

Projekat “Ka efikasnom pravosuđu – unaprijeđenje razvoja profesija u funkciji crnogorskog pravosuđa”

Akcija za ljudska prava (HRA) i Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) uz podršku Ambasade Kraljevine Holandije

1. april 2016 – 31. maj 2017.

SPROVEDENE AKTIVNOSTI

i

REZULTATI PROJEKTA

Sažetak

HRA i CeMI su sproveli pet tematskih istraživanja u cilju ocjene efikasnosti i problema u praksi profesija u vezi pravosuđa i to o advokatima, notarima, javnim izvršiteljima, sudskim vještacima i posrednicima. Objavljeno je pet izvještaja koji sadrže ukupno 81 preporuku za dodatno poboljšanje zakona i prakse. Pored toga, HRA i CeMI su organizovali pet javnih debata na kojima se sa predstavnicima relevantnih institucija i nevladinih organizacija razgovaralo o zaključcima i preporukama izvještaja. Tokom pripreme izvještaja angažovani su i profesionalni novinari koji su istraživanje pomogli prikupljanjem primjera iz prakse.

HRA i CeMI su sproveli i istraživanje javnog mnjenja o percepciji građana o efikasnosti rada pravosudnog sistema Crne Gore i o profesijama vezanim za pravosuđe i njihovim ulogama u procesu reforme pravosuđa. Istraživanje je sprovedeno u februaru 2016. godine na uzorku od 1016 građana. Pokazalo je da povjerenje u pravosudni sistem Crne Gore ima 45% stanovništva, što je za 8% niže u odnosu na prošlu godinu. S druge strane, većina ispitanika smatra da su sudski procesi nepotrebno dugi i da sudovi nisu dovoljno efikasni.

Rezultati ovog istraživanja su korišćeni prilikom izrade svih pet izvještaja o gore navedenim profesijama, kao i prilikom izrade Izvještaja o primjeni Strategije reforme pravosuđa 2014-2018 u periodu 2014-2016, koji je nastao u okviru kompatibilnog projekta „Monitoring reforme pravosuđa“ koji su HRA i CeMI sprovodili u periodu od avgusta 2014. godine do aprila 2017. godine, uz podršku Evropske komisije posredstvom Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori i Ambasade Kraljevine Holandije.

Opšta ocjena postignutih rezultata je pozitivna. Saradnja između HRA i CeMI se razvijala u skladu sa dobrim partnerskim principima i međusobnim konsultacijama u odnosu na svaki vid aktivnosti. Vlada i relevantne institucije (Advokatska komora, Notarska komora, Komora javnih izvršitelja, Centar za posredovanje, Udruženje sudskih vještaka) su izrazili spremnost da sarađuju sa partnerima u projektu i razmjenjuju neophodne informacije i dokumentaciju tokom čitavog projekta. HRA i CeMI su dobili pozitivne povratne informacije od svih relevantnih institucija o izvještajima nastalim u ovom projektu.

U junu 2017. godine, Zlatko Vujović, predsjednik Upravnog odbora CeMI, imenovan je za člana Radne grupe za izradu Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme pravosuđa za period 2017-2018 od strane Ministarstva pravde. Zahvaljujući ovome, HRA i CeMI su dopunili Radnu verziju Akcionog plana preporukama koje su nastale u okviru ovog projekta. Radna grupa je razmotrila preporuke – sve mjere vezane za amandmane na Zakon su stavljene na čekanje do analize koju će izvršiti ekspert Evropske unije Luka Perili, dok su ostale preporuke većinom prihvaćene.

Svi izvještaji nastali u okviru ovog projekta su štampani i distribuirani relevantnim pravosudnim institucijama, ambasadama, stranim organizacijama, nevladinim organizacijama, fakultetima, advokatima, notarima, javnim izvršiteljima, sudskim vještacima i posrednicima, ali i svim medijima, s očekivanjem da će nalazi istraživanja koristiti za izvještavanja o reformi pravosuđa u Crnoj Gori.

Aktivnosti:

➤ Istraživanje o advokaturi u kontekstu reforme pravosuđa u Crnoj Gori

HRA je sprovela istraživanje o radu advokata kroz praćenje aktivnosti u vezi sa procjenom rada i učinka sa posebnim fokusom na nedostatke utvrđene u Startegiji reforme pravosuđa, kao i kroz intervju sa advokatima i predstavnicima Advokatske komore i rukovoditeljkom Osnovnog državnog tužilaštva u Podgorici.

Na osnovu ovog istraživanja i istraživanja javnog mnjenja, HRA je pripremila izvještaj „Advokatura u kontekstu reforme pravosuđa u Crnoj Gori“ koji sadrži tri poglavlja koja se odnose na jačanje sistema odgovornosti, cijenu advokatske usluge u kontekstu reforme prava na pristup pravdi i poreske obaveze i doprinose advokata. U izvještaju je dato ukupno 12 preporuka. Izