organa. Sudski savjet je uspostavio svoju internet stranicu, na kojoj su objavljivane informacije o sjednicama Sudskog savjeta sa dnevnim redom i donijetim odlukama. Uspostavljena je i web stranica Državnog tužilaštva sa ciljem objavljivanja podataka o svim državnim tužilaštvima i radu Tužilačkog savjeta, međutim stranica nije bila funkcionalna i pregledna, i nije redovno ažurirana.

I Vrhovni sud, kao i određeni sudovi niže instance, su uspostavili svoje web stranice na kojima su objavljivane osnovne informacije i brošure vezane za rad sudova i sudsku praksu. Međutim, u tom pogledu su **uočene značajne razlike između sudova, u pogledu količine objavljenog promotivnog i informativnog materijala i kvaliteta i obima prezentacija podataka**. To je posljedica činjenice da **minimum podataka o radu sudova koje treba objaviti nije bio standardizovan**, pa se u praksi dešavalo da u opciji raspoloživih podataka određenih sudova postoje stranice sa četiri, pet, šest ili više kategorija.¹⁶⁷ Osim toga, **pretragu podataka su otežavali i spori i neefikasni pretraživači**, iako su web stranice sudova sadržale opciju pretrage odluka i informacija po ključnim riječima. Praksa blagovremenog objavljivanja odluka pravosudnih organa, kao i odluka, zaključaka i obavještenja Sudskog i Tužilačkog savjeta nije bila uspostavljena, kao ni praksa imenovanja portparola u sudovima/tužilaštvu.

¹⁶⁷ Ovaj nedostatak je uglavnom prevaziđen uspostavljanjem portala sudovi.me, 28. oktobra 2011, u okviru kojeg se nalaze web stranice Sudskog savjeta i svih redovnih sudova u Crnoj Gori i na kojima se objavljuju sudske odluke, rasporedi suđenja, zakonski propisi, unutrašnji akti sudova, prevedene presude Evropskog suda za ljudska prava, informatori, vodiči, protokoli o saradnji sa NVO, itd.

Uprkos određenim pomacima, rezultati istraživanja javnog mnjenja su pokazivali **nisko povjerenje građana u rad sudova**. Prema istraživanjima CEDEM-a, procenat građana koji uopšte nemaju povjerenje u sudove je visok (21,2%), dok 27,5% građana uglavnom nema povjerenje u rad sudova. Povećao se i broj građana koji političku podobnost i politički uticaj percipiraju kao ključni faktor koji utiče na rad pravosuđa (sa 1% u 2012. na čak 11, 3% u 2013).¹⁶⁸ I prema istraživanju koje je realizovala Građanska alijansa, konstatovan je **pad povjerenja javnosti u rad sudova**, sa 46,2% na 37,5% u odnosu na 2013. godinu, kao i pad u procentu onih koji smatraju da sudije uvijek ili uglavnom sude po zakonu, sa 46,1% na 39,5%. Građani smatraju da su ključni problemi u radu sudstva vezani za političku nepodobnost (u 30% slučajeva), korupciju (u 29%) i sporost (u 27% slučajeva).¹⁶⁹ Ovo jasno ukazuje na **potrebu efikasnije primjene strateških mjera usmjerenih ka boljoj informisanosti građana** o ulozi i mjestu pravosudnih organa. Ispitivanja javnog mnjenja koja su realizovana kao jedna od mjera u ovoj oblasti u okviru AP za poglavlje 23, pak, ukazuju i na **slabu informisanost o funkcionisanju pravosudnih organa, vještaka, notara, javnih izvršitelja i drugih relevantnih profesija**, što se navodi i u Strategiji 2014–2018 (str.33).¹⁷⁰

Potreba jačanja povjerenja javnosti u rad sudova i bolje informisanosti građana o procedurama rada pravosudnih organa prepoznata je i Strategijom 2014–2018 u kojoj se 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” (str.30). AP za period 2014–2016 je u tom pogledu znatno sadržajnije u odnosu na ranije akcione planove i sadrži set mjera: izradu i distribuciju Vodiča kroz pravosuđe (4.3.1.1.b), ankete među građanima o percepciji procjene pravde (4.3.1.1.c), obuke predstavnika pravosuđa za izgradnju odnosa sa medijima i NVO, transparentnost rada, informisanje građana o radu sudova (mjera: 4.3.3), objavljivanje pravosnažnih odluka i informacija vezanih za rad sudova, državnog tužilaštva, Sudskog i Tužilačkog savjeta (4.3.4.1 a), objavljivanje zaključaka i odluka donijetih na sjednicama savjeta (SS/TS) neposredno nakon njihovog održavanja (4.3.4.1 b), kao i izradu informativnog materijala o radu vještaka, notara i javnih izvršitelja i njihovo objavljivanje na internet stranici Ministarstva pravde (4.3.4.1 c).¹⁷¹ U prvom polugodišnjem izvještaju o realizaciji Akcionog plana 2014-2016, navodi se da je mjera vezana za Vodič realizovana, kao i da se kontinuirano radi na unaprjeđivanju web servisa, jačanju odnosa sa medijima i NVO i objavljivanju pravosnažnih odluka pravosudnih organa.¹⁷²

168 Preuzeto iz *Izveštaja o stanju u oblasti reforme pravosuđa i ljudskih prava (poglavlje 23)*, CRNVO, Podgorica, oktobar 2013. godine, str.8, dostupno na: <http://www.crnvo.me/attachments/article/8432/Godisnji%20izvjestaj%20u%20oblasti%20reform%20pravosudja%20i%20ljudskih%20prava.pdf>.

169 Izveštaj: *Stavovi sudija o sudskom sistemu - Stavovi građana o povjerenju u sudski sistem*, Građanska alijansa/Udruženje sudija Crne Gore, Podgorica, decembar 2013.godine, str. 17, dostupno na: http://www.gamn.org/images/docs/cg/Izvjestaj_o_stavovima_sudija_i_gradjana.pdf.

170 Pogledati Izveštaj: *Stavovi sudija o sudskom sistemu - Stavovi građana o povjerenju u sudski sistem* koji je rađen za potrebe realizacije Akcionog plana za poglavlje 23, Građanska alijansa/Udruženje sudija Crne Gore, Podgorica, decembar 2013, str. 11 – 17.

171 Str. 69 – 70.

172 Str. 66 - 68.

Zaključak:

Primjenom Strategije 2007–2012 ostvareni su određeni pomaci u pogledu informisanosti građana o ulozi i mjestu pravosudnih organa u pravnom sistemu, prevashodno kroz pokretanje internet stranice Vrhovnog suda, pripremu i distribuciju promotivnih materijala i pokretanje info deskova u sudovima. Međutim, ozbiljniji pomaci su uslijedili tek nakon pokretanja sudskog portala www.sudovi.me i donošenja Strategije 2014–2018. Kroz mjere predviđene pratećim Akcionim planom, Strategija donosi 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.

Preporuka:

AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 dopuniti aktivnostima kojima će se posebno uticati na predstavnike akademske zajednice i sindikalnih organizacija da doprinesu boljem informisanju građana o radu pravosudnih organa.¹⁷³

IV2. Uspostaviti različite modele komunikacije pravosudnih organa sa građanima, kako bi se građani u potpunosti upoznali sa vođenjem sudskih postupaka i svih radnji koje treba preduzeti da bi se postupak okončao; Omogućiti učesnicima u sudskim postupcima i građanima da daju određene primjedbe i sugestije radi poboljšanja rada pravosuđa

AP za sprovođenje Strategije 2007–2012 je predviđao nekoliko mjera u ovoj oblasti: održavanje pres konferencija povodom predstavljanja godišnjeg izvještaja o radu sudova, postavljanje kutija za primjedbe, sugestije i pohvale na rad pravosudnih organa u svim pravosudnim organima, kao i postavljanje linka na web sajtu sudova i tužilaštva u tu svrhu, analiziranje dobijenih kritika, primjedbi i pohvala, izradu i objavljivanje informativnog materijala o radu pravosudnih organa, organizovanje dana "otvorenih vrata" radi upoznavanja građana sa radom pravosudnih organa, sprovođenje anketa o zadovoljstvu građana radom pravosudnih organa (str.20 - 21).

Primjenom ovih mjera ostvareni su određeni pomaci na planu informisanja opšte i zainteresovane javnosti o radu pravosuđa i komunikacije između pravosudnih organa i građana, posebno na nivou sudova koji su imenovali portparole, poput Višeg suda u Bijelom Polju, Višeg suda u Podgorici i Osnovnog suda u Podgorici. U Sudskom¹⁷⁴ i Tužilačkom savjetu su takođe imenovana odgovorna lica za odnose sa javnošću. Povodom godišnjeg izvještaja o radu sudova održavala se redovna konferencija za

173 Za detaljnije zaključke i preporuke, pogledajte dio izvještaja koji se odnosi na dostupnost sudskih odluka stručnoj i široj javnosti (IV3.).

174 **Sudski savjet ima lice ovlašćeno za odnose sa javnošću od marta 2011. godine.**

medije predsjednika Vrhovnog suda. Takođe, na konferencijama za medije predsjednika Vrhovnog suda prezentovani su podaci o radu sudova.¹⁷⁵

Sa ciljem poboljšanja orijentacije u zgradama pravosudnih organa, označeni su koridori za kretanje u zgradama sudova i postavljene orijentacione table sa informacijama, a na vidnim mjestima u zgradama sudova postavljeni su informacioni deskovi koji sadrže materijal o slobodnom pristupu informacijama, besplatnoj pravnoj pomoći i radu sudskih službi. Nedostajale su identifikacione oznake službenika unutar sudova, redovno ažuriranje informacija sadržanih na oglasnim tablama (na njima su bila postavljena samo suđenja i informacije se odnose samo na suđenja za taj dan). Kada je u pitanju izrada i objavljivanje informativnog materijala o radu pravosudnih organa, ova mjera je djelimično ostvarena, kako se navodi i u izvještaju o realizaciji Akcionog plana uz Strategiju 2007-2012 za 2011.godinu, jer oglašavanje informacija nije poboljšano u svim sudovima/tužilaštvu, zbog čega je ova mjera uvrštena i u AP za 2014–2016 (mjere: 4.3.5.1.a i 4.3.5.1.b, str. 71). Udruženje sudija Crne Gore pripremilo je i sudovima distribuiralo publikacije koja sadrže informacije o organizaciji sudova i sudskom postupku (*Vodič kroz sudove i Vodič kroz krivični i parnični postupak Crne Gore*).¹⁷⁶ U višim sudovima u Podgorici i Bijelom Polju postoji i Informator za oštećene i svjedoke za krivična djela ratnih zločina, kao i informator za oštećene/svjedoke krivičnih djela nasilja u porodici ili porodičnoj zajednici, trgovine ljudima i trgovine djecom radi usvojenja. Ipak, nedostajala je ujednačena distribucija promotivnih i informativnih materijala svim sudovima.

Uprkos ostvarenim pomacima, ujednačena i sistemska komunikacija između pravosudnih organa i građana još uvijek nije uspostavljena. **Nedostaje razvijena Strategija za informisanje javnosti o radu pravosudnih organa. Nema proaktivnog informisanja javnosti, posebno od strane tužilaštva. Službenici za odnose s javnošću nisu dovoljno vidljivi i prepoznati od strane građana i medija, posebno na nivou Sudskog i Tužilačkog savjeta, dok su javni istupi predsjednika sudova veoma rijetki. Sjednice Sudskog i Tužilačkog savjeta bile su zatvorene za javnost, što onemogućava predstavnike stručne javnosti (naučne radnike, predstavnike NVO sektora) da doprinesu transparentnijem radu ovih organa.**

Prema izvještajima Komisije za praćenje sprovođenja Strategije,¹⁷⁷ zbog nedostatka finansijskih sredstava, djelimično su bile realizovane mjere koje su se odnosile na postavljanje kutija za primjedbe, pohvale i sugestije u svim sudovima. Važno je napomenuti da jedna od najvažnijih mjera iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije 2007–2012 u ovoj oblasti uopšte nije ostvarena, kako se navodi i u izvještaju o njegovoj realizaciji za 2011. godinu (str.18), a to je analiza podnijetih primjedbi i pohvala na rad pravosudnih organa i obavještanje javnosti o njenim rezultatima. Uprkos tome, ova mjera nije uvrštena u AP za period 2014 -2016. **Ne postoje javne rasprave o izvještajima o radu pravosudnih organa** koje bi omogućile direktno učešće građana u raspravljanju pitanja i dostavljanju sugestija od značaja za rad pra-

175 Izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2007–2012 za 2011. godinu, mart 2012, str. 17 – 18, dostupno na: [file:///D:/PODACI/Downloads/IZVJESTAJ%20AKCIONI%20PLAN%20%202011mart%20\(3\).pdf](file:///D:/PODACI/Downloads/IZVJESTAJ%20AKCIONI%20PLAN%20%202011mart%20(3).pdf).

176 <http://www.udruzenjesudija.me/index.php/download/download>.

177 <http://www.pravda.gov.me/biblioteka/izvjestaji>.

vosuđa.¹⁷⁸ To pokazuje i činjenica da je **Strategija reforme pravosuđa 2014–2018 usvojena bez sprovedene javne rasprave o rezultatima i uspješnosti primjene mjera predviđenih prethodnom strategijom.**

Nezadovoljavajući stepen povjerenja javnosti u rad sudova je ocijenjen kao jedan od prioriteta i u Strategiji 2014–2018 u kojoj se navodi da „povjerenje građana u pravosudne institucije umnogome zavisi od komunikacije koju institucije razvijaju sa njima, te da svaki građanin mora biti elementarno upućen u prirodu djelovanja pravosudnih institucija” (str. 32). Ispitivanja javnog mnjenja, pak, ukazuju na visok procenat građana koji nisu imali uvid u procedure i način na koji je sud rješavao njihov slučaj (40%). Ogroman broj građana, čak %74,4, nije želio da odgovori na pitanje koliko je suđenje u njihovom slučaju bilo efikasno, što je indikativno. Povećao se i broj sudija koji u odnosu na istraživanje iz 2013. godine, u agresivnijoj PR kampanji vide mjeru za jačanje povjerenja u pravosuđe i to sa 19,6% na 29%, dok 21,4% sudija smatra da treba pružati više informacija o radu sudova javnosti.¹⁷⁹

Prepoznajući ove probleme i prioritete, Strategija 2014-2018 predviđa kontinuirano unapređivanje informisanja javnosti, razvoj kapaciteta pravosudnih institucija za odnose sa javnošću, kao i jačanje transparentnosti rada Sudskog i Tužilačkog savjeta (str. 33). AP za period 2014–2016, kao i AP za poglavlje 23 sadrže više operativnih mjera koje treba da doprinesu ostvarivanju ovog cilja, uključujući redovno ažuriranje web stranica Sudskog i Tužilačkog savjeta, izradu promotivnih materijala radi podizanja svijesti javnosti, održavanje javnih tribina, imenovanje portparola u svim sudovima, tužilaštvima i Ministarstvu pravde i obuke za službenike za odnose s javnošću.

Zaključak:

Postignut je određeni napredak u pogledu uspostavljanja komunikacije između pravosudnih organa i građana, kroz objavljivanje informativnog materijala o radu pravosudnih organa, postavljanje info deskova i orijentacionih tabli u sudovima, sprovođenje anketa među građanima i imenovanje odgovornih lica za odnose s javnošću u pojedinim sudovima. Međutim, odnos pravosudnih organa prema građanima treba da bude više proaktivan, posebno od strane tužilaštva. Pravosudne institucije treba da iskoriste mogućnost imenovanja portparola, kako se navodi i u Strategiji 2014 -2018 (str.33).

¹⁷⁸ **Da takav vid dvosmjerne komunikacije ne postoji, pokazalo je i usvajanje izmjena seta pravosudnih zakona 2013. Ove zakonodavne promjene su karakterisali kratki rokovi usvajanja (izmjene i dopune zakona su usvojene po hitnom postupku), kao i odsustvo efikasnog učešća stručne i opšte javnosti, suprotno Zakonu o državnoj upravi i Uredbi o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona.**

¹⁷⁹ Pogledati Izvjestaj: *Stavovi sudija o sudskom sistemu - Stavovi građana o povjerenju u sudski sistem*, Građanska alijansa/Udruženje sudija Crne Gore, Podgorica, decembar 2014, str.14, dostupno putem linka: <http://www.gamn.org/images/docs/cg/izvjestaj-sudski-sistem.pdf>.

Preporuke:

- AP-om za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 obezbijediti da se odluke, zaključci i informacije vezane za rad Sudskog i Tužilačkog savjeta ažurno objavljuju na njihovim sajtovima, da se omogući pristup sudskim i tužilačkim aktima i odlukama i da se uvede praksa organizovanja javnih i stručnih rasprava o izvještajima o radu pravosudnih organa.
- U AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 uvrstiti mjeru koja je bila sadržana u akcionim planovima 2007–2012, a to je analiza podnijetih primjedbi i pohvala na rad pravosudnih organa, o čijim rezultatima treba obavještavati javnost i na njima temeljiti ostale mjere za poboljšanje transparentnosti rada pravosuđa. Posebnu pažnju treba posvetiti informisanju najranjivijih kategorija građana o zakonskim pravima i sudskim procedurama, kako je naglašeno i u privremenim mjerilima za poglavlje 23.

IV3. Učiniti dostupnim javnosti praktični aspekt načela o jednakom postupanju pravosudnih organa u jednakim stvarima; Poboljšati dostupnost sudskih odluka stručnoj i široj javnosti

AP za sprovođenje Strategije 2007–2012 je predviđao više mjera, uključujući objavljivanje pravnih stavova, načelnih pravnih stavova i mišljenja kroz izradu biltena i njihovo postavljanje na web stranici sudova, izradu i publikovanje zbirke sudskih odluka, kao i objavljivanje sudskih odluka na godišnjem nivou.¹⁸⁰ Prema izvještajima o realizaciji Strategije 2007–2012, sve ove mjere se smatraju ostvarenim.

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 bila na zadovoljavajućem nivou**, s izuzetkom Upravnog suda koji je izrađivao i ažurno publikovao zbirke sudskih odluka i objavljuje na svojoj web stranici. **Praksa objavljivanja pravosnažnih sudskih odluka** praktično je uspostavljena tek nakon pokretanja sudskog portala, ali je i dalje **spora i neažurna usljed dugog trajanja postupka anonimizacije, što onemogućava opštu i stručnu javnost da ostvari pravovremen pristup odlukama**.

Sudski savjet je informisao javnost objavljivanjem saopštenja, odgovorima na pitanja i zahtjeve novinara, objavljivanjem dnevnih redova i zaključaka sa sjednica Savjeta. Međutim, prilikom monitoringa rada ovog tijela uočena su značajna **kašnjenja u objavljivanju određenih informacija, posebno u pogledu blagovremenog objavljivanja termina i dnevnog reda sjednica Savjeta**. Nedostajalo je više transparentnosti u procesu izbora nosilaca sudskih funkcija, posebno u dijelu objavljivanja obrazloženja

¹⁸⁰ Revidirani AP za implementaciju Strategije 2007–2012, decembar 2011, mjere: 4.1, 5.1 i 5.2, str. 25–26.

odluka o izboru i napredovanju sudija. Naime, Savjet je **ranije objavljivao samo dispozitive odluka zasebno, i to ne svih**, a takva praksa je izmijenjena tek 2012, objavljivanjem odluka sa obrazloženjima na internet stranici Savjeta.¹⁸¹ Osim toga, na internet stranici Savjeta **nisu objavljivane sve odluke o izboru sudija i disciplinskoj odgovornosti sudija**, kao ni sve odluke donijete u postupku utvrđivanja povrede Etičkog kodeksa sudija. Ove odluke su u dosadašnjoj praksi (koja traje i danas) često objavljivane tek po zahtjevima HRA za slobodan pristup informacijama.¹⁸² Praksa pokazuje da se sudovima ovakvim zahtjevima uglavnom obraćao civilni sektor, te da je Sudski savjet na njih odgovarao relativno ažurno i pozitivno. Međutim, postoje i primjeri u kojima je Upravni sud poništavao odluke Sudskog savjeta kojima su odbijani zahtjevi za pristup informaciji, a Savjet takve odluke Upravnog suda nije poštovao.¹⁸³

Rad Tužilačkog savjeta i državnih tužilaštava uopšte nije transparentan. Tužilački savjet je imao odjeljak u okviru stranice Vrhovnog državnog tužilaštva, ali na njoj nisu bile objavljivane najave sjednica sa predloženim dnevnim redom, kao ni saopštenja po okončanim sjednicama.¹⁸⁴ Savjet na svojoj internet stranici nije objavljivao **ni odluke o imenovanju zamjenika državnog tužioca**, iako je ta obaveza bila propisana čl. 46 Poslovnika Tužilačkog savjeta, kao ni zakonske propise od značaja za rad Tužilačkog savjeta, **odluke o disciplinskoj odgovornosti**,¹⁸⁵ privremenom udaljenju, prestanku funkcije i razrješenju tužilaca i zamjenika tužilaca.¹⁸⁶ U izvještajima o radu Tužilačkog savjeta za 2011. i 2012.¹⁸⁷ navodi se da je Tužilački savjet svake godine održao 6 sjednica. Dakle, prosječno se sastajao svaka 2 mjeseca i odlučivao o pitanjima iz svoje nadležnosti, iako je Poslovníkom Tužilačkog savjeta¹⁸⁸ predviđeno da se sjednice održavaju najmanje jednom mjesečno. Konačno, iako su optužnice javne, iste još uvijek nisu dostupne u elektronskoj formi, iako bi se tako dodatno mogla pratiti riješenost i sposobnost tužilaštva da efikasno sprovodi istrage i goni počiniocce krivičnih djela, posebno u predmetima od opšteg značaja za javnost, kao što su predmeti iz oblasti korupcije, organizovanog kriminala i ratnih zločina.¹⁸⁹

I u Strategiji 2014-2018 se navodi da je “obezbijeden određeni nivo transparentnosti rada Sudskog savjeta, ali da je nedovoljan nivo transparentnosti rada Tužilačkog savjeta i dalje prepreka ostvarivanju pune transparentnosti rada pravosudnih institucija” (str. 33). Strategija predviđa redovno ažuriranje web stranice suda, državnog tužilaštva, Sudskog i Tužilačkog savjeta kao jednu od strateških smjernica (str.33). Novi AP za 2014-2016 predviđa objavljivanje presuda na internetu bez odlaganja, kao i publikovanje godišnjih izvještaja o radu sudova (mjera: 4.3.6.1., str.71). Aktuelni AP za poglavlje 23 ne sadrži posebne mjere u ovoj oblasti.

181 Isto, str. 184.

182 Pogledati *Analizu rada Sudskog savjeta Crne Gore 2008-2013*, str.33 –37.

183 Isto, str.42.

184 <http://www.tuzilastvoscg.me/index.php/tuzilacki-savjet/aktuelnosti>.

185 **Odluke o imenovanju i odluke disciplinske komisije su objavljene tek u januaru 2014. na internet stranici Tužilačkog savjeta**, za 2009 (21 odluka); 2010(27 odluka); 2011 (21 odluka); 2012 (12 odluka) i 2013 (25 odluka).

186 Detaljnije: *Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta 2008 – 2014*, str. 65 – 68.

187 http://www.tuzilastvoscg.co.me/tuzilacki%20savjet/godisnji_izvjestaj.htm.

188 „Sl. list CG“ br. 52/2011.

189 Grupa nevladinih organizacija je podnijela VDT-u inicijativu kojom traži objavljivanje potvrđenih optužnica na internet portalu tužilaštva: <http://institut-alternativa.org/inicijativa-za-uvodenje-prakse-proaktivnog-objavljivanja-optuznica/>.

Zaključak:

Uprkos određenim pomacima, postoji potreba za jačanjem transparentnosti Sudskog i Tužilačkog savjeta, kao i pravovremenim i preglednijim objavljivanjem odluka i akata iz domena rada sudova i tužilaštva.

Preporuke:

- AP-om za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 obezbijediti da se odluke, zaključci i informacije vezane za rad Sudskog i Tužilačkog savjeta ažurno objavljuju na njihovim sajtovima, da se omogući pristup sudskim i tužilačkim aktima i odlukama i da se uvede praksa organizovanja javnih i stručnih rasprava o izvještajima o radu pravosudnih organa.
- U AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 uvrstiti mjeru koja je bila sadržana u akcionim planovima 2007–2012, a to je analiza podnijetih primjedbi i pohvala na rad pravosudnih organa, o čijim rezultatima treba obavještavati javnost i na njima temeljiti ostale mjere za poboljšanje transparentnosti rada pravosuđa. Posebnu pažnju treba posvetiti informisanju najranjivijih kategorija građana o zakonskim pravima i sudskim procedurama, kako je naglašeno i u privremenim mjerilima za poglavlje 23.

Dopunom AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 obezbijediti blagovremeno objavljivanje informacija o izboru, disciplinskoj odgovornosti i razrješenju nosilaca pravosudne funkcije, te postavljati ažurirane najave i saopštenja za javnost o sjednicama Sudskog i Tužilačkog savjeta.

Takođe, neophodno je uvrstiti u AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 redovne analize dostupnosti sudskih odluka javnosti, koje će se temeljiti na stavovima stranaka (građana), advokature, drugih profesionalnih službi i zaposlenih u pravosuđu.

V EDUKACIJA U PRAVOSUDNIM ORGANIMA

Strategija reforme pravosuđa 2007-2012 je posvetila posebno poglavlje edukaciji u pravosudnim organima i predviđela realizaciju sljedećih zadataka:

- *implementirati zakon u cilju što kvalitetnije obuke nosilaca pravosudne funkcije sa posebnim akcentom na inicijalnu obuku;*
- *jačati kapacitete posebnih tijela zaduženih za sprovođenje edukacije, kao i administrativne i tehničke kapacitete Centra;*
- *unaprijediti saradnju sa Evropskom mrežom za razmjenu informacija između lica i institucija odgovornih za obuku sudija i tužilaca (Lisabonska mreža Savjeta Evrope);*
- *uspostaviti odgovarajuće transparentne procedure za izradu programa sprovođenja edukacija, odabira predavača i sl.*

Strategija 2007-2012 prepoznala je edukaciju pravosudnog kadra kao dugoročni strateški cilj, usmjeren ka ostvarenju principa nezavisnosti i nepristrasnosti nosilaca pravosudne funkcije. U AP za sprovođenje Strategije 2007-2012 predviđeno je više mjera za unaprjeđenje inicijalne i kontinuirane edukacije: razvoj godišnjih i posebnih programa i planova potrebnih za obezbjeđivanje kvalitetne edukacije nosilaca pravosudnih funkcija i zaposlenih u pravosudnim organima, obezbjeđivanje posebnih budžetskih sredstava za sprovođenje edukacije, analiza modaliteta povećanja prisustva nosilaca pravosudnih funkcija edukaciji, izrada testova za ispite za inicijalnu edukaciju, kvalitetna edukacija nosioca pravosudnih funkcija o novousvojenim zakonima i podzakonskim aktima, efikasan nadzor od strane Sudskog i Tužilačkog savjeta na osnovu dostavljenih izvještaja o sprovedenim edukacijama, redovno izvještavanje o realizovanim obukama, objavljivanje tih izvještaja kako bi se isti učinili dostupnim javnosti.¹⁹⁰ Revidirani AP iz 2011. godine je predvidio i učešće na seminarima i konferencijama u organizaciji Lisabonske mreže u svrhu jačanja saradnje sa relevantnim međunarodnim organizacijama i asocijacijama.

U izvještajima o realizaciji Strategije 2007-2012, sve planirane mjere se smatraju realizovanim. Navodi se da Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije (u nastavku "Centar") sprovodi programe inicijalne/kontinuirane edukacije na osnovu godišnjih planova edukacije. Upostavljeni su Koordinacioni i Programski odbor Centra, ispitna komisija i izvršni direktor. Uspostavljen je i nadzor nad formiranjem stručnih timova i sprovođenjem programa edukacije od strane Sudskog, odnosno Tužilačkog savjeta koji imaju svoje predstavnike u koordinacionom odboru Centra. Zakonom o edukaciji u pravosudnim organima utvrđeni su kriterijumi za odabir predavača. U godišnjem programu edukacije utvrđuju se predavači po različitim pravnim oblastima. Na web stranici Centra nalazi se oglas za prijavu za predavača. Takođe, navodi se i da su programi edukacije dostupni svim nosiocima pravosudne funkcije i zaposlenima.¹⁹¹

¹⁹⁰ Str. 21 -27.

¹⁹¹ Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije 2007 -2012 za 2011.godinu, str. 19 - 26.

Uprkos kontinuiranom odvijanju programa edukacije, u ovoj oblasti i dalje postoje brojni nedostaci. **Organizaciona pozicija Centra je neodgovarajuća i ne pruža samostalnost u radu**, imajući u vidu da je Centar organizaciono integrisan pri Vrhovnom sudu i da predstavnik Vrhovnog suda predsjedava Upravnom odborom Centra.¹⁹² Osim toga, Sudski i Tužilački savjet biraju sudiju i tužioca van svog sastava da ih predstavlja u Upravnom odboru Centra, umjesto da u taj Odbor imenuju svoje članove, što dodatno umanjuje mogućnost nadzora nad sprovođenjem programa edukacije.

Sudski i Tužilački savjet biraju sudiju i tužioca iz reda svojih članova da ih predstavlja u Koordinacionom odboru Centra (čl. 14 i 15 Zakona o edukaciji u pravosudnim organima).

Institucionalni kapaciteti Centra nisu razvijeni, imajući u vidu da je broj zaposlenih u kontinuitetu manji nego što je bilo predviđeno Aktom o sistematizaciji radnih mjesta. I u Strategiji 2014-2018 se navodi da “nedovoljan broj zaposlenih ne omogućava raspodjelu poslova u skladu s različitim vrstama aktivnosti, već se svi zaposleni bave sličnim zadacima za sve aktivnosti, kao i da postoji potreba za angažovanjem nedostajućeg stručnog kadra koji će se isključivo baviti pitanjima analize potreba i pravnih oblasti obuke, strateškim planiranjem i prioritetima, razvojem i implementacijom strateških dokumenata, evaluacijom, monitoringom, koordinacijom sa donatorima i finansijskim pitanjima” (str. 37). Osim toga, **Centar nije nadležan za stalnu specijalističku edukaciju administrativnog osoblja u pravosuđu**, poput upravnika pisarnica i drugog osoblja zaposlenog u sudovima i državnom tužilaštvu čiji je rad od velikog značaja za funkcionisanje pravosudnog sistema, već se edukacija tog osoblja vrši preko Uprave za kadrove. **Izveštaji o radu Centra se dostavljaju Sudskom i Tužilačkom savjetu, ali se o njima ne organizuju stručne i javne rasprave.**

U vrijeme važenja Strategije reforme pravosuđa 2007-2012 **Centar nije imao finansijsku nezavisnost, ni nezavistan budžet**, što je navedeno i u Strategiji 2014-2018. Zakonom o edukaciji u pravosudnim organima, **sredstva za finansiranje edukacije obezbjeđuju se kao posebna stavka u okviru budžeta Vrhovnog suda koji utvrđuje Sudski savjet**, kao i putem donacija, poklona i drugih izvora. Zbog nedostatka sredstava, Centar svoj rad bazira i na donacijama i saradnji sa međunarodnim i nevladinim organizacijama. U izvještaju Sudskog savjeta za 2012, navodi se da postoji rizik da Centar neće biti u mogućnosti da sprovodi aktivnosti bez podrške međunarodnih organizacija s obzirom na to da mu nije odobren predloženi budžet, te da ni **Program inicijalne edukacije koji se realizovao iz budžetskih sredstava neće moći da se sprovodi ranijom dinamikom**.¹⁹³

Kada je u pitanju edukacija nosilaca pravosudnih funkcija i službenika sudske uprave, evidentno je da se ona odvija u kontinuitetu, ali i da se usljed nedostatka ljudskih i finansijskih resursa nekada odvija stihijski, posebno kada su u pitanju stručni saradnici, koji pored inicijalne edukacije, stručno usavršavanje stižu kroz povremeno učešće na neformalnim obukama koje se organizuju u saradnji sa civilnim sektorom, gdje Centar praktično nema mogućnost vršenja kontrole kvaliteta obuka. **Ne postoji**

¹⁹² Detaljnije pogledati *Predloge amandmana HRA na Nacrt zakona o Centru za obuku u pravosuđu*, dostupno na: [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Primjedbe_HRA_za_Ministarstvo_pravde_14042015.pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/Primjedbe_HRA_za_Ministarstvo_pravde_14042015.pdf).

¹⁹³ Str. 68, dostupno na: <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/970.pdf>.

jasna metodologija planiranja i izrade godišnjih programa edukacije, što je takođe navedeno u Strategiji 2014-2018 (str. 37). Iako prema Zakonu o edukaciji u pravosudnim organima nosioci pravosudne funkcije imaju pravo i obavezu da se stručno usavršavaju, ne **postoji plan kontinuirane stručne edukacije sudija, koji bi svakom sudiji garantovao određeni broj radnih dana godišnje za stručno usavršavanje** i koji bi omogućio sudijama da planiraju svoje obaveze, posebno u manjim sudovima u kojima se već zakazana ročišta odlažu zbog učešća sudije u programima stručnog usavršavanja.

Strategijom 2014-2018 konstatovano je i da je “sistem inicijalne i kontinuirane edukacije u pravosuđu nedovoljno razvijen”, usljed nerazvijenosti kriterijuma za procjenu potrebnog broja kandidata za inicijalnu edukaciju na godišnjem nivou. Navodi se i da “uspješno završena inicijalna edukacija nije uslov za prvi izbor sudije” (str.11). **Ne postoje evidencije o programima obuke koje je pohađao svaki sudija ili tužilac pojedinačno**, već samo kumulativne evidencije o strukturi i broju učesnika koje ne pružaju validne podatke koji bi se mogli koristiti kod odlučivanja o napredovanju u karijeri ili utvrđivanju disciplinske odgovornosti. To utiče i na nedostatak kvalitetnog izvještavanja o realizovanim obukama koje je bilo predviđeno kao jedna od mjera iz Akcionog plana za realizaciju Strategije 2007-2012. **Nisu razvijeni ni kriterijumi za procjenu potrebnog broja kandidata za inicijalnu edukaciju na godišnjem nivou, niti utvrđeni precizni termini održavanja pojedinačnih obuka o kojima su sudije blagovremeno informisane.**

Centar za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije vodi evidenciju o sudijama koje učestvuju u obukama od osnivanja Centra za obuku sudija 2000. godine. Prema informacijama iz Centra, evidencija se vodi za sve polaznike tj. za svakog sudiju posebno od 2007. godine.

Stručna javnost (advokati, predstavnici akademske zajednice, NVO) ne učestvuju u programskim odborima koji kreiraju godišnje programe edukacije. Ovi programi se baziraju na analizi potreba i efekata obuka koje se vrše krajem svake kalendarske godine i u kojima zainteresovana javnost ne učestvuje u dovoljnoj mjeri. Učešće onih koji pohađaju obuke, a koji bi primarno trebalo da budu konsultovani prilikom sačinjavanja planova edukacije, započeto je tek 2010. godine, kroz dostavljanje opšteg upitnika koji je sadržao pitanja vezana za teme edukacije svim sudovima i tužilaštvima. Kreiranju sadržaja i tema obuka mora posvetiti posebna pažnja, da bi se u kontinuitetu razvijale pravničke vještine za pravno rezonovanje i rješavanje spora u meritumu.

Godišnji program Centra za svaku kalendarsku godinu posebno, radi se na osnovu:

- evaluacija upitnika poslatih svim sudijama i tužiocima o potrebama za obukom i analiza istih;
- evaluacija upitnika nakon svake posebne obuke kojeg Centar organizuje u toku godine i analiza istih;
- analiza strateških dokumenata iz oblasti pravosuđa u kojima je Centar prepoznat kao nadležna institucija za sprovođenje određenih mjera;
- relevantni materijalni i procesni zakoni koji su u radu i koji se planiraju usvojiti;
- davanjem komentara i mišljenja svakog člana Koordinacionog odbora, shodno instituciji iz koje dolaze.

U skladu sa prepoznatim nedostacima, u AP za sprovođenje Strategije 2014-2016 je ugrađen set mjera usmjerenih na jačanje kapaciteta Centra: izrada procjene potreba, jačanje administrativnih kapaciteta, usvajanje novog Zakona o edukaciji u pravosuđu, revizija metodologije donošenja godišnjeg programa edukacije i izrada novih planova prema revidiranoj metodologiji, analizu finansijskih potreba Centra, izmjena Zakona o budžetu kojim će se Centar odrediti kao posebna budžetska jedinica, zapošljavanje dovoljnog broja zaposlenih.¹⁹⁴ Iste mjere, uključuju i inoviranje Zakona o edukaciji u pravosuđu i Zakona o pravosudnom ispitu planirano je i Akcionim planom za poglavlje 23, na temelju Analize kapaciteta Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije.¹⁹⁵

Zaključak:

Iako se kontinuirana i inicijalna edukacija odvijaju redovno, izražena je potreba za reorganizacijom Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije, jačanjem njegovih administrativnih i stručnih kapaciteta, kao i finansijske nezavisnosti. Potrebna je i revizija metodologije planiranja, izrade, implementacije, monitoringa i evaluacije godišnjih programa edukacije koja je prepoznata Strategijom 2014-2018, da bi se obezbijedilo da programi obuka budu zasnovani na potrebama korisnika i da bi se kontinuirano vršilo njihovo praćenje i revidiranje u skladu sa rezultatima primjene.

Preporuke:

- Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija treba da razvije i implementira programe edukacije za primjenu prava Evropske unije u građanskim, privrednim i krivičnim stvarima, kako se navodi u Strategiji 2014-2018.
- Stručnoj javnosti (advokatima, predstavnicima akademske zajednice i NVO) omogućiti da učestvuju u programskim odborima koji kreiraju godišnje programe edukacije, da bi se osigurala transparentnost procedura za izradu programa sprovođenja edukacija.
- Pored sudijskog i tužilačkog kadra, kontinuiranim obukama obuhvatiti i stručne saradnike i pripravnike, u skladu sa potrebama.
- Izvještavanje o realizovanim obukama unaprijediti kroz vođenje pojedinačnih evidencija o programima obuke za sudije i tužioce i analize efekata obuka i o tome obavještavati korisnike obuka, kao i stručnu i opštu javnost.

¹⁹⁴ Mjere: 5.4.1.1, 5.4.1.2, 5.4.1.3, 5.4.2.1 i 5.4.3.1, str.81 - 83.

¹⁹⁵ Mjera 1.4.4.4.5, str. 59, dostupno na: file:///D:/PODACI/Downloads/1_100_19_02_2015.pdf.

VI JAČANJE MEĐUNARODNE I REGIONALNE PRAVOSUDNE SARADNJE

Strategija reforme pravosuđa 2007-2012 predviđjela je kao poseban strateški cilj jačanje međunarodne i regionalne pravosudne saradnje. Strategija je predviđjela i realizaciju sljedećih mjera: *uspostavljanje odgovarajućeg normativnog okvira za efikasnije i efektivnije ostvarivanje međunarodne pravosudne saradnje; jačanje regionalne saradnje, uz pristupanje i aktivno učešće u relevantnim regionalnim i međunarodnim udruženjima i mrežama; organizovanje kontinuirane edukacije u oblasti međunarodne pravosudne saradnje i jačanje kapaciteta Ministarstva pravde u dijelu usaglašavanja propisa sa pravom EU, kao i u pogledu međunarodne pravne pomoći i saradnje sa međunarodnim pravosudnim institucijama.*

U oblasti pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, u decembru 2007. donijet je Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, dok su u 2013. godini uslijedile izmjene i dopune u cilju usklađivanja sa međunarodnim konvencijama. U datom periodu usvojen je značajan broj bilateralnih ugovora¹⁹⁶ sa državama regiona koji daju mogućnost efikasnije i efektivnije saradnje na regionalnom nivou. U dijelu međunarodne pravosudne saradnje u građanskim i privrednim stvarima, usvojen je novi Zakon o međunarodnom privatnom pravu¹⁹⁷ i ratifikovani su brojni multilateralni i bilateralni ugovori.¹⁹⁸

Cilj koji se odnosi na učešće u međunarodnim organizacijama je ostvaren kako s aspekta pristupanja u tijelima Savjeta Evrope (CEPEJ, CDCJ, CDPC, PC-OC, CCJE, CCPE, CODEXTER, MONEYVAL, GRECO, GRETA) i UN (UNCAC, UNODC, HRC, CAT) tako i s aspekta učešća predstavnika crnogorskih institucija kao posmatrača u tijelima EU (Asocijacija državnih savjeta i vrhovnih upravnih jurisdikcija, Mreža generalnih tužilaca pri vrhovnim sudovima, Mreža za pravosudnu obuku, Evropska mreža pravosudnih savjeta i Mreža predsjednika Vrhovnih sudova Evropske unije, Mreža za zakonodavnu saradnju između ministarstava pravde zemalja Evropske unije. Vrhovno državno tužilaštvo imenovalo je kontakt tačku za saradnju sa EU-ROJUST-om). U aprilu 2015. parafiran je Sporazum o saradnji između Crne Gore i EUJUST-a.

Brojni programi edukacije nosilaca pravosudne funkcije u oblasti pravosudne

196 Ugovor između Crne Gore i Republike Srbije o izmjenama i dopunama Ugovora o izručenju ("Sl. list CG - Međunarodni ugovori", br.4/11); Ugovor između Crne Gore i Republike Hrvatske o izručenju ("Sl. list CG - Međunarodni ugovori", br.1/11); Ugovor između Crne Gore i Republike Srbije o međusobnom izvršavanju sudskih odluka u krivičnim stvarima ("Sl. list CG - Međunarodni ugovori", br. 4/2009); Ugovor između Crne Gore i Bosne i Hercegovine o međusobnom izvršavanju sudskih odluka u krivičnim stvarima ("Sl. list CG - Međunarodni ugovori", br. 15/2010); Ugovor između Crne Gore i Republike Hrvatske o međusobnom izvršavanju sudskih odluka u krivičnim stvarima („Sl. list CG – Međunarodni ugovori“, br. 2011/17); Ugovor između Crne Gore i Republike Srbije o izručenju ("Sl. list CG - Međunarodni ugovori", br.09/4).

197 "Sl. list CG broj 1/2014".

198 AP za poglavlje 24: "U ovom trenutku Crnu Goru obavezuje 18 multilateralnih i 32 bilateralna ugovora kojima je regulisana oblast međunarodne pravosudne saradnje u građanskim i privrednim stvarima."

saradnje u krivičnim i građanskim stvarima realizovani su kroz program Centra za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija. Jedan od problema u ovom dijelu je način selekcije nosilaca pravosudnih funkcija. Cijenimo da bi ovakve vrste edukacije trebale da budu praćene ciljanom i planiranom selekcijom kandidata - tako da se za specifičnu oblast edukuju i specijalizuju upravo oni nosioci pravosudnih funkcija (uključujući i savjetnike u sudovima i tužilaštvima) koji u praksi postupaju u predmetima iz konkretne oblasti pravosudne saradnje. Pripremljen je i Priručnik za međunarodnu pravnu pomoć u krivičnim stvarima - zbirka svih međunarodnih ugovora i konvencija kao i svih ratifikovanih međunarodnih ugovora i konvencija od strane Ministarstva pravde.

Kada je u pitanju Program obuke nosilaca pravosudne funkcije u oblasti saradnje u krivičnim i građanskim stvarima, selekcija sudija i tužilaca koji pohađaju ovaj program je izvršena i do sada je sprovedeno 12 seminara (6 seminara iz oblasti saradnje u krivičnim i 6 seminara u oblasti saradnje u građanskim i privrednim stvarima).

U AP za poglavlje 24 navedeno je da postojeće stanje ljudskih resursa i administrativnih kapaciteta centralnih organa komunikacije (Ministarstvo pravde¹⁹⁹ i Ministarstvo rada i socijalnog staranja), nije zadovoljavajuće za kvalitetno i blagovremeno ispunjavanje obaveza u oblasti pravosudne saradnje u građanskim i privrednim stvarima. Ovo je posebno značajno imajući u vidu da je Strategijom reforme pravosuđa 2007-2012 bilo predviđeno jačanje kapaciteta Ministarstva pravde, za saradnju sa međunarodnim pravosudnim institucijama. AP 2014-2016 sadrži gotovo identičnu stratešku smjernicu kao i prošla Strategija, koja se odnosi na jačanje administrativnih kapaciteta centralnih organa komunikacije (Ministarstvo pravde i Ministarstvo rada i socijalnog staranja) u oblasti međunarodne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima (3.1.1.4). Predviđeno je usvajanje analize i priprema novih akata o sistematizaciji Ministarstva pravde i Ministarstva rada i socijalnog staranja, koji bi trebali da rezultiraju povećanjem broja službenika na poslovima međunarodne pravosudne saradnje i pravne pomoći u građanskim i krivičnim stvarima u odnosu na postojeći.

Krajem 2014. u Ministarstvu pravde je uspostavljen elektronski informacioni sistem LURIS koji omogućava evidenciju predmeta međunarodne pravne pomoći, čime je realizovana mjera 3.1.1.3. iz Akcionog plana 2014-2016.

Usvajanjem zakona u oblasti međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima kao i usvajanjem Zakona o međunarodnom privatnom pravu, Crna Gora je uspostavila zakonodavni okvir u ovoj oblasti. Potpisivanjem brojnih bilateralnih i multilateralnih ugovora, Crna Gora je uspostavila odnose u oblasti međunarodne pravosudne saradnje sa zemljama EU i trećim zemljama. Kapaciteti institucija – centralnih organa za komunikaciju nisu na zadovoljavajućem nivou. Nivo znanja nosilaca pravosudnih funkcija o pravosudnoj saradnji treba unaprijediti.

¹⁹⁹ Na osnovu Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Ministarstvu pravde koji je usvojen 7. jula 2011. godine obrazovan je Sektor za međunarodnu saradnju i evropske integracije.

Preporuke:

- Izraditi stručne analize sistema pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima, na bazi kojih će se odlučiti o potrebama izmjena zakona i uključivanje standarda pravne tekovine EU u nacionalno zakonodavstvo.
- AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 dopuniti mjerom u odnosu na praćenje performansi informacionog sistema vođenja evidencije međunarodne pravne pomoći u građanskim i privrednim stvarima i u oblasti porodičnog prava.

VII ALTERNATIVNO RJEŠAVANJE SPOROVA

Strategija reforme 2007-2012 predviđala je da je u cilju podsticanja primjene alternativnih načina rješavanja sporova bilo neophodno preduzeti sljedeće aktivnosti:

- organizovati edukaciju sudija i advokata i upoznati građane sa institutom posredovanja i njegovim prednostima;
- pratiti i analizirati razvoj alternativnog načina rješavanja sporova i preduzimati mjere radi daljeg jačanja ovih instituta;
- podsticati upravljačke strukture u privrednim društvima da njihove sporove rješavaju arbitražom;
- podsticati dalje implementiranje zakonskih odredbi u alternativnom rješavanju sporova.

AP za sprovođenje Strategije 2007-2012 je predviđao više mjera u ovoj oblasti, uključujući edukaciju sudija i advokata o alternativnom rješavanju sporova, upoznavanje građana sa institutom posredovanja i njegovim prednostima, praćenje i analiziranje razvoja alternativnog načina rješavanja sporova, između ostalog kroz uspostavljanje evidencija o sprovedenim postupcima posredovanja, preduzimanje mjere radi daljeg jačanja ovog instituta, kao i uspostavljanje mehanizama za praćenje rada posrednika (str. 36-37).

U izvještajima o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije 2007-2012, navodi se da se posredovanje kao alternativni način rješavanja sporova, uveden Zakonom o posredovanju iz 2005. godine, odnosno izmjenama i dopunama Zakona iz 2012,²⁰⁰ primjenjuje u sporovima pred svim sudovima u Crnoj Gori.²⁰¹ Takođe se navodi da su realizovane mjere koje se odnose na promovisanje arbitraže u javnosti (putem reklama, interneta, brošura, bilborda i sl) i među stranama uključenim u poslovno komercijalne aktivnosti.²⁰² Navodi se i da je uspostavljena evidencija o postavljenim posrednicima u Centru za posredovanje i Ministarstvu pravde Vlade Crne Gore. Urađena je Analiza stanja u oblasti arbitraže i usvojen Etički kodeks za posrednike, u skladu sa Evropskim kodeksom ponašanja za medijatore iz 2004. godine.²⁰³

Kada su u pitanju realizovane obuke koje se odnose na institut posredovanja kao alternativnog načina rješavanja sporova, u gore pomenutim izvještajima se samo navodi da Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija, Centar za posredovanje i Udruženje posrednika sprovode obuke za posrednike, sudije i advokate u

200 "Sl.list RCG", br.30/05 i "Sl.list CG", br. 29/12.

201 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.

202 Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije 2007 -2012, str.30 – 32, dostupno na: [file:///D:/PODACI/Downloads/IZVJESTAJ%20AKCIONI%20PLAN%20%202011mart%20\(5\).pdf](file:///D:/PODACI/Downloads/IZVJESTAJ%20AKCIONI%20PLAN%20%202011mart%20(5).pdf).

203 http://www.posredovanje.me/var/dokumenta/zakoni/eticki_kodeks_mne.pdf.

kontinuitetu, ali se ne navodi tačan broj obuka i učesnika. Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija je Akciji za ljudska prava, po zahtjevu za slobodan pristup informacijama, dostavio samo podatke koji se odnose na 2006. godinu, u kojoj je Centar organizovao jedan seminar za sudije na temu prepoznavanja situacije i upućivanja predmeta na postupak posredovanja, kao i studijsku posjetu Holandiji za prvih 15 crnogorskih medijatora.²⁰⁴ Obuke na temu posredovanja organizuje i Centar za posredovanje. Prema podacima ovog Centra, za period 2008-2012 organizovano je preko 60 obuka za sudije, tužioce, advokate, policijske službenike, osnovne i napredne obuke za medijatore kao i obuke za novinare (upoznavanje sa posredovanjem).²⁰⁵

Što se tiče upoznavanja građana sa institutom posredovanja i njegovim prednostima, rezultati istraživanja javnog mnjenja ukazuju na nedovoljnu promociju i veoma slabe rezultate u primjeni Strategije reforme pravosuđa 2007–2012 u odnosu na promociju instituta posredovanja. Istraživanja javnog mnjenja o posredovanju pokazuju da manje od 10% ispitanika zna kome treba da se obrati ukoliko želi da riješi spor medijacijom, dok je manje od 1/5 građana/ki čulo za Centar za posredovanje, i to prvenstveno od medija i preko rođaka/prijatelja.²⁰⁶ Čak više od 67% nije znalo za postojanje medijacije. Većina građana nije imala iskustva sa posredovanjem i to oko 92% njih, dok je svega nešto više od 7% imalo lično iskustvo sa medijacijom ili je neko blizak njima imao to iskustvo. Najveći broj ljudi je za medijaciju čulo preko medija, oko 40% njih, odmah potom slijede i oni koji su čuli posredstvom rođaka ili prijatelja i to nešto više od 35% ljudi. Samo 8% je za medijaciju čulo preko sudije ili službenika, a isto toliko je na neke alternativne načine saznalo za medijaciju. Samo 4% je informisano o posredovanju preko Centra za posredovanje, dok je nešto manje od 3% čulo za medijaciju preko drugih institucija.²⁰⁷

Na slabu informisanost građana ukazuje i istraživanje sprovedeno u okviru poglavlja 23 koje se odnosi na alternativne sankcije u krivičnom postupku, a koje pokazuje da građani u najvećoj mjeri nemaju stav o posredovanju (62,9%), a da uglavnom pozitivan stav ima samo 25,7%, dok veoma negativan stav ima 5,7% građana. Na pitanje gdje se realizuje rad u javnom interesu, opet veliki broj građana (82%) je izjavilo da ne zna, a od onih koji su naveli da znaju, 6% je dalo pogrešan odgovor kao što su privatne firme. Najveći broj ispitanika, 90% ne zna ili nije sigurno koja je funkcija probacione službe, a svega 10% ispitanika zna, što nedvosmisleno pokazuje da država mora da aktivnim kampanjama podigne svijest građana o ovoj važnoj temi.²⁰⁸ Podsjećamo da se Crna Gora Akcionim planom za poglavlje 23 obavezala da će unaprijediti sistem alternativnih sankcija, kako zaokruživanjem zakonodavnog okvira i jačanjem kadrovskih kapaciteta, tako i realizacijom medijskih kampanja i strategija usmjerenih na veću promociju ovog instituta.

Kada je u pitanju krivični postupak, državna tužilaštva u svom radu primjenjuju in-

204 Odgovor COS-a na zahtjev za slobodan pristup informaciji od 05.05.2015.

205 Informacija pribavljena od Centra za posredovanje, 2015.

206 Izvještaj: *Stavovi građana o posredovanju - medijaciji*, OEBS, Podgorica, oktobar 2013.godine, str. 27, dostupno na: <http://www.osce.org/me/montenegro/115865?download=true>.

207 *Ibid*, str.7 – 16.

208 *Izvještaj o alternativnim sankcijama*, Građanska alijansa, Podgorica, april 2014, str. 14, dostupno na: http://www.gamn.org/images/docs/cg/GA_-_istra%C5%BEivanje-_Alternativne_sankcije_Final.pdf.

stitut odloženog gonjenja i sporazum o priznanju krivice od februara 2010. godine. Centar za posredovanje osnovan je 2008. godine, kao posebna ustanova sa svojstvom pravnog lica, radi vršenja stručnih i administrativnih poslova u vezi sa posredovanjem. Izmjenama Zakona o posredovanju iz 2012. je uređen institucionalni status Centra za posredovanje, kao pravnog lica koje osniva Vlada, kao i procedure imenovanja posrednika i njihovog razrješenja. U godišnjim izvještajima sudova evidentira se broj predmeta koji su riješeni putem alternativnog načina rješavanja sporova. Donijet je i Pravilnik o bližem načinu sprovođenja uslovnog otpusta, uslovne osude, uslovne osude sa zaštitnim nadzorom i kazne rada u javnom interesu 2012. godine. Osnovan je Odsjek za uslovnu slobodu (sada Direkcija za uslovnu slobodu) koji je započeo sa radom 2012. godine i koji je nadležan za realizaciju alternativnih sankcija.

Prema podacima Centra za posredovanje Crne Gore, od 433 upućena predmeta tokom 2008. godine putem medijacije riješeno je 255 ili 58.89%, pri čemu je vrijednost sporova u tim predmetima iznosila 2.314.966EUR; od 547 predmeta u 2009. riješeno je 349, u ukupnoj vrijednosti sporova od 12.417.785,17EUR; od 742 predmeta u 2010. riješeno je 570, u ukupnoj vrijednosti sporova od 14 567 972,42EUR; od 552 predmeta u 2012. (podaci do 6. novembra) riješeno je 329, u ukupnoj vrijednosti sporova od 18.000,42EUR. Prema Izvještaju Agencije za mirno rješavanje radnih sporova Crne Gore u datom periodu od njenog osnivanja do oktobra 2011, Agenciji je podnijeto 356 predloga za mirno rješavanje radnih sporova, i to: 351 individualnih radnih sporova i 5 kolektivnih radnih sporova. Navedenim brojem predatih predloga bilo je obuhvaćeno preko 6.000 stranaka, a 296 predloga, odnosno 83,15% je pozitivno riješeno.²⁰⁹

Kada su u pitanju alternativne krivične sankcije, pored niske informisanosti građana, raspoloživi podaci ukazuju i na slabe pomake u njihovoj primjeni. U 2012. godini, izrečene su dvije kazne rada u javnom interesu, a u 2014. godini 20 mjera, ali je usljed nerazvijenih kapaciteta Direkcije za uslovni otpust koja ima samo 2 službenika, realizovana samo jedna mjera, i to iz 2012.godine.²¹⁰

U Strategiji 2014-2018 se navodi sljedeće: “Osnovan je Centar za posredovanje, koji planira i sprovodi obuku i stalno usavršavanje posrednika, obezbjeđuje tehničku pomoć za sprovođenje postupka posredovanja i informiše građane i zainteresovane subjekte o prednostima posredovanja u rješavanju sporova. Formirane su i područne jedinice u Kotoru i Bijelom Polju. Kontinuirano se sprovode obuke posrednika, sudija, državnih tužilaca i advokata.” Takođe se navodi da “ostaje da se poboljša evidencija o sprovedenim postupcima posredovanja; da se poveća broj posrednika u krivičnoj materiji, kao i da se posrednici specijalizuju za određene vrste sporova” (str. 12). U Akcionom planu za sprovođenje nove Strategije za period 2014-2016 i Akcionom planu za poglavlje 23 je sadržano niz mjera koje se odnose na alternativno rješavanje sporova, koje su uglavnom iste kao i u Akcionom planu za realizaciju prethodne Strategije i sadrže mjere koje se odnose na edukaciju i specijalizaciju posrednika, praćenje primjene instituta posredovanja, vođenje evi-

²⁰⁹ *Monitoring rada sudova u Crnoj Gori*, Građanska alijansa, str.45.

²¹⁰ Evropska komisija je u izvještaju o napretku za 2014. godinu, ukazala na slab kapacitet Direkcije za uslovnu slobodu u pogledu ljudskih resursa, koji može uticati na smanjenje kredibiliteta sistema alternativnih sankcija.

dencije o predmetima koji su riješeni primjenom metoda alternativnog rješavanja sporova, itd.²¹¹

Zaključak: Uspostavljeni okvir za alternativno rješavanje sporova zahtijeva stalni razvoj i praćenje primjene, s obzirom na to da pravosudni ograni nisu u dovoljnoj mjeri koristili mogućnosti da stranke upute na alternativne načine rješavanja sporova i da javnost nije u dovoljnoj mjeri upoznata sa prednostima ovog instituta i metodama njegovog korišćenja, što je konstatacija iz Strategije 2014-2018 (str.30). Državni organi nisu dovoljno podsticali stranke da sporove rješavaju na alternativne načine, dok je saradnja pravosudnih organa, advokata, NVO i privrednih subjekata bila nedovoljna (Strategija reforme pravosuđa 2014-2018, str. 12).

Preporuke:

- Unaprijediti mehanizme za praćenje i evaluaciju rada posrednika, uspostavljanjem metodologije za sakupljanje kvalitativnih i kvantitativnih podataka o vrstama i efikasnosti postupaka posredovanja, kako je i predviđeno Akcionim planom za period 2014-2016 (mjera: 2.5.2.1.2.a).
- Organizovati stručne rasprave o izvještajima o radu Centra za posredovanje i obezbijediti da izvještaji o realizaciji mjera iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa sadrže statističke podatke i analize kvaliteta rada posrednika, kako bi se omogućila kontinuirana i transparentna procjena efekata posredovanja.
- Sprovoditi redovne ankete među strankama koje su učestvovale u postupku posredovanja, analizirati tako dobijene rezultate i o njima obavještavati opštu i stručnu javnost.

VIII BORBA PROTIV KRIMINALA, POSEBNO KORUPCIJE, TERORIZMA I ORGANIZOVANOG KRIMINALA

Imajući u vidu da je borba protiv korupcije i organizovanog kriminala bila strateški cilj u Strategiji reforme pravosuđa 2007-2012, a da nije prepoznata kao strateški cilj u okviru Strategije 2014-2018, treba napomenuti da je najznačajniji dio mjera koje će biti preduzete na polju borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala smješten u strateški cilj 2 – *Jačanje efikasnosti pravosuđa*. Takođe, mjere na polju borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala sadržane su i u AP za poglavlja 23 i 24 i to dominantno u dijelu represivne radnje protiv korupcije (AP 23: dio 2.2) i borba protiv organizovanog kriminala (AP 24: dio 6.2). Pored navedenih strateških dokumenata, tematika borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala bila je regulisana i Strategijom za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala i Akcionim planom za njenu implementaciju za period 2010-2014. Nova Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala nije usvojena.

Strategija reforme pravosuđa 2007-2012 u okviru ovog poglavlja predviđjela je ukupno 12 aktivnosti, čije učinke predstavljamo u nastavku.

VIII.1. Ratifikovati međunarodne konvencije i zaključiti bilateralne ugovore

Prvi predviđeni zadatak bio je ratifikovanje međunarodnih konvencija i zaključivanje bilateralnih ugovora. Ratifikovan je značajan broj važnih međunarodnih konvencija i protokola²¹² i zaključeni su bilateralni sporazumi sa državama regiona o međunarodnoj pravnoj pomoći i pravosudnoj saradnji u odnosu na krivična djela organizovanog kriminala, korupcije i terorizma. Sporazumi su potpisani sa graničnim državama regiona (Srbija, BiH, Hrvatska i Makedonija)²¹³. AP za primjenu Strategije 2007-2012

212 Dodatni protokol uz Krivično-pravnu konvenciju o korupciji, usvojen 15. maja 2003. godine u Strazburu, ("Sl. list CG", br. 11/07) Evropska konvencija o sprečavanju terorizma, Strazbur, 27.01.1977. godine ("Sl. list CG - Međunarodni ugovori", br. 5/08.); Konvencija Savjeta Evrope o pranju, traženju, zapljeni i konfiskaciji prihoda stečenih kriminalom i o finansiranju terorizma, Varšava, 16.05.2005. godine ("Sl. list CG - Međunarodni ugovori", br. 5/08.); Konvencija o obeštećenju za žrtve zločina i Konvencija o neprimjenjivanju ustavnih ograničenja za zločine protiv čovječnosti i ratne zločine.

213 Ugovor između Crne Gore i Republike Srbije o pravnoj pomoći u krivičnim stvarima; "Sl. list CG - Međunarodni ugovori", br. 2009/4; Ugovor između Crne Gore i Republike Srbije o izručenju, "Sl. list CG - Međunarodni ugovori", br. 2009/4 i 2011/4; Ugovor između Crne Gore i Republike Srbije o međusobnom izvršavanju sudskih odluka u krivičnim stvarima; "Sl. list CG - Međunarodni ugovori", br. 2009/4; Ugovor između Crne Gore i Bosne i Hercegovine o međusobnom izvršavanju sudskih odluka u krivičnim stvarima "Sl. list CG - Međunarodni ugovori", br. 2010/15; Ugovor o izručenju između Crne Gore i Bosne i Hercegovine; ugovor je objavljen u "Službenom listu CG - Međunarodni

predviđao je mjeru "kontinuirano praćenje novousvojenih međunarodnih instrumenata", uključujući njihovu primjenu. Smatra se da je cilj ostvaren zaključivanjem sporazuma, pa Strategija reforme pravosuđa 2014–2018, AP za sprovođenje Strategije 2014–2016 kao i Akcioni planovi za pregovaračko poglavlje 23 i 24, više ne predviđaju ovaj cilj/mjeru.

Međutim, u odnosu na sporazume o izručivanju koji su sklopljeni sa državama regiona, sporno je to što sporazum o izručivanju sopstvenih državljana sa Republikom Hrvatskom isključuje izručivanje okrivljenih za ratne zločine, što nije slučaj sa sporazumima zaključenim sa Srbijom i BiH.²¹⁴

Preporuka:

AP za poglavlje 24 u dijelu pravosudne saradnje u krivičnim stvarima dopuniti mjerom periodične analize primjene ugovora u oblasti pravosudne saradnje, u cilju unaprjeđenja njihove primjene u praksi.

VIII.2 Analizirati usklađenost zakonodavstva sa međunarodnim standardima

Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2007-2012 predvidio je pet mjera koje se tiču realizacije ovog cilja: reviziju Krivičnog zakonika u pogledu usaglašavanja sa međunarodnim instrumentima u dijelu borbe protiv organizovanog kriminala, korupcije i terorizma, a posebno u pogledu proširivanja instituta oduzimanja imovinske koristi; revizija Zakonika o krivičnom postupku u pogledu mjera tajnog nadzora i mogućnosti njihove primjene na krivična djela sa elementima korupcije i organizovanog kriminala kao i u pogledu postupka oduzimanja imovinske koristi, a posebno u pogledu proširivanja instituta oduzimanja imovinske koristi u skladu sa propisima EU i preporukama Savjeta Evrope; donošenje Zakona o upravljanju oduzetom imovinskom korišću stečenom izvršenjem krivičnih djela, dok je usvajanje istog i njegova usaglašenost sa propisima EU i preporukama Savjeta Evrope indikator uspješnosti; izmjena Zakona o sudovima u pogledu koncen-

ugovori", br. 2013/4; Ugovor između Crne Gore i Bosne i Hercegovine o pravnoj pomoći u građanskim i krivičnim stvarima; "Sl. list CG - Međunarodni ugovori", br. 2010/15; Ugovor između Crne Gore i Republike Hrvatske o izručenju; "Sl. list CG - Međunarodni ugovori", br. 2011/1; Ugovor između Crne Gore i Republike Hrvatske o međusobnom izvršavanju sudskih odluka u krivičnim stvarima; "Sl. list CG - Međunarodni ugovori", br. 2011/17; Ugovor između Crne Gore i Republike Makedonije o izručenju; "Sl. list CG - Međunarodni ugovori", br. 2012/9; Dodatni bilateralni ugovor sa Republikom Italijom uz Evropsku konvenciju o ekstradiciji od 13. decembra 1957. godine koji ima za cilj olakšavanje njene primjene; "Sl. list CG - Međunarodni ugovori", br. 2014/1; Dodatni bilateralni ugovor sa Republikom Italijom uz Evropsku konvenciju o međusobnom pružanju pravne pomoći od 20. aprila 1959. godine koji ima za cilj olakšavanje njene primjene; "Sl. list CG - Međunarodni ugovori", br. 2014/1.

214 Vidjeti zajedničko saopštenje NVO ANIMA, Akcija za ljudska prava, Centar za građansko obrazovanje i Documenta iz 2010: <http://www.hraction.org/wp-content/uploads/saopstenje-o-sporazumu-hr-i-cg-15-ix-2010-konacni.pdf>.

tracije nadležnosti i formiranja specijalizovanih odjeljenja za suđenje za krivična djela korupcije i organizovanog kriminala.

U aprilu 2010. je usvojen Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika kojim je izvršeno usaglašavanje sa međunarodnim instrumentima u dijelu borbe protiv organizovanog kriminala, korupcije i terorizma, a posebno u pogledu proširivanja instituta oduzimanja imovinske koristi. Zakonikom o krivičnom postupku uvedena je mogućnost primjene mjera tajnog nadzora i na koruptivna krivična djela kroz katalog krivičnih djela i propisan je postupak proširene konfiskacije imovine stečene kriminalom.²¹⁵ Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima izvršeno je koncentrisanje nadležnosti u predmetima organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina kod dva viša suda, a Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužiocu proširena je nadležnost Odjeljenja za borbu protiv organizovanog kriminala i na krivična djela korupcije, terorizma i ratnih zločina.²¹⁶

Strategija reforme pravosuđa 2014–2018 predviđa dalje praćenje usklađenosti krivičnog zakonodavstva u ovoj oblasti isključivo sa međunarodnim standardima i pravnom tekovinom EU (**strateška smjernica 3.2.2, u AP 2.2.1**). U Akcionom planu za primjenu Strategije propisane su 2 mjere, kao i aktivnosti donošenja novog zakona koji će regulisati oduzimanje imovine stečene kriminalnom djelatnošću, zakona koji će urediti nadležnost i organizaciju specijalnog tužilaštva, i izmjenu Zakonika o krivičnom postupku (ZKP). Zakon o specijalnom državnom tužilaštvu je donijet u prvom kvartalu 2015, izmjene ZKP su usvojene u junu 2015. dok je treći zakon u proceduri. Akcioni planovi za pregovaračko poglavlje 23 i 24 ne predviđaju ovu mjeru. U Strategiji 2014-2018 je navedeno koji su nedostaci prepoznati u oblasti krivičnog zakonodavstva (u odnosu na tužilačku istragu, istražnu tehniku, primjenu sporazuma o priznanju krivice i finansijske istrage itd) ali se ne navodi kako su ti nedostaci prepoznati, odnosno, Strategija ne zasniva takve tvrdnje ni na jednoj analizi ili bilo kakvom dokumentu.

Preporuka:

- AP za poglavlje 23 i 24 uskladiti sa strateškom smjernicom iz AP za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa za period 2014-2016 kojom je predviđeno praćenje usklađenosti krivičnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima i pravnom tekovinom EU.
- Pored praćenja usklađenosti teksta zakona sa međunarodnim standardima, neophodno je propisati kao aktivnost u AP-u i periodične analize o primjeni zakonskih rješenja u praksi, kako bi se ustanovilo da li su dovoljno učinkovita ili ih treba poboljšati.

²¹⁵ Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje strategije reforme pravosuđa za 2010. godinu.

²¹⁶ Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje strategije reforme pravosuđa za period jul 2008-januar 2009.

VIII.3. Analizirati kadrovski potencijal i zaposliti nedostajući kadar

Strategija reforme pravosuđa i AP za sprovođenje strategije 2007-2012 predviđeli su četiri mjere za ostvarivanje ovog cilja, i to: analizu broja i strukture predmeta u oblasti korupcije, organizovanog kriminala i postojećeg i potrebnog kadra; donošenje odluke o broju zamjenika Specijalnog državnog tužioca; utvrđivanje potrebnog broja sudija u specijalizovanim odjeljenjima za borbu protiv organizovanog kriminala; raspoređivanje, odnosno zapošljavanje odgovarajućeg kadra u pravosudnim organima u skladu sa novoutvrđenim potrebama.

U periodu implementacije Strategije reforme pravosuđa 2007-2012, a nakon formiranja dva specijalna odjeljenja pri višim sudovima u Podgorici i Bijelom Polju kao i Odjeljenja za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina u Vrhovnom državnom tužilaštvu, *nije sprovedena analiza* kadrovskih potencijala. Međutim, i bez sprovedene analize, a kao posljedica uvođenja novog koncepta tužilačke istrage broj zamjenika u Specijalnom odjeljenju za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina se povećao sa 2 na 7.

Krajem 2013. godine sprovedena je Analiza organizacione strukture, kapaciteta i ovlašćenja državnih organa i organa uprave u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije²¹⁷. Analizom je utvrđeno da broj nosilaca tužilačke funkcije u Odjeljenju za suzbijanje organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina nije dovoljan da bi se blagovremeno radilo na predmetima koji su u nadležnosti Odjeljenja. Takođe je utvrđen i nedostatak drugih službenika, savjetnika, zapisničara, itd. Analiza sadrži zaključke u pogledu potrebe donošenja posebnog Zakona o Specijalnom tužilaštvu za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije u cilju formiranja Specijalnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije i izmijene Zakona o sudovima u pogledu nadležnosti specijalizovanih odjeljenja za organizovani kriminal i korupciju u cilju centralizacije nadležnosti u okviru jednog specijalizovanog odjeljenja u Višem sudu. Analiza je dakle sprovedena u procesu organizacione reforme pravosudnog Sistema i ne predstavlja realizaciju Strategije reforme pravosuđa 2007-2012, već realizaciju mjere Akcionog plana za Pregovaračko poglavlje 23.

Strategija reforme pravosuđa 2014–2018 nije preuzela ovaj cilj. AP za pregovaračka poglavlja 23 i 24 predviđeli su mjeru jačanja kadrovskih kapaciteta Specijalnog državnog tužilaštva (mjera 2.2.1.7. u AP 23; mjera 6.2.11. AP 24). U tom pravcu, treba preduzeti dvije aktivnosti: donijeti Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Specijalnog državnog tužilaštva (AP 24: 6.2.11.1.) i započeti popunjavanje slobodnih radnih mjesta u skladu sa Aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Specijalnog državnog tužilaštva (AP 24: 6.2.11.2.).

217 Analiza organizacione strukture, kapaciteta i ovlašćenja državnih organa i organa uprave u borbi protiv organizovanog kriminala i korupcije. [file:///C:/Users/User/Downloads/28_5_43_14_11_2013%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/28_5_43_14_11_2013%20(1).pdf).

VIII.4. Dosljedno primijeniti Etički kodeks i vršiti stalnu edukaciju o etičkim načelima zaposlenih u pravosudnim organima

AP za sprovođenje Strategije 2007-2012 je predviđao praćenje primjene Etičkog kodeksa u pravosuđu i vođenje evidencije o nepoštovanju Etičkog kodeksa. Izvješćaji o realizaciji AP ne pružaju poseban osvrt na realizaciju ove mjere, već se samo navodi da je mjera ostvarena, odnosno da je uspostavljena evidencija o nepoštovanju etičkog kodeksa, kao i praćenje Etičkog kodeksa državnih tužilaca i zamjenika. Takođe se konstatuje da nije bilo kršenja.²¹⁸

Kodeks sudijske etike koji je izradio Sudski savjet, usvojila je 2008. Konferencija sudija i izmijenila u martu 2012.²¹⁹ Etički kodeks državnih tužilaca i zamjenika državnih tužilaca utvrđen je 2006. godine, od strane Tužilačkog savjeta.²²⁰ Komisija za praćenje primjene Etičkog kodeksa sudija je formirana 2011. Na osnovu rezultata primjene Kodeksa, može se zaključiti da ovaj dokument nije zaživio u punoj mjeri kao jedan od instrumenata jačanja sudijske etike. Kao prvo, odredbe Kodeksa sudija nisu predstavljale skup etičkih pravila, već više prepisane zakonske odredbe koje se odnose na obaveze i odgovornosti sudija. Ovaj problem je prepoznat i u Strategiji 2014–2018 koja naglašava potrebu da se etičke norme razdvoje od zakonskih. Osim toga, Zakon o sudovima nije propisivao koje kršenje Kodeksa sudijske etike predstavlja neuredno ili nesavjesno obavljanje sudijske funkcije, odnosno osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije. Takođe, kršenje Kodeksa zakonom nije propisano ni kao vrijeđanje ugleda sudijske funkcije. Tako je kršenje Kodeksa praktično ostalo nekažnjivo, iako je samim Kodeksom bilo propisano da njegovo nepoštovanje predstavlja osnov za pokretanje disciplinskog postupka i postupka razrješenja sudija.²²¹ Isto važi i za Kodeks tužilačke etike, jer Zakonom o državnom tužilaštvu nije propisano koja kršenja predstavljaju osnov za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih tužilaca.

Ovi nedostaci Kodeksa su uticali na njegovu neefikasnu primjenu. Naime, iako je gore navedena Komisija imala pravo i obavezu da prati poštovanje etičkih kodeksa u pravosudnim organima i vodi evidenciju o nepoštovanju istog, od 1. oktobra 2011. do 1. aprila 2013, ona je samo u dva slučaja dala mišljenje da li je Kodeks povrijeđen. Povrede Kodeksa sudijske etike nisu konstatovane ni u jednom od ta dva slučaja. Odluke Komisije su bile nerazumljive, jer nisu sadržale obrazloženje o tome koje su činjenice bile presudne za odlučivanje i kako se do njih došlo, niti su pružale valjana tumačenja Kodeksa koja bi uticala na njegovu veću primjenu i povjerenje u rad Komisije.²²² U tom smislu ni do danas nisu zabilježeni bitniji pomaci.²²³

218 Izvješćaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2007 -2012 za 2011. godinu, str. 5, dostupno na: [file:///D:/PODACI/Downloads/IZVJESTAJ%20AKCIONI%20PLAN%20%202011mart%20\(4\).pdf](file:///D:/PODACI/Downloads/IZVJESTAJ%20AKCIONI%20PLAN%20%202011mart%20(4).pdf).

219 Na konferenciji sudija, održanoj 22.03.2014. godine, donijet je novi Etički kodeks sudija.

220 Izmjenama zakona o državnom tužilaštvu koji je usvojen 24.9. 2013. predviđeno je da Etički kodeks donosi Konferencija državnih tužilaca i određeni su rokovi za njegovo donošenje.

221 Analiza reforme izbora sudija u Crnoj Gori 2007–2008, str. 157.

222 Analiza rada Sudskog savjeta, str. 140.

223 U periodu 2013 – 2014, Komisija je utvrdila povredu Kodeksa samo u jednom slučaju. U novom mandatu jul 2014 - maj 2015, Komisija je, odlučujući po podnesenim inicijativama, donijela 7 odluka kojima je konstatovano da sudije nisu počinili povrede Kodeksa. Novi Etički kodeks („Sl. list CG“,

Za praćenje primjene etičkih normi u pravosuđu, važno je napomenuti i to da je u Vrhovnom sudu uspostavljena Kancelarija za pritužbe građana, koja, međutim, bilježi kontinuirani pad broja pritužbi iz godine u godinu. U 2008. ih je podnijeto 921, u 2009. 355, a u 2012. samo 75, ali nijedna nije procesuirana (str.26 Izvještaja o radu Sudskog savjeta za 2013). Takođe, pri Sudskom savjetu je 2009. osnovana i Kancelarija za prijavu korupcije, ali ni ona nije zaživjela u punoj mjeri. Prema izvještaju Sudskog savjeta za 2013. godinu, ova Kancelarija je primila 93 pritužbe (ukupno 280 za period 2008-2012), od kojih nijedna nije procesuirana. Sudski savjet je 2014. godine saopštio da nije nadležan da postupi po pritužbama koje se odnose na postupanje sudija u pravosnažno okončanim postupcima, iako takvo ograničenje njegove nadležnosti za postupanje po pritužbama²²⁴ nije nigdje propisano.

Podsjećamo da se Crna Gora obavezala da će osigurati da će podsticati poštovanje etičkih standarda među zaposlenima u sudu, između ostalog, i posredstvom nadzora integriteta u sudovima (privremena mjerila za poglavlje 23).²²⁵

Kada su u pitanju obuke o primjeni Etičkog kodeksa, prema godišnjim izvještajima Centra za edukaciju nosilaca pravosudne funkcije,²²⁶ u periodu 2008–2012, organizovane su 34 takve obuke, dok je ukupan broj polaznika obuka 472.²²⁷ U izvještajima COS-a nisu dostupni podaci o strukturi polaznika obuka, kao ni o troškovima organizovanja.

Strategija 2014-2018 predviđa kao jednu od strateških smjernica jačanje integriteta nosilaca pravosudne funkcije – kroz planove integriteta, poštovanje etičkih kodeksa i unaprjeđenje mehanizama za provjeru imovnog stanja koje prijavljuju nosioci pravosudne funkcije (str. 14). AP za sprovođenje Strategije 2014-2016 takođe sadrži više mjera za realizaciju ove smjernice, uključujući izmene etičkih kodeksa u cilju njihovog osavremenjavanja i jasnog razdvajanja etičkih normi od zakonskih normi, izradu smjernica za primjenu etičkih kodeksa, praćenje primjene i izvještavanje o tome. AP za poglavlje 23 takođe sadrži više mjera koje se odnose na primjenu etičkih kodeksa u pravosuđu, uključujući izmjene Etičkog kodeksa sudija u skladu sa mišljenjima Konsultativnog savjeta evropskih sudija i Bangalorskim principima ponašanja u sudstvu, izmjene Etičkog kodeksa državnih tužilaca u skladu sa mišljenjem Konsultativnog savjeta evropskih tužilaca i Evropskim smjernicama o etici i ponašanju državnih tužilaca, podizanje svijesti građana o mehanizmima kontrole rada sudija i državnih tužilaca u pogledu poštovanja etičkih pravila, u saradnji sa strukovnim udruženjima i NVO, sprovođenja obuka o poštovanju Etičkog kodeksa sudija, odnosno državnih tužilaca.²²⁸

br.16/14), usvojen u martu prošle godine, takođe ne propisuje izričito obavezu Komisije da obrazlaže odluke koje donosi.

224 Ova nadležnost je propisana čl. 23, st. 1 Zakona o Sudskom savjetu "Sl. list CG", br. 13/2008, 39/2011, 31/2012, 46/2013 i 51/2013, odnosno čl. 27 Zakon o Sudskom "Sl. list CG", br. 11/2015.

225 Prema podacima sa sudskog portala, svega nekoliko sudova je usvojilo i objavilo planove integriteta (osnovni sudovi u Ulcinju, Herceg Novom, Nikšiću i Danilovgradu i Viši sud u Podgorici).

226 <http://sudovi.me/cenp/izvjestaji-o-radu-centra/>.

227 Pregled po godinama: 2008 - 11 obuka; 2009 - 2 obuke, 2010 – 14, 2011 – 2, 2012 – 15). Broj polaznika, po godinama, se kreće u prosjeku od 11 – 57, osim u 2010. kada je iznosio 273 i 2012. 103.

228 Mjere 1.2.4.1 - 1.2.4.6, str. 35 - 26.

Zaključak:

Etički kodeksi u sudstvu i tužilaštvu nisu zaživjeli u punoj mjeri kao instrumenti jačanja etike sudija i tužilaca. Odluke komisija koje su bile nadležne da prate primjenu kodeksa su bile nerazumljive, jer nisu sadržale obrazloženje o tome koje su činjenice bile presudne za odlučivanje, niti su pružale valjana tumačenja Kodeksa koja bi uticala na njegovu veću primjenu i povjerenje u rad ovih tijela. Drugi instrumenti jačanje pravosudne etike i integriteta, poput sistema pritužbi Sudskom savjetu, također nisu dali očekivane rezultate na planu jačanja povjerenja građana u mehanizme integriteta i njihovu efikasnu primjenu.

Preporuka:

Imajući u vidu rezultate dosadašnje primjene etičkih kodeksa, neophodno je kontinuirano pratiti i analizirati njihovu primjenu od strane navedenih tijela, pa je neophodno precizirati mjeru predviđenu AP uz Strategiju (1.2.3.2) i AP za poglavlje 23 (1.2.4.5), koja glasi: raditi godišnju analizu poštovanja Etičkih kodeksa sa posebnim dijelom o poštovanju pravila o sukobu interesa od strane sudija, odnosno državnih tužilaca, tako što će se poslije riječi "kodeksa" dodati riječi "i njihove primjene", čime bi se omogućila analiza postupanja po pritužbama za kršenje kodeksa onih koji su za to nadležni. Poslije riječi "raditi" dodati i riječ "objaviti" kako bi se obezbijedilo da javnost ima uvid u tu analizu, u uočene nedostatke i mjere koje se planiraju sprovesti radi njihovog otklanjanja.²²⁹

Precizirati mjeru predviđenu AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 (1.2.3.2) i AP za poglavlje 23 (1.2.4.5), tako da glasi: "Raditi i objaviti godišnju analizu poštovanja etičkih kodeksa i odlučivanja o njihovoj primjeni sa posebnim dijelom o poštovanju pravila o sukobu interesa od strane sudija, odnosno državnih tužilaca".

VIII.5. Obezbijediti stalnu edukaciju i specijalizaciju

Strategija reforme pravosuđa za period 2007-2012 i prateći Akcioni plan, predviđjeli su dvije mjere: izradu i sprovođenje posebnih programa edukacije za državne tužioce i sudije koji postupaju u predmetima organizovanog kriminala i korupcije. Posebni programi inicijalne i kontinuirane edukacije su usvojeni od strane Koordinacionog i Programskog odbora Centra za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija. Seminari na teme iz oblasti organizovanog kriminala i korupcije, su se održavale

²²⁹ Mjera 1.2.4.5 u AP za poglavlje 23: Raditi godišnju analizu poštovanja etičkih kodeksa sa posebnim dijelom o poštovanju pravila o sukobu interesa od strane sudija, odnosno državnih tužilaca. Ista mjera (1.2.3.2) sadržana je i u AP za Sprovođenje Strategije 2014 -2016.

uz podršku UNDP, OEBS i Ambasade SAD u Podgorici.²³⁰ Ova mjera se sprovodila kontinuirano.

Strategija reforme 2014-2018 i AP za sprovođenje strategije 2014-2016 predviđaju sličnu mjeru koja se odnosi na organizovanje stalne edukacije i specijalizacije shodno promjenama krivičnog zakonodavstva (mjera 2.2.1.5), a koja predviđa da se organizuju zajedničke obuke za razmjenu iskustava za policiju, tužioce i sudije na regionalnom i međunarodnom nivou o mjerama tajnog nadzora, korišćenju dokaza na sudu, a posebno u slučajevima prikupljanja takvih dokaza u prekograničnoj saradnji; kao sprovođenje obuka za predstavnike policije, tužilaca i sudija o primjeni mjera tajnog nadzora u duhu Zakona o zaštiti ličnih podataka i tajnim podacima.

AP za pregovaračka poglavlja 23 (mjera 2.2.6.8) i za poglavlje 24 (mjera 6.2.53) predviđene su obuke službenika Uprave policije, državnih tužilaca i sudija o finansijskim istragama, otkrivanju i zamrzavanju imovine stečene krivičnim djelom u skladu sa godišnjim programom obuke.

Zaključak:

Imajući u vidu da je na osnovu Zakona o specijalnom državnom tužilaštvu uspostavljeno novo Specijalno državno tužilaštvo koje se znatno organizaciono i kadrovski²³¹ razlikuje od dosadašnjeg Specijalnog odjeljenja, neophodno je u AP za poglavlje 23 i 24 dodati nove mjere koje predviđaju jačanje kapaciteta specijalnih državnih tužilaca i njihovih saradnika kroz specijalizovane programe obuke.

Preporuka:

AP za poglavlje 23 i 24 dopuniti mjerama koje predviđaju jačanje kapaciteta specijalnih državnih tužilaca i njihovih saradnika kroz specijalizovane programe obuke.

VIII.6. Poboljšati radne i životne uslove i materijalni položaj nosilaca pravosudnih funkcija

Strategija reforme pravosuđa 2007-2012 predviđela je kao jedan od ciljeva poboljšanje radnih i životnih uslova i materijalnog položaja nosilaca pravosudnih funkcija. AP 2007-2012 je predvidio mjeru jačanja materijalnog položaja nosilaca pravosudne funkcije. Ta mjera je ostvarena kroz usvajanje Zakona o zaradama i drugim primanjima nosilaca pravosudnih i ustavnosudskih funkcija²³² koji obezbjeđuje pravo na zaradu, odgovarajuće naknade i druga primanja nosiocima pravosudnih i

230 Izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa za 2010. godinu.

231 Od 8 izabranih specijalnih državnih tužilaca dva su bili/e sudije praničari i dvoje je došlo iz redova advokata.

232 "Sl. list RCG" br. 36/57 i 53/2007.

ustavnosudskih funkcija, u skladu sa obimom i složenošću funkcija koje obavljaju, uvažavajući i značaj poslova za koje su izabrani, odnosno imenovani.²³³

Inovirani AP za sprovođenje programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala je predviđao “jačanje nezavisnosti sudske vlasti, kroz izradu plana potreba za povećanje finansijskih sredstava u razdjelu Budžeta Crne Gore”, kao i kroz “obezbjedjivanje uvećanja zarada i specijalnih dodataka sudijama koji učestvuju u predmetima organizovanog kriminala i korupcije”.²³⁴ Za realizaciju ove mjere su bili zaduženi Sudski savjet i Ministarstvo finansija. Prema izvještaju o realizaciji AP,²³⁵ ova mjera je realizovana Zakonom o sudovima kojim je definisan dodatak na zaradu sudija Specijalnog vijeća organizovanog kriminala i korupcije.²³⁶ Mjera nije obuhvatila državne tužioce. I u izvještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore se takođe navodi da su “posebni novčani dodaci dati onim sudijama koje rade na slučajevima organizovanog kriminala i korupcije..., ali da se još uvijek ne obavlja unakrsna provjera izvještaja o imovini sudija i tužioca s drugim podacima” (str. 11).²³⁷

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 i AP 2014-2016 ne sadrže mjere ili aktivnosti kojima bi se uticalo na unaprjeđenje materijalnog položaja nosilaca pravosudne funkcije. AP za poglavlje 23 takođe ne sadrži posebne mjere za unaprjeđenje materijalnog položaja sudija i tužilaca, već samo mjeru koja se odnosi na obezbjeđivanje budžetskih sredstava za nesmetan rad Sudskog i Tužilačkog savjeta, kao i za sudstvo i državno tužilaštvo (mjera: 1.1.4.5, str. 27).

Tokom 2014. godine, Vlada Crne Gore je utvrdila Nacrt zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru. Nacrtom je predviđeno uređivanje načina utvrđivanja i ostvarivanja prava na zaradu, naknadu zarade i druga primanja zaposlenih u javnom sektoru, uključujući i zarade i zaposlenih u sudu. Takođe, Nacrt je predvidio da prestanak važenja pomenutog Zakona o zaradama i drugim primanjima nosilaca pravosudnih i ustavnosudskih funkcija. Povodom Nacrta, Udruženje sudija Crne Gore je, pozivajući se na međunarodne standarde i uporednu praksu zemalja regiona i EU, pripremlilo kritički Komentar na Nacrt zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.²³⁸ Na javnoj raspravi povodom Nacrta, Udruženje sudija je imalo dvije osnovne primjedbe na Nacrt zakona: na rješenje shodno kome visina zarade zavisi od budžetskog suficita, odnosno deficita, što znači da sudijske plate, koje po svim međunarodnim propisima i mjerilima imaju biti na visini koja garantuje finan-

233 Obrazloženje uz Zakon o zaradama i drugim primanjima nosilaca pravosudnih i ustavnosudskih funkcija, dostupno na: <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/596.pdf>.

234 Str.23.

235 Udruženje sudija Crne Gore; saopštenje:

<http://www.udruzenjesudija.me/index.php/aktuelnosti/96-saopstenje-za-javnost-15-01-2015>, kao i Peti izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje programa borbe protiv organizovanog kriminala 2008-2009, str. 45, dostupno na: file:///D:/PODACI/Downloads/V_Izvjestaj_Nacionalne_komisije_jul_2009.pdf.

236 Sudija koji sudi u predmetima za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina ima pravo na iznos mjesečne zarade u visini zarade sudije Vrhovnog suda i pravo na specijalni dodatak zbog otežanih uslova rada i specifičnosti posla koji vrši. (čl. 21, st. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima, “Sl.list CG, br 22/2008). Izmjenama i dopunama Zakona o sudovima iz 2011. (“Sl.list CG, br. 39/11), ovaj član je dopunjen na sljedeći način: “Specijalni dodatak iz stava 3 ovog člana utvrđuje Sudski savjet, u visini do jedne prosječne zarade u Crnoj Gori”.

237 Dostupno na: <http://www.monstat.org/userfiles/file/o%20nama/EU/Izvjestaj%20o%20napretku%202012.pdf>.

238 Komentar na Nacrt zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru.

sijsku sigurnost i nezavisnost, zavise od prihoda države, na koje samo sudstvo nema direktan uticaj. I drugo rješenje, kojim se predviđaju platne grupe i koeficijenti za obračun zarada. Shodno stavovima Udruženja sudija uočljivo je da se nije vodilo računa o važnosti i ugledu sudijske funkcije pri razvrstavanju u platne grupe, čime se direktno krši Ustavno načelo o ravnoteži i međusobnoj kontroli zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Predstavnici Udruženja sudija su iznijeli stav da su se pojedine sudijske funkcije našle u nižim platnim grupama, što može izazvati kako lično nezadovoljstvo, tako i smanjenje ugleda sudijskog zvanja.²³⁹ Komentari i sugestije nijesu uzeti u razmatranje od strane organa nadležnog za izradu Nacrta zakona.²⁴⁰ Ovo pitanje još uvijek nije riješeno.

Osim povećanja zarada, nosioci pravosudnih funkcija imaju pravo i na rješavanje stambenih potreba u skladu sa posebnim propisima. Prema Pravilniku o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba sudija,²⁴¹ rješavanje stambenih potreba sudija se ostvaruje prema planu rješavanja stambenih potreba koji donosi Sudski savjet, i to davanjem u zakup, kupovinom pod povoljnijim uslovima, dodjelom građevinskog zemljišta, dodjelom kredita za izgradnju ili kupovinu i poboljšanje uslova stanovanja, kao i putem zamjene stana (čl. 8). Kriterijumi za rješavanje stambenih potreba su propisani čl. 10 i 11 Pravilnika, i to značaj poslova i postojeća stambena situacija kao osnovni kriterijumi, i dužina radnog staža i invaliditet člana porodice/djeteta, kao dopunski.

Postupak za rješavanje stambenih potreba podrazumijeva objavljivanje oglasa za prijavu i formiranje rang liste, u skladu sa propisanim kriterijumima (čl.27 i 29).²⁴² Na internet stranici Sudskog savjeta su objavljeni oglasi i rang liste za utvrđivanje i rješavanje stambenih potreba sudija. Na internet stranici Vrhovnog državnog tužilaštva, nisu dostupni pravilnici i odluke o rješavanju stambenih potreba državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaca, kao ni podaci o eventualnim odlukama o rješavanju stambenih pitanja u tužilaštvu.

Odlukom o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera predviđeno je da Komisija za stambena pitanja Vlade Crne Gore može samostalno rješavati stambene potrebe pojedinih funkcionera i određenih lica zaposlenih u ustanovama bez oglašavanja (putem zakupa, kupovinom pod povoljnim uslovima, zamjenom stana i dodjelom kredita, kao i kredita za poboljšanje uslova stanovanja). Istom Odlukom uređen je način rješavanja stambenih potreba nosilaca pravosudnih funkcija. Saglasno Odluci, Komisija za stambena pitanja Vlade CG vrši raspodjelu sredstava obezbijedenih u Budžetu Crne Gore za rješavanje stambenih potreba na pravosudne organe, s tim da o rješavanju stambenih potreba nosilaca pravosudnih funkcija u pravosudnom organu odlučuje komisija koju imenuje rukovodilac tog pravosudnog organa.

U skladu sa ovlaštenjima iz Odluke o načinu i kriterijumima za rješavanje stambe-

239 Ministarstvo finansija; "Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o zaradama u javnom sektoru".

240 Udruženje sudija Crne Gore; saopštenje: <http://www.udruzenjesudija.me/index.php/aktuelnosti/96-saopstenje-za-javnost-15-01-2015>.

241 "Sl. list CG", br. 50/14, dostupno na: <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/1673.pdf>.

242 Na sajtu Sudskog savjeta je dostupna rang lista koja je objavljena 2015.: http://sudovi.me/podaci/sscg/depo/depo_ink/29-04-2015-rang%20lista.pdf.

nih potreba funkcionera, Komisija za stambena pitanja Vlade Crne Gore, u periodu do 2007. do 2009. je donijela odluke kojima je jednom broju funkcionera, nosilaca pravosudne i ustavno-sudske funkcije participirala u rješavanju stambenog pitanja dodjelom kreditnih sredstava.²⁴³

Sudski savjet je 2012. uputio i inicijativu Vladi Crne Gore za izmjenu Odluke o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera (*"Sl. list RCG"* br. 47/07 od 7.08.2007. i *"Sl. list CG"* br. 37/09 od 10.06.2009)²⁴⁴ u dijelu koji se odnosi na rješavanje stambenih pitanja nosilaca sudijske funkcije. U inicijativi se obrazlaže da se odluka koja se odnosi i na nosioce pravosudnih i ustavnosudskih funkcija, kao funkcionere prepoznaje samo lica koje bira, postavlja, odnosno imenuje Skupština Crne Gore, odnosno Predsjednik Crne Gore i Vlade Crne Gore, a ne i nosioce sudske funkcije koje shodno Ustavu iz 2007. bira Sudski savjet. Tako sudije koje bira SS ne potpadaju pod kriterijume koje propisuje čl. 1 naznačene Odluke.²⁴⁵

Sudijama su povećane zarade i uvedeni su posebni dodaci za sudije u novoformiranim specijalnim odjeljenjima Višeg suda za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, u iznosu od 25% mjesečne zarade. Usvojen je poseban Zakon o zaradama i drugim primanjima nosilaca pravosudnih i ustavnosudskih funkcija kojim je prepoznata specifičnost poslova u pravosuđu. Uprkos ovim poboljšanjima, zarade nosilaca pravosudnih potreba i druga izdavanja za potrebe rješavanja materijalnog statusa sudija i tužilaca, i dalje zavise od ukupnog budžeta koji je opredijeljen za sudsku vlast i koji i dalje zavisi od izvršne vlasti, tačnije od Ministarstva finansija.²⁴⁶ Vlada Crne Gore ima konačnu riječ u odobravanju konačnog budžeta za potrebe sudske vlasti.²⁴⁷ Takođe, Komisija za stambena pitanja Vlade Crne Gore vrši dodjelu stanova koji služe za rješavanje stambenih pitanja Vrhovnom sudu Crne Gore (kako se navodi i u tekstu Inicijative za izmjenu Odluke o načinu i kriterijumima za rješavanje stambenih potreba funkcionera), a onda Sudski savjet vrši njihovu dalju raspodjelu sudijama i predsjednicima sudova na osnovu ocjene ispunjenosti utvrđenih kriterijuma. Ovakav odnos može služiti kao dodatan instrument pritiska na sudsku vlast, jer ograničava mogućnost da Sudski savjet djeluje kao samostalno i nezavisno tijelo koje obezbjeđuje nezavisnost i samostalnost pravosuđa, između ostalog kroz ograničavanje mogućnosti da ovo tijelo obezbijedi adekvatan materijalni položaj za sudije.

243 <http://www.snp.co.me/strana.asp?kat=1&id=4793>.

244 <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B8E1DE423-5D87-4EE0-9329-09A27E-B3535E%7D>.

245 <http://sudovi.me/sscg/saopstenja-za-javnost/saopstenje-za-javnost-800>, tekst Inicijative dostupan na: file:///D:/PODACI/Downloads/ss%203.10.2012...pdf.

246 Ovo Ministarstvo je, uz Sudski savjet, prepoznato kao jedan od nosilaca aktivnosti jačanja nezavisnosti sudske vlasti, kroz izradu plana potreba za povećanje finansijskih sredstava u razdjelu Budžeta Crne Gore, u inoviranom Akcionom planu za sprovođenje programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala 2008 -2009 (str.23).

247 Detaljnije pogledati dio ovog izvještaja koji se odnosi na samostalnost u pogledu određivanja razdjela budžeta za pravosuđe.

Preporuke:

- Sva eventualna uvećanja ili smanjena zarada nosilaca pravosudnih funkcija treba vršiti na temelju konsultacija sa Sudskim savjetom, strukovnim udruženjima i sudijama i tužiocima.
- Odluke o rješavanju stambenih potreba funkcionera treba da donosi isključivo Sudski savjet, a ne kao što je to ranije bio slučaj, Komisija za stambena pitanja Vlade Crne Gore, koja je u periodu do 2007. do 2009. godine, donijela odluke kojima je jednom broju nosilaca pravosudne i ustavno-sudske funkcije participirala u rješavanju stambenog pitanja dodjelom kreditnih sredstava.
- Rješavanje stambenih potreba nosilaca pravosudnih funkcija vršiti na transparentan način, uz blagovremeno objavljivanje oglasa, rang liste i odluka o rješavanju stambenih potreba sudija i tužilaca na internet stranicama Sudskog i Tužilačkog savjeta.

VIII.7. Depolitizovati nosioce pravosudnih funkcija

Iako je Strategija 2007-2012 predviđjela depolitizaciju nosilaca pravosudne funkcije radi uspješnije borbe protiv organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, akcioni planovi za njenu realizaciju iz 2007. i 2011. godine u tom pogledu nisu sadržali posebne mjere koje bi do toga i dovele.

Nezavisnost sudstva i državnog tužilaštva je proklamovana Ustavom i zakonima donijetim na osnovu Ustava – Zakonom o Sudskom savjetu, Zakonom o sudovima i Zakonom o državnom tužilaštvu koji propisuju da sudija sudi i odlučuje samostalno i nezavisno i da svoju funkciju ne smije vršiti ni pod čijim uticajem, uključujući i politički uticaj. Međutim, ovim propisima nisu obezbijeđene dovoljne garancije nezavisnosti Sudskog i Tužilačkog savjeta koje bi osigurale da ova tijela postupaju depolitizovano, nezavisno i nepristrasno pri izboru sudija i tužilaca, i odlučivanju o njihovoj odgovornosti. Iako je izmjenama i dopunama Zakona o sudskom savjetu iz 2011. propisano da Sudski savjet štiti sud i sudiju od političkih i drugih neprimjerenih uticaja,²⁴⁸ princip depolitizacije nije dosljedno sproveden, jer ustavne i zakonske odredbe nisu obezbijedile da sastav Sudskog savjeta bude nezavisan od političke koalicije i to zbog političkog načina izbora predsjednika Vrhovnog suda i Sudskog savjeta. I ostatak članstva Savjeta, koje je, pored četiri predstavnika sudija, činio ministar pravde, dva poslanika i dva pravnik po izboru predsjednika države nisu obezbijedili da Savjet izgleda kao stručno tijelo lišeno političkih uticaja.²⁴⁹ Nedorečeni i nedovoljno objektivizirani kriterijumi za izbor nosioca pravosudne funkcije dodatno

²⁴⁸ "Sl.list CG", br.39/11, čl.1.

²⁴⁹ Analiza rada Sudskog savjeta 2008 – 2013, str. 13.

su ostavljali prostor za proizvoljno odlučivanje odluka tako sastavljenog Savjeta, zbog čega je u prvih četiri godine postojanja ovog tijela politički uticaj prevladavao nad objektivnom procjenom sposobnosti za obavljanje sudijske funkcije.

Garancije nezavisnosti i depolitizacije sudija nisu obezbijeđene ni izmjenama Zakona o Sudskom savjetu donijetim u postupku usklađivanja sa ustavnim promjenama iz 2013. godine, a usljed odsustva odredbe o sprječavanju konflikta interesa i političke povezanosti članova Savjeta.²⁵⁰ Takođe, procedura izbora četiri člana Sudskog savjeta van reda sudija je omogućila prethodnu selekciju kandidata prostom većinom i tako dezavuisala dvotrećinski izbor u plenumu, sprječavajući opoziciju da značajnije učestvuje u izboru nosilaca pravosudne funkcije.²⁵¹

Nezavisnost državnog tužilaštva takođe nije u potpunosti ostvarena donošenjem Ustava iz 2007, kao ni izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu, 2008. i 2011.²⁵² Iako je Ustavom deklarativno ojačana samostalnost u vršenju funkcije državnih tužilaca, time što je Tužilački savjet uveden kao ustavna kategorija, politički uticaj vladajuće većine je bio očigledan, jer je Skupština prostom većinom glasova birala Vrhovnog državnog tužioca (VDT) i sve državne tužioce, kao i članove Tužilačkog savjeta koji su birali zamjenike državnih tužilaca. Venecijanska komisija je 2008. godine u svom Mišljenju o Ustavu Crne Gore kritikovala navedeno rješenje, posebno činjenicu da tužioce imenuje i razrješava parlament, a da se pri tome ne zahtijeva kvalifikovana većina.²⁵³ Iako su organizacija i način rada Tužilačkog savjeta definisani po ugledu na Sudski savjet, ovo tijelo je ostalo pod dominantnim uticajem VDT-a koji je predsjedavao Savjetom.

Ustavne promjene iz 2013. godine donijele su samo djelimična poboljšanja. Izbor VDT-a je i dalje ostao u nadležnosti Skupštine. Ustavom je uređena nadležnost Tužilačkog savjeta, ali ne i njegov sastav i način izbora njegovih članova, iako je na tome instistirala Venecijanska komisija. Izmjenama Zakona o Sudskom savjetu i Zakona o državnom tužilaštvu iz 2013. godine, kao ni novim Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama i Zakonom o državnom tužilaštvu iz 2015. takođe nisu obezbijeđene garancije sprječavanja konflikta interesa na strani članova Sudskog, odnosno Tužilačkog savjeta,²⁵⁴ tj. nije spriječeno da članovi Sudskog/Tužilačkog savjeta van reda sudija/tužilaca ne budu politički angažovane osobe, bivši visoki politički funkcioneri, odnosno lica koja su na drugi način u konfliktu interesa koji bi mogao uticati na način njihovog rada i odlučivanja,²⁵⁵ dok su predstavnici izvršne vlasti (ministarstva pravde) i dalje

250 Sudski savjet, izabran u skladu sa ustavnim izmjenama, proglašen je u julu 2014. godine.

251 Pogledati amandmane Akcije za ljudska prava: <http://www.hraction.org/wp-content/uploads/HRA-predlozi-amandmana-na-Predlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-osudovima1.pdf>, <http://www.hraction.org/wp-content/uploads/HRA-predlozi-amandmana-na-Predlog-zakona-o-izmjenama-idopunama-ZSS-20-9-2013.pdf>.

252 Do Ustava iz 2007, izbor i razrješanje državnih tužilaca i njihovih zamjenika je bilo u isključivoj nadležnosti Skupštine Crne Gore, a od tada, zamjenike državnih tužilaca birao je TS, a državne tužioce i Vrhovnog državnog tužioca Skupština Crne Gore.

253 Mišljenje Venecijanske Komisije o Ustavu Crne Gore, broj 467/2008 od 6.3.2008 tač. 104, 107, 108, 109.

254 Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta, Akcija za ljudska prava, oktobar 2014, str.4.

255 Mladen Vukčević, predsjednik SS-a je nekadašnji predsjednik Izvršnog odbora DPS-a, bivši poslanik, potpredsjednik Vlade Crne Gore, ministar bez portfelja u Vladi Crne Gore, šef kabineta Predsjednika RCG i Generalni sekretar Savezne Vlade; Dobrica Šljivančanin, član SS-a je aktivni član SNP-a i bivši poslanik u Skupštini Crne Gore od 2009-2012, protiv kojeg je bio pokrenut krivični postupak zbog

članovi Savjeta. Nasuprot ovim nedostacima, Strategija 2014-2018 ne prepoznaje depolitizaciju nosilaca pravosudne funkcije kao jedan od prioriteta, vjerovatno imajući u vidu pretpostavku da je princip depolitizacije sproveden kroz ustavne promjene iz 2013. i prateće izmjene pravosudnih zakona iz 2013. i 2015.

Zaključak:

Strategija 2007-2014 nije dovela do uspostavljanja preduslova za depolitizaciju nosilaca pravosudne funkcije, zbog neadekvatnog sastava, načina izbora i nadležnosti Sudskog i Tužilačkog savjeta, kao i načina izbora predsjednika Vrhovnog suda i VDT-a koji je omogućavao dominantan politički uticaj koji je prevladavao nad objektivnom procjenom sposobnosti za obavljanje sudijske funkcije. Kako princip depolitizacijeni je dosljedno i u potpunosti sproveden ustavnim reformom i pratećim zakonskim promjenama, neophodno je dopuniti AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 i AP za poglavlje 23 mjerama koje će obezbjediti dalju depolitizaciju Sudskog i Tužilačkog savjeta.²⁵⁶

Preporuka:

Dopuniti AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 i AP za poglavlje 23 mjerama koje će obezbjediti dalju depolitizaciju Sudskog i Tužilačkog savjeta.

VIII.8. Obezbijediti zaštitu integriteta nosilaca pravosudnih funkcija

Zaštita integriteta nosilaca pravosudnih funkcija postavljena je na različit način u strateškim dokumentima. Strategija reforme pravosuđa 2007-2012 je u okviru strateškog cilja **„Borba protiv kriminala, posebno korupcije, terorizma i organizovanog kriminala“** predvidjela cilj 9.2. koji se odnosi na *jačanje integriteta sudija i državnih tužilaca*. U okviru ovog cilja, shodno mjerama iz AP 2007-2012, planirano je da se kreiraju i relizuju obrazovni programi za sudije, državne tužioce i sudije koji postupaju u predmetima organizovanog kriminala i korupcije, kao i da se utvrde potrebe za ličnom zaštitom nosilaca pravosudne funkcije koji postupaju u predmetima organizovanog kriminala, korupcije i terorizma. Shodno izvještajima o realizaciji mjera za period decembar 2007 – jul 2008 – obje mjere su realizovane.²⁵⁷

Nasuprot ovakvom opredjeljenju, u okviru Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 postoji potpuno drugačiji pristup istovjetnoj strateškoj smjernici – jačanju integriteta

krivičnog djela zloupotrebe službenog položaja dok je bio predsjednik Opštine Žabljak. Hakija Liješanić, član TS-a je aktivni član SDP-a.

256 Detaljnije zaključke i preporuke možete pogledati u odjeljku izvještaja koji se odnosi na revidiranje Ustava i zakona u pogledu izbora nosilaca pravosudnih funkcija.

257 Izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2007-2012 za prvi polugodišnji period decembar 2007 – jul 2008.

nosilaca pravosudnih funkcija. Prije svega, strateška smjernica jačanja integriteta nosilaca pravosudnih funkcija je sada predviđena u okviru strateškog cilja 3.1.2 – Nepriistrasnost pravosuđa. U okviru AP za sprovođenje Strategije za 2014-2016 mjera 1.2.2. – Jačati integritet nosilaca pravosudne funkcije predviđa sljedeće aktivnosti: usvajanje planova integriteta u sudovima i državnim tužilaštvima (mjera 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).

Svi sudovi u Crnoj Gori su usvojili pojedinačne planove integriteta – dokumente u kojima su sadržane mjere kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije. Planovi integriteta u sudovima donijeti su na bazi planova integriteta za Vrhovni sud i Osnovni sud u Podgorici (shodno AP za poglavlje 23 – mjera 2.1.3.9). Vrhovni sud je imenovao menadžera integriteta, koji je odgovoran za pripremu i sprovođenje plana integriteta Vrhovnog suda.²⁵⁸ Transparentnost planova integriteta ostvarena je ograničeno. Od svih sudova koji su usvojili planove integriteta, sljedeći sudovi su javno objavili svoje planove: Vrhovni sud Crne Gore; Upravni sud; Apelacioni sud; Viši sud u Podgorici; Viši sud u Bijelom Polju; Osnovni sud Danilovgrad; Osnovni sud Nikšić; Osnovni sud Rožaje; Osnovni sud Plav; Osnovni sud Ulcinj.²⁵⁹ I sva državna tužilaštva su isto tako usvojila planove integriteta.²⁶⁰

Nije uspostavljena praksa redovnog izvještavanja o sprovođenju planova integriteta za sudove i tužilaštva, iako je to obaveza na osnovu AP za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa za period 2014-2016. Koordinaciju i nadzor nad sprovođenjem planova integriteta vršiće Agencija za borbu protiv korupcije, koja će početi sa radom 1. januara 2016.

Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija organizovao je obuke za jačanje integriteta predstavnika pravosudnih institucija.²⁶¹

Preporuka:

Objaviti planove integriteta usvojene od strane sudova i tužilaštva.

VIII.9. Izvršiti koncentraciju nadležnosti pravosudnih organa za djela organizovanog kriminala i korupcije

Koncentracija nadležnosti pravosudnih organa za djela organizovanog kriminala i korupcije realizovana je usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima²⁶². Navedenim zakonskim izmjenama izvršeno je koncentrisanje nadležnosti u predmetima organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina kod

258 Vidjeti više: Vrhovni sud Crne Gore: „Izveštaj o radu za 2014. godinu“, Podgorica, februar 2015.

259 Informacije dobijene neposrednim uvidom na web portal: www.sudovi.me.

260 Prvi polugodišnji izvještaj o realizaciji mjera iz AP za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2014-2016 (za period 1. avgust 2014. - 31. januar 2015. godine).

261 Izvjestaj o radu Centra za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija za 2014. godinu.

262 „Sl. listu CG“, br. 22 od 2. aprila 2008.

dva viša suda u Podgorici i Bijelom Polju, a Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnom tužilaštvu proširena je nadležnost Odjeljenja za borbu protiv organizovanog kriminala i na krivična djela korupcije, terorizma i ratnih zločina. U skladu sa navedenim zakonima formirana su specijalizovana odjeljenja u dva viša suda i određene sudije, stručni saradnici i namještenici za rad u tim odjeljenjima. Obrazovan je zajednički istražni tim kojim rukovodi Specijalni tužilac koji čine predstavnici državnog tužilaštva, Uprave policije, Poreske uprave, Uprave carina, Uprave za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma.

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 i AP za njeno sprovođenje su predvidjeli novo institucionalno uređenje i nadležnosti pravosudnih organa za djela organizovanog kriminala i korupcije. Mjere 2.1.2.2. i 2.1.2.3 iz AP za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa predviđaju: spajanje dva specijalizovana odjeljenja pri višim sudovima u Podgorici i Bijelom Polju u jedan; i formiranje Specijalnog državnog tužilaštva za borbu protiv organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina. Ova mjera je realizovana donošenjem Zakona o Specijalnom državnom tužilaštvu²⁶³ i Zakona o sudovima.²⁶⁴

VIII10. Uvesti efikasne istražne mehanizame za borbu protiv korupcije

Ovaj cilj predviđen je Strategijom reforme pravosuđa 2007-2012, a realizovan je kroz usvajanje novog Zakonika o krivičnom postupku kojim su uvedene značajne izmjene u dijelu efikasnosti istražnih mehanizama. Na prvom mjestu uvedena je tužilačka istraga kojom su istražni mehanizmi koncentrisani u rukama državnog tužioca. Postojeći mehanizmi za efikasno otkrivanje koruptivnih krivičnih djela i organizovanog kriminala su modifikovani na način kojim se stvaraju uslovi za njihovo olakšano dokazivanje. Posebno se ističe proširivanje primjene mjera tajnog nadzora na istragu, kao i proširenje kataloga krivičnih djela iz grupe koruptivnih za koje se mogu odrediti.

Primjena Zakonika otpočela je krajem avgusta 2010. godine u predmetima za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina i odložena za dodatnih godinu dana za druga državna tužilaštva. Rezultati Specijalnog odjeljenja koji su sumirani kroz Izvještaj Vrhovnog državnog tužilaštva za 2013.²⁶⁵ i 2014.²⁶⁶

263 "Sl. list CG", broj 10-2015.

264 "Sl. list CG", br. 11 od 12. marta 2015.

265 *Izvještaj o radu Vrhovnog državnog tužilaštva za 2013, str. 52 i 53*, "Nakon završene istrage optužnica je podignuta protiv 6 lica, dok je protiv jednog lica istraga obustavljena. Odjeljenju je ustupljeno optuženja protiv 14 lica dok je iz ranijih godina ostalo neriješeno optuženja protiv 156 lica, tako da je Odjeljenje u izvještajnoj godini imalo ukupno u rad optuženja protiv 176 lica zbog koruptivnih krivičnih djela. Sudovi su donijeli presude protiv 101 učinioca ovih krivičnih djela, od čega 28 osuđujućih presuda, 61 oslobađajuću i 12 odbijajućih. Oslobađajuće presude odnose se na optuženja iz perioda 2008. i 2009. godine kao i na optuženja koja su Odjeljenju dostavljena na nadležnost nakon što su se Osnovni sudovi oglasili nenadležnim."

266 *Izvještaj o radu Vrhovnog državnog tužilaštva za 2014, str. 48*, "U izvještajnom periodu zbog krivičnih djela iz oblasti korupcije Odjeljenje je primilo krivičnih prijava protiv ukupno 35 učinilaca, a sa

godinu ukazuju da istražni mehanizmi nisu dali adekvatne rezultate u njihovoj implementaciji. U izvještavanim godinama značajno je smanjen broj (u odnosu na period 2007-2010) sprovedenih istraga, optuženja i njihov procenat uspješnosti je značajno smanjen. Veoma je značajan i podatak nedostatka otkrivanja i dokazivanja korupcije na visokom nivou²⁶⁷.

Strategijom reforme pravosuđa 2014-2018 i AP 2014-2016, kao strateška smjernica u okviru strateškog cilja unaprjeđenje krivičnog zakonodavstva, predviđeno je jačanje kapaciteta za efikasno sprovođenje istražnih mehanizama za borbu protiv korupcije, naročito u pogledu sprovođenja finansijskih istraga, oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom i procesuiranja pravnih lica kao učinilaca krivičnih djela (strateška smjernica 2.2.2). Akcioni plan 2014-2016 predviđa samo jednu mjeru koja će doprinijeti realizaciji ove strateške smjernice i to – Jačanje tehničkih kapaciteta tužilaštva i sudova shodno izmijenjenim propisima.

VIII.11. Uvesti mehanizme za efikasnije oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom

Zakonikom o krivičnom postupku 2009. uveden je postupak za privremeno oduzimanje imovinske koristi, kao i finansijske istrage radi proširenog oduzimanja imovine čije zakonito porijeklo u krivičnom postupku nije dokazano. Na ovaj način formalno je ostvaren zadati cilj iz Strategije reforme pravosuđa 2007-2012. Međutim, činjenica da u periodu nakon usvajanja odredbi kojima se regulišu finansijska istraga i prošireno oduzimanja imovine čije zakonito porijeklo u krivičnom postupku nije dokazano ne postoji odluka kojom se trajno oduzima imovina, kao i da je u svega nekoliko predmeta²⁶⁸ pokrenuta finansijska istraga, ukazuje na nedostatak efekata ispunjenja ovog cilja.

U praksi crnogorskih sudova prisutna je inercija nedovoljne primjene odredaba Krivičnog zakonika kojim se reguliše oduzimanje imovinske koristi. Razlog tome jeste obaveza izricanja mjere oduzimanja imovinske koristi samo u slučaju ako im-

neriješenim prijavama iz ranijih godina Tužilaštvo je imalo ukupno u radu prijava protiv 52 učinioca ovih krivičnih djela. Rješavajući po podnijetim krivičnim prijavama Odjeljenje je donijelo rješenje o odbačaju krivične prijave protiv 18 učinilaca, protiv 9 učinilaca je donijeta naredba o sprovođenju istrage, drugim tužilaštvima ustupljene su na nadležnost krivične prijave protiv jednog lica. Protiv 3 lica podniet je optužni predlog dok su prijave u odnosu na 4 lica ostale neriješene. Zajedno sa istragama ustupljenim od drugih tužilaštava i istragama iz ranijih godina Odjeljenje je imalo ukupno u radu istraga protiv 39 lica.

Nakon završene istrage u izvještajnom periodu zbog koruptivnog krivičnog djela optuženo je ukupno 26 lica. Protiv 4 lica istraga je obustavljena. Iz drugih Tužilaštava Odjeljenju je ustupljeno optuženja protiv 3 lica dok je iz ranijih godina ostalo neriješeno optuženja protiv 65 lica."

267 Izvještaj o radu Vrhovnog državnog tužilaštva za 2014, str. 49, "Na inicijativu Odjeljenja vođen je izvidaj i preduzeto krivično gonjenje zbog krivičnog djela tzv. "korupcije na visokom nivou", jedno krivično gonjenje. U pitanju je nivo gradonačelnika i svjetnika u Vladi. Izvještaji za period 2010-2013 ne sadrže podatke o postupcima pokrenutim za krivična djela tkz. "korupcije na visokom nivou".

268 Za period 2011-2014 svega je pokrenuto 11 finansijskih istraga i privremeno oduzeta imovina u vrijednosti od 45 miliona eura. Izvor Izvještaji o radu Vrhovnog državnog tužilaštva.

ovinska korist prelazi iznos dosuđen oštećenom u imovinskopравnom zahtjevu, a čiju visinu sudovi ne utvrđuju zbog opasnosti odugovlačenja krivičnog postupka, već oštećenog upućuju na parnični postupak za utvrđivanje štete koja je nastupila izvršenjem krivičnog djela.²⁶⁹

Rezultate u pogledu trajnog oduzimanja imovine ne možemo posmatrati odvojeno od osnovnih postupaka iz kojih je proisteklo privremeno oduzimanje imovine i finansijska istraga, pa usljed nedovoljnih rezultata u tim postupcima organizovanog kriminala i korupcije uzročno-posljedično rezultiraju i nedostatkom odluka u trajnom oduzimanju imovine. U prilog ovome govori i činjenica da se Ministarstvo pravde odlučilo na stvaranje posebnog propisa kojim će se detaljno regulisati pitanje oduzimanja i upravljanja imovinom stečenom kriminalnom djelatnošću. *Tekst ovog zakona se trenutno nalazi u formi nacрта (Aktivnost predviđena mjerom 2.2.1.1. u AP 2014-2016 kao i AP za 23 i 24).*

Međunarodna praksa ukazuje na potrebu zaokruživanja sistema oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom kombinujući već predstavljene načine kroz krivični postupak i oduzimanje imovinske koristi kroz građanski i upravni postupak. U ovom dijelu nijesu preduzete aktivnosti kako bi i već nedovoljno neefikasan sistem kroz krivični postupak, imajući u vidu njegovu implementaciju²⁷⁰, bio dopunjen novim mehanizmima za oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom.²⁷¹ Obaveza uvođenja efektivnog i efikasnog sistema oduzimanja imovinske koristi stečene koruptivnim krivičnim djelima je preuzeta ratifikacijom Konvencije UN protiv korupcije²⁷² i drugim međunarodnim dokumentima²⁷³.

AP 2014-2016 Strategije reforme pravosuđa, kao mjera za sprovođenje strateškog cilja 2.2 Unaprjeđenje krivičnog i građanskog zakonodavstva, predviđena mjera *unaprjeđenja zakonodavnog okvira u cilju otklanjanja nedostataka uočenih u praksi, kao i u pogledu određivanja materijalnih, procesnih i izvršnih odredbi za postupak vođenja finansijskih istraga i oduzimanje imovinske koristi stečene kriminalom*. Akcionim planom za poglavlje 24 predviđena je mjera 6.2.7. *donošenje Zakona o oduzimanju imovine stečene kriminalnom djelatnošću kojim će se urediti postupak vođenja finansijskih istraga i institut oduzimanja imovine (materijalne i procesne odredbe o oduzimanju imovine, odredbe o njenom upravljanju, staranju i povraćaju)*. Dakle, svi navedeni strateški dokumenti predviđaju unaprjeđenje postojećeg mehanizma oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom, ali ne i uvođenje novih mehanizama u građanski i upravni postupak, što je svakako trebalo predvidjeti kroz analizu potreba i međunarodnih iskustava.

269 Više o tome, „Konfiskacija i upravljanje imovinskom koristi stečenom izvršenjem krivičnih djela“, CEDEM 2013: <http://cedem.me/me/sr/publikacije/viewdownload/13-publikacije/390-konfiskacija-i-upravljanje-imovinskom-koristi-stecenom-izvrenjem-krivinih-djela.html>.

270 Strategijom reforme pravosuđ 2014-2018 predviđa se strateški cilj „Jačanje kapaciteta za efikasno sprovođenje istražnih mehanizama za borbu protiv korupcije, naročito u pogledu sprovođenja finansijskih istraga, oduzimanja imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom...“.

271 Više o tome, „Konfiskacija i upravljanje imovinskom koristi stečenom izvršenjem krivičnih djela“, CEDEM 2013: <http://cedem.me/me/sr/publikacije/viewdownload/13-publikacije/390-konfiskacija-i-upravljanje-imovinskom-koristi-stecenom-izvrenjem-krivinih-djela.html>.

272 „Sl. listu SCG - MEĐUNARODNI UGOVORI“, br. 12 od 22. oktobra 2005.

273 Građanskopravna konvencija SE o korupciji i Krivično-pravna konvencija SE o korupciji sa dodatnim protokolima, kao i čitav niz drugih konvencija.

Preporuka:

Sprovesti analizu potrebe i uslova za uvođenje novih mehanizama za oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom, građanskopravnog i upravnopravnog modela. U tom smislu sagledati iskustva iz regiona (Slovenija), ali i stepen implementacije ratifikovanih međunarodnih ugovora u ovom segmentu (Konvencije UN protiv korupcije i dr).

VIII12. Obezbijediti efikasniju zaštitu oštećenog u krivičnom postupku

Strategijom reforme pravosuđa 2007-2012 i inoviranim AP za njeno sprovođenje bilo je predviđeno donošenje posebnog Zakona o naknadi štete žrtvama teških krivičnih djela kojim bi se regulisalo pitanje naknade štete žrtvama iz budžeta Crne Gore u skladu sa Evropskom konvencijom o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja. Vlada je usvojila Nacrt ovog zakona u decembru 2011. i uputila ga na ekspertizu Savjetu Evrope i Evropskoj komisiji. Iako je Programom rada Vlade donošenje zakona bilo planirano za 2012. godinu (IV kvartal), Ministarstvo pravde je, bez posebnog obrazloženja, ovu obaveznu premjestilo za II kvartal 2013. Pored primjedbe na račun (tadašnjeg) kašnjenja u realizaciji ove strateške mjere, nevladine organizacije koje su učestvovala na javnoj raspravi o nacrtu zakona (od 1.12.2012. do 10.01.2013), istakle su i primjedbe na sadržinu Nacrta zakona, i to na rok od šest mjeseci za podnošenje zahtjeva za ostvarivanje prava na naknadu (umjesto godinu dana kako su NVO predlagale), na to da pravo na naknadu imaju samo lica koja je žrtva izdržavala (ne i lica sa kojima je postojala trajnija životna zajednica u vrijeme izvršenja krivičnog djela), odnosno na odredbu po kojoj pravo na naknadu treba da imaju i izdržavani članovi porodice lica koja su umrla od posljedica izvršenja krivičnog djela nasilja. Nije definisan ni način uračunavanja naknada odobrenim pod drugim osnovima, poput naknade nematerijalne štete koju je žrtva ostvarila u sudskom ili vansudskom postupku. Zakon je usvojen u maju 2015. Uvažena je jedino primjedba da se uračunavaju naknade dobijene po drugim osnovima (čl. 17).

Važeći AP dopuniti obavezom izrade analize primjene ovoga Zakona, da bi se blagovremeno uočili i ispravili eventualni nedostaci u praksi.

Takođe, u okviru poglavlja VIII Borba protiv kriminala, posebno korupcije, terorizma i organizovanog kriminala u okviru cilja 5: „Obezbjedenje efikasne zaštite oštećenih i svjedoka u krivičnom postupku“, predviđene su mjere: „Obezbijediti efikasnu primjenu Zakona o zaštiti svjedoka i Zakonika o krivičnom postupku u dijelu zaštite svjedoka“, „Obezbijediti koordinaciju između pravosudnih organa koji se bave zaštitom svjedoka i relevantnog policijskog tijela“, „Obezbijediti ljudske, materijalne i tehničke uslove za rad pravosudnih organa u slučajevima zaštite svjedoka“ i „Uraditi posebne programe edukacije za nosioce pravosudne funkcije o primjeni Zakona o zaštiti svjedoka i odredaba ZKP-a o zaštiti svjedoka u toku postupka.“

U izvještaju o realizaciji mjera se navodi da su planirane mjere ostvarene, osim mjere uvođenja posebnih načina pozivanja i saslušanja svjedoka i oštećenih pod posebnom zaštitom u krivičnom postupku, koja je djelimično ostvarena.

U Strategiji 2014-2018 se naglašava da: „Žrtve mučenja, torture i diskriminacije nijesu prepoznate kao privilegovani korisnici prava na besplatnu pravnu pomoć.“ Nažalost, u okviru strateške smjernice: „Unaprijediti pravni okvir kroz izmjene i dopune Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći u pogledu imovinskih cenzusa određenih zakonom u cilju usaglašavanja sa promjenama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti i stanjem na tržištu hartija od vrijednosti“, nije navedeno otklanjanje uočenog nedostatka.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći je izmijenjen u aprilu ove godine, ali i dalje žrtve mučenja ili zlostavljanja (od strane državnih službenika) i žrtve diskriminacije nisu prepoznate kao osobe kojima bi takođe trebalo obezbijediti besplatnu pravnu pomoć bez obzira na imovinsko stanje.²⁷⁴

Zaštita svjedoka u toku krivičnog postupka je uređena Zakonikom o krivičnom postupku i Zakonom o zaštiti svjedoka, a u skladu sa Programom zaštite svjedoka. Za podršku svjedocima urađen je Informator u kojem se daju osnovne informacije o postupku i ulozi svjedoka i kontakti službe za podršku oštećenim/svjedocima. Takođe, u sudovima je obezbijeđen poseban prostor za boravak svjedoka za vrijeme trajanja postupka i ustanovljena Služba za podršku svjedocima/oštećenima u predmetima trgovine ljudima i nasilja u porodici i žrtava krivičnih djela ratnih zločina (mjera 1.5.4. AP za 23). U godišnjim programima Centra za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija obuhvaćene su teme koje se tiču zaštite svjedoka i djelova ZKP-a koji se odnose na zaštitu svjedoka. Za period 2011-2012, organizovano je ukupno 9 obuka na temu zaštite svjedoka i djelove ZKP-a koji se odnose na zaštitu svjedoka, za 227 polaznika²⁷⁵.

Preporuke:

- AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 u okviru mjere 4.2.2.1. aktivnosti dopuniti tačkom e) *izmijeniti i dopuniti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i obezbijediti da ovo pravo ostvare i žrtve mučenja, torture i diskriminacije, bez obzira na imovinski cenzus.*
- AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 dopuniti u okviru mjere „Poboljšati zakonodavni okvir i nivo informisanosti o pravilima i praksama postupanja prema osjetljivim kategorijama“, poslije aktivnosti: „Donijeti Zakon o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja“, dodati aktivnost: „Analizirati primjenu Zakona u praksi i objaviti analizu“.

²⁷⁴ Više detalja dostupno na: [http://www.hraction.org/?p=8461](http://www.hrraction.org/?p=8461).

²⁷⁵ Pregled po godinama: 2011 – 5 obuka, 90 polaznika (za jednu obuku nije naveden broj polaznika); 2012 – 4 buke, 137 polaznika (za jednu obuku nije naveden broj polaznika).

IX SUDSKA PRAKSA

U cilju ujednačavanja sudske prakse i objavljivanja sudskih odluka na osnovu Strategije reforme pravosuđa 2007-2012 bilo je neophodno preduzeti sljedeće mjere:

- *objavljivati odluke sudova važne za sudsku praksu kako bi šira javnost bila više upoznata o radu sudova;*
- *na internet stranici objavljivati izvode iz odluka Evropskog suda za ljudska prava;*
- *upoznati nosioce pravosudnih funkcija i širu javnost sa najvažnijim odlukama Evropskog suda pravde;*
- *obezbijediti edukaciju sudija o pravu Evropske unije i o ulozi Evropskog suda pravde;*
- *učiniti dostupnim načelne pravne stavove i načelna pravna mišljenja Vrhovnog suda svim nosiocima pravosudne funkcije i široj javnosti.*

U Strategiji 2007–2012 se navodi da „odjeljenje sudske prakse Vrhovnog suda prikuplja odluke važne za sudsku praksu, vrši njihovu klasifikaciju, analizira, ažurira i čuva ih u informatičkoj bazi podataka, održava centralnu bazu podataka koja sadrži kratak sadržaj svih odluka Vrhovnog suda i odluka drugih sudova važnih za sudsku praksu koje treba objavljivati kako bi se učinile dostupnim stručnoj i široj javnosti. “Konstatuje se i da treba obezbijediti potpunu implementaciju važećeg normativnog okvira vezanog za sudsku praksu i edukaciju nosilaca pravosudne funkcije o pravu EU“ (str. 14).

AP za sprovođenje Strategije 2007-2012 predviđa više mjera u ovoj oblasti: uspostavljanje odjeljenja sudske prakse u Vrhovnom sudu, evidentiranje, ažuriranje i elektronsko objavljivanje sudske prakse, obezbjeđivanje budžetskih sredstava za potrebe vođenja i objavljivanja prakse, utvrđivanje nadležnosti Vrhovnog suda za autentično tumačenje nacionalnih propisa u postupcima pred nižestepenim sudovima po uzoru na tumačenje prava EU od strane Evropskog suda pravde, izbor, prevođenje i objavljivanje relevantnih odluka Evropskog suda za ljudska prava (posebno onih koje se odnose na Crnu Goru), u saradnji sa Zastupnikom Crne Gore pred tim sudom, objavljivanje relevantnih odluka Evropskog suda za ljudska prava na web sajtu Vrhovnog suda (str. 45 -46). Iste mjere se ponavljaju i u AP za sprovođenje Strategije 2014 -2018, za period 2014 -2016 (mjere: 4.1.1.1 - 4.1.4.1, str. 64 -65).

Prema izvještajima o realizaciji AP za sprovođenje Strategije 2007-2012, većina ovih mjera se smatra ispunjenim, osim ustanovljavanja nadležnosti Vrhovnog suda da autentično tumači nacionalne propise u postupcima pred nižestepenim sudovima po uzoru na tumačenje prava EU od strane Evropskog suda pravde, i objavljivanja odluka Evropskog suda pravde. U izvještajima se navodi da pojedine mjere nisu ostvarene u potpunosti zato što je trebalo upodobiti pravosudni informacioni sistem za evidentiranje i elektronsko objavljivanje sudske prakse.²⁷⁶

²⁷⁶ Izvještaj o realizaciji AP 2007 -2012 za 2010. (str.61), Izvještaj o realizaciji AP 2007-2012 za 2011.godinu (str.42).

Uspostavljanje web stranica Sudskog savjeta i pojedinih sudova koji su imali internet stranice omogućilo je objavljivanje informacija koje prije nisu bile dostupne javnosti na taj način, uključujući i praksu Vrhovnog suda koja je važna za ujednačavanje sudske prakse, kao i odluke drugih sudova. Međutim, praksa u pogledu objavljivanja presuda i omogućivanja uvida u iste po osnovu slobodnog pristupa informacija je bila bitno neujednačena, tako da su neki sudovi postavljali odluke na svojim internet stranicama i odobravali pristup odlukama, a drugi ne. Osim toga, realizacija ove mjere je u velikoj mjeri bila uslovljena dinamikom implementacije PRIS-a koji je u sve sudove uveden tek 2013, što je, uz dugo trajanje postupka anonimizacije i odlaganje objavljivanja pojedinih presuda, otežavalo pravovremen pristup odlukama elektronskim putem.²⁷⁷ Na web portalu sudova sada se mogu naći pravosnažne sudske odluke, kategorizovane po vrstama predmeta, odjeljenjima i godinama, s tim što su za neke sudove dostupne odluke počev od 2011, a za druge od 2009, odnosno 2010. Objavljivanje svih presuda na internetu bez odlaganja je prepoznato kao jedna od strateških smjernica i u novoj Strategiji 2014 -2018 (str. 44), koja treba da dovede do ažurnijeg postupanja sudskih organa u pogledu objavljivanja svih presuda, posebno onih koje su od javnog značaja.

Iako je formiranje Odjeljenja za praćenje sudske prakse u Vrhovnom sudu bilo planirano Akcionim planom za sprovođenje Strategije 2007-2012 za I kvartal 2008. godine, ovo Odjeljenje je formirano tek 2012. Prema Poslovniku o radu i godišnjem rasporedu poslova u Vrhovnom sudu, Odjeljenje sudske prakse i pravne informatike Vrhovnog suda Crne Gore²⁷⁸, bavi se praćenjem i analiziranjem prakse Evropskog suda za ljudska prava u odnosu na odluke u slučajevima protiv Crne Gore. Iako je sastav ovog Odjeljenja dostupan na web stranici Vrhovnog suda, sudije nisu dovoljno informisane o njegovom postojanju i radu.²⁷⁹ Pored Vrhovnog suda, i ostali sudovi su uspostavili odjeljenja sudske prakse i vode registar pravnih stavova u koji se u sažetom obliku unose pravni stavovi usvojeni u sudskim odlukama, na kolegijumima, sjednicama, odjeljenjima i radnim sastancima. U sudovima koji imaju više odjeljenja takođe su uspostavljena vijeća sudske prakse.

Na web stranici Vrhovnog suda su objavljivani bilteni koji sadrže načelne pravne stavove i pravna mišljenja koji se odnose na određena pravna pitanja iz prakse Vrhovnog suda ili nižih sudova. Na web stranici Vrhovnog suda Crne Gore su objavljivane i presude Evropskog suda za ljudska prava.²⁸⁰ Upoznavanje nosilaca pravosudnih funkcija sa odlukama Evropskog suda sprovodilo se i kroz biltene Vrhovnog suda Crne Gore koji sadrže sažetke presuda Evropskog suda za ljudska prava, kao i kroz zbirke presuda koje je pripremala kancelarija Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom

277 *Monitoring sudova*, Inicijativa mladih za ljudska prava/Građanska alijansa, Podgorica, novembar 2011, str.48, dostupno na: <http://www.gamn.org/images/docs/cg/izvjestaj-yihr-2011-cg.pdf>.

278 <http://sudovi.me/podaci/vrhs/dokumenta/679.pdf>.

279 Čak %51 anketiranih sudija nije bilo upućeno u postojanje ovog Odjeljenja. Preuzeto iz izvještaja: *Stanje u oblasti krivične pravde, sa aspekta kvaliteta presuđenja, konzistentnosti sudskih odluka, ujednačenosti sudske prakse i transparentnosti rada*, Građanska alijansa, Podgorica, jul 2014, str.47, dostupno na:

<http://www.gamn.org/images/docs/cg/izvjestaj-o-uskladjenosti-sudske-prakse-2014.pdf>.

280 Ove presude su sada dostupne na sudskom portalu, na internet stranici Vrhovnog suda, u odjeljku Evropski sud za ljudska prava (ESLJP), koja sadrži publikacije o presudama Suda u Strazburu, odabrane odluke i odluke protiv Crne Gore, kao i link za direktan pristup web sajtu Evropskog suda.

za ljudska prava. Bilten je ranije imao mjesečna izdanja, ali od 2011. je objavljivao kvartalno, na web stranici Vrhovnog suda.

Iako Vrhovni sud, Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija i sudovi posjeduju određenu stručnu literaturu, uključujući odabrane prevode presuda Evropskog suda za ljudska prava, njihova dostupnost nije i garancija primjene od strane domaćih sudova,²⁸¹ posebno imajući u vidu nedostatak mehanizama praćenja, analiziranja i dostupnosti prakse Evropskog suda za ljudska prava i Evropskog suda pravde, kao i nezadovoljavajući stepen znanja nosilaca pravosudnih funkcija i šire stručne javnosti o opštim i posebnim načelima pravnog poretka Evropske unije koji je konstatovan i Strategijom reforme pravosuđa 2014–2018 (str. 41). Pitanja informatičko-tehničke podrške sudovima, opremljenosti sudskih biblioteka i dostupnosti stručne literature, uključujući i dostupnost prakse međunarodnih nadzornih tijela, takođe treba sistemski riješiti.²⁸² Za razliku od prakse Evropskog suda za ljudska prava, na web stranici Sudskog savjeta nije bila dostupna praksa Evropskog suda pravde, koje ni danas nema na portalu www.sudovi.me. Uz limitiran broj publikacija koje su uglavnom pripremile nevladine organizacije, stručna i opšta javnost nisu u mogućnosti da se upoznaju sa odlukama ovog Suda kroz kojima se tumače odredbe prava Evropske unije i obezbjeđuje njihova ujednačena primjena. Podsjećamo da se praksa nadnacionalnih sudskih instanci, pa čak i onih koje nemaju jurisdikciju nad Crnom Gorom u ovom momentu, mora učiniti dostupnom svakom sudiji u Crnoj Gori kako bi se pravovremeno gradili kapaciteti domaćih sudova da efektivno primjenjuju pravo EU. Tim prije što se u Strategiji 2014-2018 navodi da stepen znanja nosilaca pravosudnih funkcija i šire stručne javnosti o opštim i posebnim načelima pravnog poretka Evropske unije nije na zadovoljavajućem nivou i da ga treba unaprjeđivati (str. 31).

U pogledu organizovanja obuka o pravu EU, prema podacima iz godišnjih izvještaja o radu COS-a, organizovan je ukupno 31 seminar za 379 polaznika - nosioca pravosudne funkcije, o pravu EU uz prezentacije konkretnih slučajeva iz prakse Evropskog suda za ljudska prava i Evropskog suda pravde.²⁸³ Seminarima i obukama su bile obuhvaćene sljedeće tematske oblasti vezane za pravo EU: naknada nematerijalne štete zbog povrede ljudskih prava i osnovnih sloboda sa osvrtnom na presude Evropskog suda za ljudska prava protiv Crne Gore, pravo Evropske unije, Sud pravde EU, odnos prava Evropske unije i domaćeg zakonodavstva. Međutim, broj ovih obuka je i dalje veoma mali u odnosu na potrebe i zavisi od raspoloživih finansijskih sredstava. Primjera radi, u 2012, COS je organizovao pet seminara posvećenih Ev-

281 Na pitanje o dostupnosti prakse evropskih sudova i da li u svom radu koriste presude ovih sudova, oko 42% sudija nije ili je vrlo malo koristilo u svom radu njovu jurisprudenciju, te da bi njihova dostupnost mogla biti veća. Da primjenjuje pravila međunarodnog prava u sudskim postupcima odgovorilo je 55,7 % anketiranih, ponekad 14,9%, 13,5% nijesu bili u prilici da ih primijene. Izvori međunarodnog prava koji se najviše koriste u radu sudija su međunarodne konvencije i protokoli (63,74%), Evropska konvencija o ljudskim pravima (samo 12%), dok 4 % nije koristilo međunarodno pravo kao materijalno - pravni osnov presuđenja. *Ibid*, str. 36 – 37.

282 Prema gore navedenom istraživanju, čak 43% anketiranih sudija smatra da je dostupnost informatičke baze zakonskih tekstova i sudske prakse nedovoljno efikasna, dok 21,2% smatra da su postojeće baze podataka sa pravnom literaturom nedovoljne.

283 Pregled po godinama: 2008 – 3 obuke za 10 polaznika (za dvije obuke nedostaju podaci o broju polaznika), 2009 - 5 obuka za 89 polaznika, 2010 - 3 obuke za 24 polaznika (za dvije obuke nedostaju podaci o broju polaznika), 2011 – 11 obuka za 145 polaznika (za dvije obuke nedostaju podaci o broju polaznika) i 2012 - 9 obuka za 111 polaznika (za tri obuke nedostaju podaci o broju polaznika).

ropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i praksi Evropskog suda za ljudska prava, od kojih je Centar realizovao samo tri, dok je preostala dva realizovao Centar za demokratiju i ljudska prava, u saradnji sa AIRE Centrom i COS-om.²⁸⁴ Izvještaji COS-a ne sadrže precizne podatke o broju i profilu učesnika (uključujući i podatke o tome koliko obuka je pohađao jedan isti sudija, a koliko sudija uopšte nije učestvovalo u programima obuka na ovu temu), kao ni precizne troškove obuka.

Zaključak:

Uprkos određenim pomacima na planu edukacije sudija i tužilaca o pravu EU, kao i objavljivanja presuda domaćih sudova i odluka Evropskog suda za ljudska prava, evidentna je potreba za ujednačavanjem sudske prakse kako bi se osigurala predvidljivost ishoda suđenja i pravna sigurnost građana, između ostalog, kroz veću dostupnost načelnih pravnih stavova i mišljenja i njihovog pravovremenog objavljivanja i dostavljanja relevantnim akterima²⁸⁵, uz napomenu da načelni pravni stav sjednice sudija ne treba da bude obavezujući izvor prava, imajući u vidu preporuke Venecijanske komisije i član 11, stav 2 Ustava po kojem sud sudi (samo) na osnovu Ustava, zakona, i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora, a radi sprječavanja negativnih efekata po nezavisnost sudija.²⁸⁶ Potrebno je početi sa implementacijom mjere koja se odnosi na dostupnost prakse Evropskog suda pravde, a koja nije realizovana u prethodnom periodu. Neophodno je obezbijediti da u obukama o pravu EU i praksi Evropskog suda učestvuje što veći broj sudija, tužilaca i stručnih saradnika, kao i da obuke budu zasnovane na studijama slučaja, simulaciji suđenja i drugim praktičnim metodama rada. U sklopu priprema za članstvo u Evropsku uniju, sve sudije bi morale da nauče da primjenjuju pravo Evropske unije. Sudijama i tužiocima je neophodno kontinuirano upoznavanje sa praksom međunarodnih sudova, posebno u oblasti međunarodnog humanitarnog prava i zaštite ljudskih prava, i savremenim metodama istrage krivičnih djela korupcije i organizovanog kriminala.

284 Izvještaj o radu Sudskog savjeta za 2012. godinu, str. 68, dostupno na: <http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/970.pdf>.

285 Prema istraživanju Građanske alijanse, 58% sudija se izjasnilo da postoji problem neujednačene sudske prakse. Na pitanje da li Vrhovni sud, zauzimanjem i objavljivanjem pravnih stavova i pravnih mišljenja načelnog značaja, dovoljno djeluje na ujednačavanje sudske prakse i da li je reagovanje viših sudskih instanci pravovremeno, 55% anketiranih sudija se izjasnilo da bi Vrhovni sud mogao biti ažurniji i da reagovanje viših instanci nije pravovremeno. Na pitanje da li su sudovi dovoljno posvećeni ujednačavanju sudske prakse, oko 64% sudija smatra da nisu. U odnosu na dostupnost pravnih stavova kroz objavljivanje biltena Vrhovnog suda, više od 70% anketiranih je dalo potvrđan odgovor. Da pravni stavovi nisu pravovremeni, i da se bilteni ne dostavljaju tužilaštvu, smatra 41,1% anketiranih tužilaca. Oko 52,6% advokata koji su učestvovali u anketi smatralo je da su smjernice Vrhovnog suda neblagovremene i nedovoljno jasne za rad nižih sudskih instanci. Izvještaj: *Stanje u oblasti krivične pravde sa aspekta kvaliteta presuđenja, konzistentnosti sudskih odluka, ujednačenosti sudske prakse i transparentnosti rada*, str. 35 – 40.

286 Pogledati *Predlog amandmana HRA na zakon o sudovima*, dostupno na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Predlog-amandmana-na-Predlog-Zakona-o-sudovima.pdf>.

Preporuka:

Obezbijediti da u obukama o pravu EU i sudskoj praksi Evropskog suda pravde učestvuje što veći broj sudija, tužilaca i stručnih saradnika, kao i da obuke budu zasnovane na studijama slučaja, simulaciji suđenja i drugim praktičnim metodama rada.

X ZATVORSKI SISTEM

Strategija reforme pravosuđa 2007-2012 posebno poglavlje posvetila je reformi Zatvorskog sistema u cilju usklađivanja sa međunarodnim standardima. Vlada je onda 29.9.2011. usvojila poseban Akcioni plan za unaprjeđenje zatvorskog sistema, pa su prvobitno predviđene mjere Strategijom i AP-om od tada izostavljene iz okvira reforme pravosuđa i ne pojavljuju se ni u Strategiji 2014-2018, pa i mi na ovom mjestu ne analiziramo njihovu primjenu.²⁸⁷

287 Akcija za ljudska prava, zajedno sa Centrom za građansko obrazovanje, Centrom za anti-diskriminaciju EKVISTA i Sigurnom ženskom kućom objavila je 2013. Izvještaj o poštovanju ljudskih prava lica u pritvoru i na izdržavanju kazne zatvora, dostupan na: http://www.hraction.org/wp-content/uploads/Izvjestaj_ZIKS_CG_WEB1.pdf. U pripremi je novi monitoring izvještaj u saradnji sa NVO Juventas.

XI PRAVOSUDNI INFORMACIONI SISTEM – PRIS

Projekat reforme pravosudnog sistema u Crnoj Gori, koji je Vlada RCG usvojila 2000. godine, predviđao je "razvoj pravosudnog informacionog sistema – PRIS". PRIS je obuhvatio informacione sisteme Ministarstva pravde, sudstva, državnog tužilaštva, Vijeća za prekršaje RCG i Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija (Strategija 2007-2012, str. 31).

Strategija reforme 2007-2012 je posvetila posebno poglavlje PRIS-u, gdje je konstatovano da se PRIS razvijao od 2000. godine i gdje su kao korisnici PRIS-a prepoznati: Ministarstvo pravde, sudstvo, državni tužilac i organi za vođenje prekršajnog postupka i izvršenja krivičnih sankcija. Ipak, pominju se neposredno i građani - kao strateški cilj u odnosu na PRIS navedena je i "bolja dostupnost pravosudnih organa korisnicima (građanima, institucijama, privrednim subjektima, bankama i dr)" i "dostupnost sudske prakse stručnoj i široj javnosti" (str. 35).

U izvještaju o realizaciji mjera iz AP uz Strategiju 2007-2012 za 2010. godinu navedeno je da je tek te godine počeo unos podataka u PRIS, što ukazuje na činjenicu da deset godina taj sistem zapravo nije funkcionisao.²⁸⁸ U istom izvještaju je navedeno, u odnosu na sudsku praksu, da mjere nisu ostvarene u potpunosti zato što je njihovo ostvarivanje uslovljeno funkcionisanjem pravosudnog informacionog sistema.²⁸⁹ U međuvremenu je usvojena posebna Strategija za informaciono-komunikacionu tehnologiju u pravosuđu (IKT Strategija) za period 2011-2014 za dalji razvoj PRIS-a.

Strategija reforme pravosuđa 2014-2018 u okviru strateškog cilja Jačanje efikasnosti pravosuđa, predviđa "dalji razvoj pravosudnog informacionog sistema (PRIS)". Kao glavni nedostaci za dobro funkcionisanje PRIS-a navedeni su nedovoljni ljudski resursi, nedovoljna finansijska sredstva za održavanje sistema, zastarjela oprema, 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.²⁹⁰

Za administraciju PRIS-a i multimediju Sekreterijata Sudskog savjeta je nadležno Odjeljenje za informaciono-komunikacione tehnologije (IKT). U rad je pušten data centar sudstva u kome je smješten PRIS i ostali sistemi od značaja za rad sudstva, a u svim podgoričkim sudovima je uveden optički kabal, čime se dobilo na brzini odziva sistema.²⁹¹ U Strategiji 2014-2018 je navedeno da su od novembra 2012. do aprila 2013, implementirane nove funkcionalnosti PRIS-a i to: elektronska slučajna dodjela predmeta i automatski obrasci. Međutim, sistem je tako postavljen da je nemoguće istog dana, odmah po predaji akta kojim se inicira postupak, saznati kojeg sudiju je sistem automatski dodijelio. Za razliku od Crne Gore, to se može

²⁸⁸ Vidjeti i str. 31 Strategije 2014-2018.

²⁸⁹ Posljednja stranica Izvještaja.

²⁹⁰ Strategija 2014-2018, str. 13.

²⁹¹ Strategija 2014-2018, tačka 3.2.6(7), str. 31.

saznati u Hrvatskoj i BiH. Imajući u vidu da se znatno kasnilo sa uvođenjem slučajne dodjele predmeta u Crnoj Gori – iako je Zakon o sudovima 2002. propisao ovaj metod, predsjednici sudova su se teško odricali ove glavne poluge vlasti, pa se čekalo još dvije godine da se donese Poslovnik koji bi detaljnije propisao raspodjelu, a onda i 2013. godina, kada je konačno raspodjela automatizovana. Poslije takve istorije, opravdano je biti nepovjerljiv i očekivati da se raspodjela obavi "naočigled", a ne tek sjutradan, pošto se prikupe svi predmeti od toga dana, kako bi sistem (kompjuterski) preko noći radio na tome.

Prelazno mjerilo br. 13 za napredak 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 preuzima odgovarajuće mjere kada je potrebno".

Strategija 2014-2018 navodi da pravosudni informacioni sistem (PRIS) omogućava statističko izvještavanje povećavajući pouzdanost podataka na taj način. Međutim, Evropska komisija u izvještajima o napretku Crne Gore za 2012, 2013 navodi da statistika po kojoj se izvještava o radu sudova nije pouzdana.²⁹² Do 2014. godine Sudski savjet nije utvrdio metodologiju po kojoj bi se izvještavalo o radu sudova. Sve do kraja 2014. kada je konačno usvojen akt u skladu sa CEPEJ smjernicama (Uputstvo o izradi statističkih izvještaja o radu sudova u skladu sa smjernicama Evropske komisije za efikasnost pravosuđa)²⁹³, radilo se po metodologiji koju su utvrđivali predsjednici Vrhovnog suda svojim aktom, što nije bilo u skladu sa zakonom od 2008. godine. Ti akti nisu ni bili objavljeni.

Međutim, Izvještaj o radu sudova za 2014. je samo djelimično zasnovan na navedenom Uputstvu, što je konstatovano i u samom Izvještaju u kome se kaže da će svi propisani indikatori biti sadržani u izvještaju za 2015. nakon realizovanja preostalih aktivnosti iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za period 2014-2016. I u Strategiji 2014-2018 se navodi i da statistički indikatori koji se koriste u okviru PRIS-a još uvijek ne omogućavaju potpune informacije o trajanju suđenja i radu sudova.

U praksi se dešava da PRIS prosto ne funkcioniše nekad i danima, pogotovo u sudovima van Podgorice. Imajući u vidu da je softversko rešenje iz 2000. i da je uvođenje sistema izuzetno kasnilo, vjerovatno je da je sistem već i zastario. U Strategiji 2014-2018 je i navedeno da su ljudskih resursi za vođenje PRIS nedovoljni, da nedostaju sredstva, da je brzina sistema nezadovoljavajuća, da je oprema stara, i sl. Strateškim smjernicama u Strategiji 2014-2018 navedeno je da će se raditi na

292 Evropska komisija, Izvještaj o napretku Crne Gore za 2012, Brisel, 10.10.2012, str. 50 pasus 3; Izvještaj o napretku Crne Gore za 2013, Brisel, 16.10.2013, str. 51 pasus 5.

293 Uputstvo je dostupno na portalu [www.sudovi.me](http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/1759.pdf) (<http://sudovi.me/podaci/sscg/dokumenta/1759.pdf>).

unaprjeđenju normativnog okvira, da će se PRIS modernizovati, jačati kadrovi u timu koji se njime bavi itd.

Ono što je neposredno važno za građane jeste da je planirano ostvarenje koncepta "sud bez papira" – implementacijom elektronske arhive, funkcionalnosti skeniranja dokumenata, digitalnog potpisa i sl. u cilju povećanja efikasnosti i smanjenja troškova administracije. Međutim, nigdje nije naveden plan da se PRIS otvori i za građane, da oni putem posebne stranice, kao npr. u Hrvatskoj (<http://e-predmet.pravosudje.hr/>), mogu ući u PRIS i 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, čime se povećava njihova efikasnost).

Koalicija NVO koja prati pregovore u poglavlju 23 u svom izvještaju²⁹⁴ je zaključila da, iako su uspostavljene planirane funkcionalne opcije PRIS-a, proces je tehnokratizovan, zbog čega stručna javnost, uključujući i NVO, teško može da prati njegovu implementaciju. Ne rade se redovne analize i ispitivanja zadovoljstva korisnika opcijama koje on nudi, što bi bilo važno za uočavanje svih nedostataka u funkcionisanju i njihovo otklanjanje.

Preporuke:

- AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 u okviru strateške smjernice 2.6.3: "Dalje unaprjeđenje i modernizacija tehničke komponente PRIS-a – unaprjeđenje infrastrukture i opreme i uvođenje novih tehnologija i sistema u svim pravosudnim organima", mjere 2.6.3.1: "Unaprijediti i modernizovati tehničke komponente PRIS-a", za aktivnost b: "Kontinuirano raditi na uvođenju novih tehnoloških rješenja u cilju podizanja efikasnosti i transparentnosti pravosuđa", postojeći indikator: "Implementirana savremena tehnološka rješenja u radu sudova", dopuniti tako da glasi: "Implementirana savremena tehnološka rješenja u radu sudova koja omogućavaju da se odmah po predaji akta saopšti ime sudije koji je automatski dodijeljen". Dodati i novi indikator: "Implementirana savremena tehnološka rješenja u radu sudova koja omogućavaju da se građani trenutno informišu o statusu svoga predmeta."
- AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 u okviru strateške smjernice 4.3.1: "Kontinuirano unaprjeđivati informisanost građana o mogućnostima dobijanja informacija od strane pravosudnih institucija" i mjere 4.3.1.1: "Unaprijediti sistem informisanja građana", dopuniti aktivnosti tako da glase:

²⁹⁴ Više informacija dostupno u Izvještaju o stanju u oblasti reforme pravosuđa i ljudskih prava (poglavlje 23) u Crnoj Gori u periodu od 10.10.2012. do 10.04.2013. godine, Koalicija za praćenje pregovora sa Evropskom unijom – poglavlje 23, Podgorica 2013. Izvještaj dostupan na: <http://www.cedem.me/me/izdavstvo/publikacije/send/27-publikacije/713-izvjetaj-o-stanju-u-oblasti-reforme-pravosuđa-i-ljudskih-prava>.

- a) Izraditi brošure koje obuhvataju podatke o načinu obraćanja stranke pravosudnom organu procesnim radnjama u postupku, besplatnoj pravnoj pomoći, troškovima postupka i uslovima za oslobađanje od plaćanja troškova i mogućnostima PRIS-a.
 - b) Sprovesti ankete o stepenu zadovoljstva svih korisnika mogućnostima PRIS-a, a posebno građana opcijama koje PRIS nudi (posebno u vezi sa predloženim mogućnostima da odmah dobiju informaciju o imenu sudije koji je dodijeljen i da se on-line trenutno informišu o statusu svoga predmeta).
- U AP-u u okviru strateške smjernice 4.3.1: "Kontinuirano unaprijeđivati informisanost građana o mogućnostima dobijanja informacija od strane pravosudnih institucija" i mjere 4.3.1.1: "Unaprijediti sistem informisanja građana", dopuniti aktivnosti tako da glase:
- a) Izraditi brošure koje obuhvataju podatke o načinu obraćanja stranke pravosudnom organu procesnim radnjama u postupku, besplatnoj pravnoj pomoći, troškovima postupka i uslovima za oslobađanje od plaćanja troškova i mogućnostima PRIS-a.
 - b) Sprovesti ankete o stepenu zadovoljstva svih korisnika mogućnostima PRIS-a, a posebno građana opcijama koje PRIS nudi (posebno u vezi sa predloženim mogućnostima da odmah dobiju informaciju o imenu sudije koji je dodijeljen i da se on-line trenutno informišu o statusu svoga predmeta).

XII PREPORUKE

Usvajanje strategija reforme pravosuđa 2007-2012 i 2014-2018

- (1) U kontinuitetu raditi periodične analize efekata primjene strateških mjera, po pravilu u odnosu na svaku stratešku smjernicu.
- (2) Promijeniti praksu i izrađivati akcijske planove uz strategije, umjesto više mjeseci poslije usvajanja strategija.

Osnivanje tijela za praćenje primjene Strategije

- (3) Vlada bi trebalo da raspisuje konkurs i omogući svim nevladinim organizacijama, umjesto samo strukovnim udruženjima sudija i tužilaca, da se kandiduju za mjesto u zvaničnim tijelima koja prate sprovođenje reformi. U sastav tih tijela trebalo bi uključiti i predstavnike akademske zajednice.

11 Revidirati Ustav i zakone u pogledu izbora nosilaca pravosudnih funkcija

- (4) Proširiti mjeru 1.1.5.5. 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”, tako da analiza obuhvati i ustavni okvir, da ovu analizu učini nezavisni ekspert i da se o njoj organizuje stručna rasprava, prije nego što se preporuke analize prihvate kao konačne.

13 Proširiti ovlašćenja Sudskog i Tužilačkog savjeta u vođenju kadrovske politike u pravosuđu

- (5) Dopuniti AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016, odnosno AP za Poglavlje 23, mjerom „izrada analiza zakona i njihove primjene u pogledu unaprjeđenja odgovornosti pravosuđa” i obezbijediti da ovu analizu izradi nezavisni ekspert i da se o njoj organizuje stručna rasprava, prije nego što se prihvate konačne preporuke iz analize.

14 Utvrditi jasne i objektivne kriterijume za izbor nosilaca pravosudnih funkcija

- (6) Dopuniti AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 i AP za poglavlje 23 mjerama koje će predviđati bliže definisanje indikatora za ocjenu kriterijuma i kod prvog izbora sudija, a ne samo kod napredovanja, kako je sada predviđeno navedenim akcionim planovima.

15 Utvrditi kriterijume za napredovanje i ocjenjivanje nosilaca pravosudnih funkcija

- (7) Pratiti i analizirati da li će se zakonske odredbe u vezi sa periodičnim ocjenjivanjem sudija i državnih tužilaca primjenjivati od strane Sudskog i Tužilačkog savjeta na transparentan i objektivna način.

16 Revidirati postojeći normativni okvir kojim je uređena disciplinska odgovornost nosilaca pravosudne funkcije, prestanak funkcije i razrješenje, i preduzeti aktivnosti za njegovu dosljednu primjenu

- (8) Razraditi u AP-u za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 stratešku smjernicu: "Kontinuirano pratiti objektivnost i transparentnost postupaka odgovornosti sudija i državnih tužilaca."
- (9) Dopuniti AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 izradom analize u okviru strateške smjernice 4 - Precizirati osnov za razrješenje sudija i državnih tužilaca na nivou zakona u skladu sa Ustavom propisanim razlozima za razrješenje ili, kako predlažemo, u okviru smjernice 5 - Kontinuirano pratiti objektivnost i transparentnost postupaka utvrđivanja odgovornosti sudija i državnih tužilaca.
- (10) Dopuniti AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 mjerom "Izrada analize razloga ukidanja presuda u predmetima pod posebnom pažnjom domaće i međunarodne javnosti".
- (11) Dopuniti AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 obavezom analize razloga zastarjevanja krivičnog gonjenja u predmetima u cilju utvrđivanja odgovornosti tužilaca ili sudija za neblagovremeno postupanje koje dovodi do oprosta krivične odgovornosti.
- (12) Ovlastiti sve članove Sudskog, Tužilačkog savjeta, kao i disciplinske tužioce koji su uvedeni zakonskim izmjenama iz 2015. godine da podnose predloge za utvrđivanje odgovornosti sudija i tužilaca.
- (13) Pratiti i analizirati rad novih disciplinskih komisija Sudskog i Tužilačkog savjeta i o tome obavijestiti javnost.

17. Ostvariti veću samostalnost u pogledu određivanja razdjela budžeta za pravosuđe

- (14) Pratiti u kojoj mjeri će biti ostvaren indikator iz mjere 1.1.4.5. AP za poglavlje 23 (identična mjera 1.1.6.2. iz AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016) koji se odnosi na procenat opredijeljenog budžeta za pravosudne institucije, koji je shodno AP za poglavlje 23 i AP za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa 2014-2016 postavljen na 0,8% - 1% BDP-a.

III. Izvršiti analizu postojećeg broja i mreže sudova polazeći od mjesne i stvarne nadležnosti i zavisno od njenih rezultata utvrditi potreban broj sudova vodeći računa da se time ne ugrozi pravo stranaka na pristup sudu; Izvršiti analizu postojećeg broja i mreže državnih tužilaca u pogledu mjesne i stvarne nadležnosti

- (15) Dopuniti važeću Strategiju i revidirati AP za njeno sprovođenje za period 2014-2016, u skladu sa zaključcima iz analiza koje će u procesu racionalizacije pravosudne mreže biti sprovedene tokom 2015, i u njoj predvidjeti detaljnije korake na pripremi usvajanja Srednjoročnog plana racionalizacije za period 2017-2019.

- (16) Povodom realizacije mjere 1.2.1.3.1. (veza: 1.4.2.4.) iz AP za poglavlje 23 kojom je predviđena izrada analize racionalizacije sudova za 2015. organizovati javnu raspravu koja će okupiti sve zainteresovane aktere i stručnu javnost.

II2. Ostvariti efikasnu zaštitu prava na suđenje u razumnom roku

- (17) Prilikom revidiranja postojećih akcionih planova u oblasti pravosuđa trebalo bi propisati izradu kvalitativne analize o primjeni Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku uz stručnu raspravu, i kontinuirano informisati građane o pravnim lijekovima na osnovu ovoga zakona.

II3. Izvršiti reviziju krivičnog procesnog zakona u pogledu koncepta istrage

- (18) Sprovoditi kontinuirane aktivnosti na praćenju primjene procesnih zakona kao i pripremu istraživanja i analiza u dužem vremenskom periodu koje će definisati efikasnije pravce primjene pojedinih krivičnopravnih instituta.

II4. Izvršiti reviziju zakonodavstva u odnosu na maloljetnike donošenjem posebnog zakona

- (19) Dopuniti AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 mjerom kontinuiranog praćenja primjene Zakona o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku i obavezom jednogodišnjeg izvještavanja o njegovoj implementaciji.
- (20) Hitno usvojiti nedostajuće podzakonske akte uz Zakon o postupanju prema maloljetnicima u krivičnom postupku: "Pravilnik o bližim uslovima za izvršenje institucionalne mjere upućivanje u vaspitnu ustanovu nezavodskog tipa" i "Pravilnik o kućnom redu za izvršenje kazni maloljetničkog zatvora u odjeljenju za maloljetnike Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija".

II9. Jačati menadžment u pravosuđu

- (21) Dopuniti postojeće akcione planove u oblasti pravosuđa obavezama ažuriranja baze podataka o zaposlenima u pravosuđu radi urednog vođenja kadrovskih evidencija i redovne evaluacije stavova korisnika edukativnih programa i pilot projekata.
- (22) Pilot projekat uspostavljanja sistema Poslovnog planiranja u sudovima proširiti na što veći broj sudova (s obzirom na to da je sada planirana implementacija u samo 4 suda), a o toku njegove realizacije redovno obavještavati i javnost.

II10. Uspostaviti sistem sudskih izvršitelja

- (23) Sprovoditi redovne analize efikasnosti funkcionisanja sistema izvršenja, uključujući i uticaj reforme na produktivnost sudova nakon početka rada javnih izvršitelja i organizovati stručne rasprave o zaključcima analiza sa svima onima koji bi mogli svojim iskustvom doprinijeti unaprjeđenju sistema izvršenja.

III.2. Vršiti stalne analize rada pravosudnih organa

- (24) Dopuniti postojeće akcijske planove u oblasti pravosuđa na način koji će predvidjeti kontinuirano praćenje i analiziranje rada pravosudnih organa i koji će definisati prioritetske oblasti na koje te analize treba da odgovore, radi uspostavljanja i praćenja sistema odgovornosti u pravosuđu (vidjeti preporuku br.5).

III.1. Stvoriti normativni okvir za uspostavljanje sistema besplatne pravne pomoći i obezbijediti sredstva za održivost tog sistema

- (25) 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, djece koja ne dobijaju izdržavanje itd.
- (26) Uskladiti AP za poglavlje 23 u dijelu 3.9. sa prioritetima iz Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u ovoj oblasti, kroz dopunjavanje AP za poglavlje 23 sa mjerama koje se odnose na:
- razvoj mehanizama za praćenje kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći najkasnije do kraja 2015. godine, kroz koju će biti definisan organ/tijelo za praćenje pružanja besplatne pravne pomoći i konkretna metodološka osnova praćenja rada advokata i ocjene kvaliteta pružene besplatne pravne pomoći.
 - unaprjeđenje saradnje 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.)
 - Afirmaciju sistema besplatne pravne pomoći među studentima pravnih nauka kroz realizaciju nastavnih programa kliničkog obrazovanja za mlade pravnike u Crnoj Gori.
- (27) Dopuniti mjeru 4.2.1. u Akcionom planu za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 sljedećim aktivnostima: organizovanje „dana otvorenih vrata“ u sudovima u partnerstvu sa lokalnim medijima i NVO-ima; objavljivanje informatora o radu kancelarija za pružanje besplatne pravne pomoći u svim osnovnim sudovima itd.

III.3. Usvojiti posebna pravila i prakse od strane suda, odnosno državnog tužioca koja će se primjenjivati prema osjetljivim kategorijama lica (maloljetnici, žrtve silovanja, terorizma, nasilja u porodici, invalidi, itd.)

- (28) AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 dopuniti mjerama i aktivnostima koje bi podržale djelotvornu primjenu normativnog okvira u odnosu na postupanje prema osjetljivim kategorijama lica, analizu

njegove primjene i njegovo dalje unaprjeđenje uz konsultacije sa NVO sektorom i stručnom javnošću.

- (29) Predvidjeti i sprovođenje kontinuiranih obuka svih službenih lica koja preduzimaju radnje prema *svim* kategorijama lica koji su prepoznati kao osjetljive kategorije, kao što je to slučaj sa strateškom smjernicom 2.2.4, a koja se odnosi na postupanje prema maloljetnicima.
- (30) AP-om za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 predvidjeti aktivnost izrade posebnih protokola o postupanju pravosudnih organa u zaštiti maloljetnih lica od zlostavljanja i zanemarivanja kao i drugih osjetljivih kategorija lica u okviru mjere (4.4.4.1) "Poboljšanje zakonodavnog okvira i nivoa informisanosti o pravilima i praksama postupanja prema osjetljivim kategorijama".

III4. Usvojiti mehanizme za čuvanje sudskih, odnosno tužilačkih informacija i poboljšati sigurnost pravosudnih objekata

- (31) Dopuniti Strategiju 2014-2018 strateškom smjernicom za uvođenje mehanizama za čuvanje sudskih i tužilačkih informacija.
- (32) AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 dopuniti mjerama koje bi podržale zaštitu sudskih i tužilačkih informacija i primjenu odredbi sadržanih u više normativnih akata.
- (33) AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 dopuniti izostavljenom strateškom smjernicom: "Obezbijediti sprovođenje jedinstvene prakse obezbjeđenja i mjera kontrole za sve sudove i tužilaštva u Crnoj Gori", propisati odgovarajuće mjere, aktivnosti i rok u kojem će biti ispunjen. Kao jednu od mjera propisati izradu analize potrebe da se dopunama Krivičnog zakonika Crne Gore propiše pojačana zaštita advokata i novinara, odnosno pripadnika profesija koje obavljaju javnu službu, a koje su izložene povećanom bezbjednosnom riziku.

III5. Poboljšati uslove za adekvatan smještaj i opremu u pravosudnim organima i unaprijediti fizički pristup pravosudnim organima za posebne kategorije lica

- (34) AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 dopuniti konkretnim mjerama i aktivnostima u kojima će se definisati dinamika aktivnosti na stvaranju uslova za adekvatan smještaj i opremu u pravosudnim organima. Svi sudovi i tužilaštva treba da kreiraju sopstvene planove razvoja prostornih kapaciteta na bazi kojih će se postaviti prioritete mjere i aktivnosti na adaptaciji zgrada pravosudnih institucija.
- (35) AP za sprovođenje Strategije za period 2014-2016 dopuniti konkretnim mjerama i aktivnostima i rokovima da bi se hitno obezbijedio pristup licima sa invaliditetom svim pravosudnim institucijama.
- (36) Stratešku smjernicu 4.4.3. definisati mjerom kojom će se najkasnije do polovine 2016. godine obezbijediti fizički pristup zgradama svih sudova

i tužilaštava licima sa invaliditetom, uz prethodno utvrđivanje projektne i planske dokumentacije za izvođenje radova na pomenutim objektima u kraćem roku.

- (37) Terminologiju „lica sa posebnim potrebama“ (aktivnost i indikator u okviru mjere 4.4.3.1. u AP 2014–2016), uskladiti sa Konvencijom UN o pravima lica sa invaliditetom.

IV1. Obezbijediti bolju informisanost o ulozi i mjestu pravosudnih organa u pravnom sistemu

- (38) AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 dopuniti aktivnostima kojima će se posebno uticati na predstavnike akademske zajednice i sindikalnih organizacija da doprinesu boljem informisanju građana o radu pravosudnih organa.

IV2. Uspostaviti različite modele komunikacije pravosudnih organa sa građanima, kako bi se građani u potpunosti upoznali sa vođenjem sudskih postupaka i svih radnji koje treba preduzeti da bi se postupak okončao; Omogućiti učesnicima u sudskim postupcima i građanima da daju određene primjedbe i sugestije radi poboljšanja rada pravosuđa

- (39) AP-om za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 obezbijediti da se odluke, zaključci i informacije vezane za rad Sudskog i Tužilačkog savjeta ažurno objavljuju na njihovim sajtovima, da se omogući pristup sudskim i tužilačkim aktima i odlukama i da se uvede praksa organizovanja javnih i stručnih rasprava o izvještajima o radu pravosudnih organa.
- (40) U AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 uvrstiti mjeru koja je bila sadržana u akcionim planovima 2007–2012, a to je analiza podnijetih primjedbi i pohvala na rad pravosudnih organa, o čijim rezultatima treba obavještavati javnost i na njima temeljiti ostale mjere za poboljšanje transparentnosti rada pravosuđa. Posebnu pažnju treba posvetiti informisanju najranjivijih kategorija građana o zakonskim pravima i sudskim procedurama, kako je naglašeno i u privremenim mjerilima za poglavlje 23.

IV3. Učiniti dostupnim javnosti praktični aspekt načela o jednakom postupanju pravosudnih organa u jednakim stvarima; Poboljšati dostupnost sudskih odluka stručnoj i široj javnosti

- (41) Dopunom AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 obezbijediti blagovremeno objavljivanje informacija o izboru, disciplinskoj odgovornosti i razrješenju nosilaca pravosudne funkcije, te postavljati ažurirane najave i saopštenja za javnost o sjednicama Sudskog i Tužilačkog savjeta.
- (42) Takođe, neophodno je uvrstiti u AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 redovne analize dostupnosti sudskih odluka javnosti, koje će se temeljiti na stavovima stranaka (građana), advokature, drugih profesionalnih službi i zaposlenih u pravosuđu.

V EDUKACIJA U PRAVOSUDNIM ORGANIMA

- (43) Centar za edukaciju nosilaca pravosudnih funkcija treba da razvije i implementira programe edukacije za primjenu prava Evropske unije u građanskim, privrednim i krivičnim stvarima, kako se navodi u Strategiji 2014-2018.
- (44) Stručnoj javnosti (advokatima, predstavnicima akademske zajednice i NVO) omogućiti da učestvuju u programskim odborima koji kreiraju godišnje programe edukacije ili da doprinesu njihovom radu.
- (45) Pored sudijskog i tužilačkog kadra, kontinuiranim obukama obuhvatiti i stručne saradnike i pripravnike, u skladu sa potrebama.
- (46) Izvještavanje o realizovanim obukama unaprijediti analizama efekata obuka i o tome obavještavati korisnike obuka, kao i stručnu i opštu javnost.

VI JAČANJE MEĐUNARODNE I REGIONALNE PRAVOSUDNE SARADNJE

- (47) Izraditi stručne analize sistema pravosudne saradnje u građanskim i krivičnim stvarima, na bazi kojih će se odlučiti o potrebama izmjena zakona i uključivanje standarda pravne tekovine EU u nacionalno zakonodavstvo.
- (48) AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 dopuniti mjerom u odnosu na praćenje performansi informacionog sistema vođenja evidencije međunarodne pravne pomoći u građanskim i privrednim stvarima i u oblasti porodičnog prava.

VII ALTERNATIVNO RJEŠAVANJE SPOROVA

- (49) Unaprijediti mehanizme za praćenje i evaluaciju rada posrednika, uspostavljanjem metodologije za sakupljanje kvalitativnih i kvantitativnih podataka o vrstama i efikasnosti postupaka posredovanja, kako je i predviđeno Akcionim planom za period 2014-2016 (mjera: 2.5.2.1.2.a).
- (50) Organizovati stručne rasprave o izvještajima o radu Centra za posredovanje i obezbijediti da izvještaji o realizaciji mjera iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa sadrže statističke podatke i analize kvaliteta rada posrednika, kako bi se omogućila kontinuirana i transparentna procjena efekata posredovanja.
- (51) Sprovoditi redovne ankete među strankama koje su učestvovalе u postupku posredovanja, analizirati tako dobijene rezultate i o njima obavještavati opštu i stručnu javnost.

VIII1. Ratifikovati međunarodne konvencije i zaključiti bilateralne ugovore

- (52) AP za poglavlje 24 u dijelu pravosudne saradnje u krivičnim stvarima dopuniti mjerom periodične analize primjene ugovora u oblasti pravosudne saradnje, u cilju unaprjeđenja njihove primjene u praksi.

VIII2. Analizirati usklađenost zakonodavstva sa međunarodnim standardima

- (53) AP za poglavlje 23 i 24 uskladiti sa strateškom smjernicom iz AP za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa za period 2014-2016 kojom je predviđeno praćenje usklađenosti krivičnog zakonodavstva sa međunarodnim standardima i pravnom tekovinom EU.
- (54) Pored praćenja usklađenosti teksta zakona sa međunarodnim standardima, neophodno je propisati kao aktivnost u AP-u i periodične analize o primjeni zakonskih rješenja u praksi, kako bi se ustanovilo da li su dovoljno učinkovita ili ih treba poboljšati.

VIII4. Dosljedno primijeniti Etički kodeks i vršiti stalnu edukaciju o etičkim načelima zaposlenih u pravosudnim organima

- (55) Precizirati mjeru predviđenu AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 (1.2.3.2) i AP za poglavlje 23 (1.2.4.5), tako da glasi: “Raditi i objaviti godišnju analizu poštovanja etičkih kodeksa i odlučivanja o njihovoj primjeni sa posebnim dijelom o poštovanju pravila o sukobu interesa od strane sudija, odnosno državnih tužilaca”.

VIII5. Obezbijediti stalnu edukaciju i specijalizaciju

- (56) AP za poglavlje 23 i 24 dopuniti mjerama koje predviđaju jačanje kapaciteta specijalnih državnih tužilaca i njihovih saradnika kroz specijalizovane programe obuke.

VIII6. Poboljšati radne i životne uslove i materijalni položaj nosilaca pravosudnih funkcija

- (57) Sva eventualna uvećanja ili smanjena zarada nosilaca pravosudnih funkcija vršiti na temelju konsultacija sa Sudskim savjetom, strukovnim udruženjima i sudijama i tužiocima.
- (58) Odluke o rješavanju stambenih potreba funkcionera treba da donosi isključivo Sudski savjet, a ne kao što je to ranije bio slučaj, Komisija za stambena pitanja Vlade Crne Gore, koja je u periodu do 2007. do 2009. donosila odluke kojima je jednom broju nosilaca pravosudne i ustavno-sudske funkcije participirala u rješavanju stambenog pitanja dodjelom kreditnih sredstava.
- (59) Rješavanje stambenih potreba nosilaca pravosudnih funkcija vršiti na transparentan način, uz blagovremeno objavljivanje oglasa, rang liste i odluka o rješavanju stambenih potreba sudija i tužilaca na internet stranica Sudskog i Tužilačkog savjeta.

VIII.7. Depolitizovati nosioce pravosudnih funkcija

- (60) Dopuniti AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 i AP za poslovanje 23 mjerama koje će obezbijediti dalju depolitizaciju Sudskog i Tužilačkog savjeta.

VIII.8. Obezbijediti zaštitu integriteta nosilaca pravosudnih funkcija

- (61) Objaviti planove integriteta usvojene od strane sudova i tužilaštava.

VIII.11. Uvesti mehanizme za efikasnije oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom

- (62) Sprovesti analizu potrebe i uslova za uvođenje novih mehanizama za oduzimanje imovinske koristi pribavljene krivičnim djelom, građanskopravnog i upravnopravnog modela. U tom smislu sagledati iskustva iz regiona (Slovenija), ali i stepen implementacije ratifikovanih međunarodnih ugovora u ovom segmentu (Konvencije UN protiv korupcije i dr).

VIII.12. Obezbijediti efikasniju zaštitu oštećenog u krivičnom postupku

- (63) AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 u okviru mjere 4.2.2.1. aktivnosti dopuniti tačkom *e) izmijeniti i dopuniti Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći i obezbijediti da ovo pravo ostvare i žrtve mučenja, torture i diskriminacije, bez obzira na imovinski cenzus.*
- (64) AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 dopuniti u okviru mjere „Poboljšati zakonodavni okvir i nivo informisanosti o pravilima i praksama postupanja prema osjetljivim kategorijama“, poslije aktivnosti: “Donijeti Zakon o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja”, dodati aktivnost: “Analizirati primjenu Zakona u praksi objaviti analizu”.

IX SUDSKA PRAKSA

- (65) Obezbijediti da u obukama o pravu EU i sudskoj praksi Evropskog suda pravde učestvuje što veći broj sudija, tužilaca i stručnih saradnika, kao i da obuke budu zasnovane na studijama slučaja, simulaciji suđenja i drugim praktičnim metodama rada.

XI PRAVOSUDNI INFORMACIONI SISTEM-PRIS

- (66) AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 u okviru strateške smjernice 2.6.3: “Dalje unaprjeđenje i modernizacija tehničke komponente PRIS-a – unaprjeđenje infrastrukture i opreme i uvođenje novih tehnologija i sistema u svim pravosudnim organima”, mjere 2.6.3.1: “Unaprijediti i modernizovati tehničke komponente PRIS-a”, za aktivnost b: “Kontinuirano raditi na uvođenju novih tehnoloških rješenja u cilju podizanja

efikasnosti i transparentnosti pravosuđa”, postojeći indikator: “Implementirana savremena tehnološka rješenja u radu sudova”, dopuniti tako da glasi: “Implementirana savremena tehnološka rješenja u radu sudova koja omogućavaju da se odmah po predaji akta saopšti ime sudije koji je automatski dodijeljen”. Dodati novi indikator: “Implementirana savremena tehnološka rješenja u radu sudova koja omogućavaju da se građani trenutno informišu o statusu svoga predmeta.”

- (67) AP za sprovođenje Strategije za period 2014–2016 u okviru strateške smjernice 4.3.1: “Kontinuirano unaprjeđivati informisanost građana o mogućnostima dobijanja informacija od strane pravosudnih institucija” i mjere 4.3.1.1: “Unaprijediti sistem informisanja građana”, dopuniti aktivnosti tako da glase:
- a) Izraditi brošure koje obuhvataju podatke o načinu obraćanja stranke pravosudnom organu procesnim radnjama u postupku, besplatnoj pravnoj pomoći, troškovima postupka i uslovima za oslobađanje od plaćanja troškova i mogućnostima PRIS-a.
 - b) Sprovesti ankete o stepenu zadovoljstva svih korisnika mogućnostima PRIS-a, a posebno građana opcijama koje PRIS nudi (posebno u vezi sa predloženim mogućnostima da odmah dobiju informaciju o imenu sudije koji je dodijeljen i da se on-line trenutno informišu o statusu svoga predmeta).

Anex 1

Uporedni pregled akcionih planova za reformu pravosuđa - Akcionog plana za poglavlje 23 (dio I Pravosuđe) i Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za period 2014-2016 uz predlog za njihovo ujednačavanje u jedan strateški dokument za sprovođenje reforme pravosuđa

Vlada je 27. juna 2013. godine usvojila Akcioni plan za poglavlje 23 (AP za poglavlje 23), čiji se jedan dio odnosi na Pravosuđe. Cilj ovog Akcionog plana je da obezbijedi napredak u pogledu usklađivanja zakona i prakse u Crnoj Gori sa pravnom tekovinom Evropske unije u postupku pregovaranja o pridruživanju Crne Gore Evropskoj uniji. Akcioni plan je zasnovan na preporukama Evropske komisije i prelaznim mjerilima za pregovore u okviru poglavlja 23. Ovaj plan je revidiran 19. februara 2015. u odnosu na pomjeranje rokova.

Godinu dana kasnije, Vlada je 31. jula 2014. usvojila Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za period 2014-2016 (AP za implementaciju Strategije), pošto je prethodno, 3. aprila 2014, usvojila Strategiju reforme pravosuđa za period 2014-2018. I Strategija i ovaj Akcioni plan su takođe zasnovani na preporukama Evropske u komisije o tome kako reformisati pravosuđe.

Akcioni planovi sadrže ista četiri glavna cilja – poglavlja, koja se tiču jačanja nezavisnosti, nepristrasnosti, odgovornosti, efikasnosti i stručnosti u pravosuđu. AP za poglavlje 23 sadrži i posebno poglavlje *Procesuiranje krivičnih djela ratnih zločina pred domaćim organima* (1.5), dok AP za implementaciju Strategije (2014-2016) sadrži posebna poglavlja o razvoju međunarodne pravosudne saradnje (3), o jačanju dostupnosti, transparentnosti i javnog povjerenja u pravosuđe (4) i o razvoju pravosudnih i drugih institucija u funkciji pravosuđa (5).

Tabelarni pregled poglavlja oba akciona plana

Akcioni plan za poglavlje 23 (dio I Pravosuđe)	Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za period 2014-2016
1.1. JAČANJE NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA	1.1. JAČANJE NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA
1.2. JAČANJE NEPRISTRASNOSTI PRAVOSUĐA	1.2. JAČANJE NEPRISTRASNOSTI PRAVOSUĐA
1.3. ODGOVORNOST U PRAVOSUĐU	1.3. JAČANJE ODGOVORNOSTI PRAVOSUĐA

1.4. PROFESIONALIZAM, STRUČNOST I EFIKASNOST U PRAVOSUĐU	2. JAČANJE EFIKASNOSTI PRAVOSUĐA 2.1. RACIONALIZACIJA PRAVOSUDNE MREŽE I PREKRŠAJNOG SISTEMA 2.2. UNAPRJEĐENJE KRIVIČNOG I GRAĐANSKOG ZAKONODAVSTVA 2.3. SMANJENJE BROJA ZAOSTALIH PREDMETA 2.4. UNAPRJEĐENJE SISTEMA PRAVOSUDNOG MENADŽMENTA I ADMINISTRACIJE 2.5. UNAPRJEĐENJE ALTERNATIVNIH NAČINA RJEŠAVANJA SPOROVA 2.6. RAZVIJANJE PRAVOSUDNOG INFORMACIONOG SISTEMA (PRIS)
1.5. PROCESUIRANJE KRIVIČNIH DJELA RATNIH ZLOČINA PRED DOMAĆIM ORGANIMA	/
/	3. CRNOGORSKO PRAVOSUĐE KAO DIO EVROPSKOG PRAVOSUĐA 3.1. DALJI RAZVOJ MEĐUNARODNE I REGIONALNE PRAVOSUDNE SARADNJE 3.1.2. U OBLASTI PRAVOSUDNE SARADNJE U KRIVIČNIM STVARIMA 3.2. DALJI RAZVOJ INSTITUCIONALNE SARADNJE NA MEĐUNARODNOM I REGIONALNOM PLANU 3.3. UNAPRJEĐENJE KAPACITETA NOSILACA PRAVOSUDNIH FUNKCIJA I ZAPOSLENIH U PRAVOSUDNIM INSTITUCIJAMA U OBLASTI PRIMJENE PRAVNE TEKOVINE EVROPSKE UNIJE
/	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 FIZIČKOG PRISTUPA PRAVOSUDNIM INSTITUCIJAMA ZA POSEBNE KATEGORIJE LICA

/	5. RAZVOJ PRAVOSUDNIH I DRUGIH INSTITUCIJA U FUNKCIJI PRAVOSUĐA 5.1. MINISTARSTVO PRAVDE 5.2. SUDSKI SAVJET 5.3. TUŽILAČKI SAVJET 5.4. CENTAR ZA EDUKACIJU NOSILACA PRAVOSUDNE FUNKCIJE 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 5.5.6. SUDSKI TUMAČI
---	--

U odnosu na mjere i aktivnosti postoji donekle razlika u strukturi – u Akcionom planu za poglavlje 23 postoje: mjere/aktivnosti, nadležni organ, rok, potrebna sredstva/izvor finansiranja, indikator rezultata i indikator uticaja, dok kod Akcionog plana za implementaciju Strategije postoje: strateške smjernice, posebne kolone za mjere i aktivnosti, indikator rezultata, nadležni organ/rok i potrebna sredstva. U AP za poglavlje 23 su izričito naglašene Preporuke Evropske komisije, dok su indikatori uticaja kod AP za implementaciju Strategije takođe zasnovani na tim preporukama (vidi ilustraciju ispod).

1.1. NEZAVISNOST PRAVOSUĐA						
Br.	Mjera / Aktivnost	Nadležni organ	Rok	Potrebna sredstva / Izvor finansiranja	Indikator rezultata	Indikator uticaja
1.1.1	Preporuka: Crna Gora treba da izmijeni svoj Ustav u skladu s preporukama Venecijanske komisije i evropskim standardima, kako bi se obezbijedila nezavisnost i odgovornost pravosuđa. Izmjene bi, između ostalog, trebalo da obuhvate sljedeća pitanja: - Najmanje 50% Sudskog savjeta i Tužilačkog savjeta trebalo bi da čine članovi koji dolaze iz pravosuđa. Ove članove trebalo bi da biraju njihove kolege koje predstavljaju različite nivoje pravosuđa, bez mijenjanja Skupštine (osim isključivo deklarativno). - Tužioca ne bi trebalo da bira Skupština. - Razloge za razrješenje sudija i tužilaca bi trebalo unijeti u Ustav.					
1.1.1.1	Promjena Ustava u dijelu odredaba koje uređuju pravosuđe u skladu sa mišljenjem Venecijanske komisije, posebno u pogledu: - Sastava Sudskog savjeta; - Izбора predsjednika Vrhovnog suda; - Izбора Vrhovnog državnog tužioca i državnih tužilaca; - Sastava Tužilačkog savjeta; - Razloga za razrješenje sudija i državnih tužilaca; - Sastava i načina izbora sudija	Skupština (Vlatko Šćepanović/Slavica Mirković/Vesna Peković)	Jul 2013.	Nisu potrebna dodatna sredstva	Usvojeni Amandmani Ustav; Usvojeni Ustavni zakon za sprovođenje Amandmana Ustav.	Pravosuđe se efikasno vodi ustavnim principima usklađenim s evropskim standardima i pravnom tekovinom EU. Sveukupno, kvalitet i

Prikaz 1: Akcioni plan za Poglavlje 23

1.1. JAČANJE NEZAVISNOSTI PRAVOSUĐA						
Indikator uticaja: Uspostavljen jedinstven, transparentan i na zaslugama zasnovan sistem izbora nosilaca pravosudne funkcije na nacionalnom nivou, sa unapređenim kriterijuma za napredovanje i sistemom za periodično profesionalno ocjenjivanje						
Br.	Strateška smjernica	Mjera	Aktivnost	Indikator rezultata	Nadležni organ/rok	Potrebna sredstva
1.1.1	Uspostaviti jedinstven sistem izbora nosilaca pravosudne funkcije na državnom nivou i sistem trajnog dobrovoljnog horizontalnog premještanja zasnovan na podsticajima	1.1.1.1 Uvođenje jedinstvenog sistema izbora sudija na nivou države na osnovu transparentnog postupka i kriterijuma zasnovanih na zaslugama	a. Donijeti Zakon o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija kojim se uvede jedinstveni sistem izbora sudija na nivou države na osnovu transparentnog postupka i kriterijuma zasnovanih na zaslugama b. Na osnovu Zakona o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija donijeti podzakonska akta i to: - Poslovnik Sudskog savjeta i - druge akta kojima su regulisana pravila i procedure rada Sudskog savjeta c. Donijeti Plana slobodnih sudijskih mjesta koji obuhvata i broj sudija za trajno dobrovoljno upućivanje na rad	Donijeti novi Zakon o Sudskom savjetu i pravima i dužnostima sudija kojim je uveden jedinstveni sistem izbora sudija na nivou države na osnovu transparentnog postupka i kriterijuma zasnovanih na zaslugama Donijeta podzakonska akta Donijeti Plan slobodnih sudijskih mjesta broj koji obuhvata i broj sudija za trajno dobrovoljno upućivanje na rad	MP/Vlada/ Skupština IV kvartal 2014 SS II kvartal 2015 SS I kvartal 2015	Redovna budžetska sredstva TAIEF Redovna budžetska sredstva Redovna budžetska sredstva

Prikaz 2: Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme pravosuđa za period 2014-2016

Rokovi za ispunjenje mjera/aktivnosti iz AP za poglavlje 23 se uglavnom podudaraju sa rokovima za ispunjenje mjera i aktivnosti iz AP za implementaciju Strategije.

AP za Poglavlje 23 sadrži 148 mjera/aktivnosti, dok AP za implementaciju Strategije ima 176 mjera.

Od 148 mjera/aktivnosti iz AP za poglavlje 23 njih 119 (80,4 %) sadrži AP za implementaciju Strategije, dok 29 mjera/aktivnosti (19,6 %) iz prvog plana izostaje u drugom.

Od 176 mjera iz AP za implementaciju Strategije njih 64 (36,4 %) sadrži AP za Poglavlje 23, dok 112 mjera (63,6 %) iz prvog plana izostaju u drugom.

Imajući u vidu da oba plana služe postizanju reforme pravosuđa u skladu s preporukama EU, a da su za oba plana uspostavljena različita tijela za nadzor nad njihovom primjenom, smatramo da bi racionalnije bilo ujednačiti ih u jedan strateški dokument za primjenu reforme pravosuđa koji bi pratilo jedno tijelo.

Anex 2

OSVRT NA PRVI POLUGODIŠNJI IZVJEŠTAJ O REALIZACIJU MJERA IZ AKCIONOG PLANA ZA IMPLEMENTACIJU STRATEGIJE REFORME PRAVOSUĐA 2014-2016

Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa 2014-2018, na sjednici održanoj 20. maja 2015, razmotrio je Predlog prvog polugodišnjeg izvještaja o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2014-2016 (za period 1. avgust 2014 - 31. januar 2015) i dostavio ga Vladi na usvajanje. Vlada je Izvještaj usvojila na 115. sjednici održanoj 11. juna 2015. godine.

Izvještaj obuhvata sljedeće cjeline:

- Rezime prvog polugodišnjeg izvještaja o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2014-2016 za period 1. avgust 2014 - 31. januar 2015 (u nastavku "AP");
- Uvod;
- Pregled ostvarenog po strateškim ciljevima;
- Statistički pregled stepena realizacije aktivnosti planiranih mjera u izvještajnom periodu;
- Analiza statusa realizacije mjera koje nijesu bile realizovane u izvještajnom periodu – do 31. januara 2015. na dan 1. jun 2015;
- Zaključak.

Ovdje komentarišemo dinamiku izvještavanja o realizaciji mjera iz AP, metodologiju izvještaja, sadržinske elemente i informacije koje izazivaju nedoumice, da bismo doprinijeli da naredni izvještaji budu jasniji. U narednih 12 mjeseci projektni tim će raditi na kvalitativnoj analizi ovog prvog i narednih polugodišnjih izvještaja o realizaciji mjera AP 2014-2016.

Komentar 1:

Vlada je usvojila AP za period 2014-2016 31. jula 2014, što je skoro četiri mjeseca poslije usvajanja Strategije reforme pravosuđa 2014-2018.²⁹⁵ **Smatramo da je na dvogodišnjem Akcionom planu trebalo raditi paralelno sa Strategijom i usvojiti ga zajedno sa Strategijom – jer oba dokumenta čine jednu cjelinu.** Ovakvo se dogodilo i da su pojedine strateške smjernice iz Strategije *nakon realizacije* unijete u AP (npr. strateška smjernica 1.2.3. koja se odnosila na izmjene etičkih kodeksa sudija i tužilaca, realizovana je prije usvajanja AP u toku drugog kvartala 2014). Tako je došlo do apsurdne situacije da je AP definisao roкове za realizaciju pojedinih

²⁹⁵ Strategija je usvojena 3. aprila 2014.

strateških smjernica i aktivnosti koje su se odnosile na period prije njegovog usvajanja – a poslije usvajanja Strategije, itd.

Komentar 2:

Metodologija izvještavanja nije konzistentna, jer su izvještajem, koji se odnosi na period od 1. avgusta 2014. do 31. januara 2015, *obuhvaćene aktivnosti realizovane poslije perioda o kome se izvještavalo*. Na primjer, u okviru prvog strateškog cilja – jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti i odgovornosti pravosuđa, navedeno da je da su Zakon o sudskom savjetu i sudijama, Zakon o sudovima i Zakon o Državnom tužilaštvu usvojeni 26. februara 2015, a stupili na snagu 20. marta 2015. Iako je realizacija ove aktivnosti bila planirana u periodu o kome se izvještavalo, ona tada nije i realizovana, pa je u ovom izvještaju trebalo da bude tretirana kao nerealizovana. Takođe, dio „Analiza statusa realizacije mjera...” na datum koji nije obuhvaćen periodom o kome se izvještavalo (1. jun 2015) nije trebalo da bude sastavni dio polugodišnjeg Izvještaja. Ako je priređivač izvještaja htio da obuhvati cijeli period, **trebalo je da umjesto polugodišnjeg izvještaja, koji je usvojen pola godine kasnije, pripremi godišnji izvještaj o realizaciji mjera iz AP 2014-2016, koji bi, u ovom slučaju, obuhvatio period od godinu dana od usvajanja Strategije reforme pravosuđa (april 2014 - april 2015) i koji bi sadržao pouzdane informacije o rokovima u kojima su mjere/aktivnosti realizovane ili nisu nerealizovane.**

Komentar 3:

Cilj izvještavanja je da se prikaže stepen realizacije *mjera i aktivnosti* iz AP 2014-2016. Prvi polugodišnji Izvještaj sadrži samo informacije o stepenu realizacije planiranih *aktivnosti* u izvještajnom periodu. **Ako postoji podatak da je u izvještajnom periodu bilo dospjelo 112 mjera i 191 aktivnosti, izvještaj je trebalo da pruži i opšti prikaz stepena realizacije svih dospelih mjera.** Procenat realizacije dospelih mjera treba da bude prikazan po uzoru na grafički prikaz realizacije aktivnosti, koji postoji u Izvještaju. Ovo je značajno zato što se praćenje realizacije strateških smjernica u okviru Strategije može mjeriti samo na bazi realizacije mjera grupisanih oko strateške smjernice, dok realizacija grupe (ili pojedinačne) aktivnosti vodi realizaciji jedne mjere.

Komentar 4:

Smatramo da bi ubuduće trebalo numerisati izvještaje u cilju bolje preglednosti.

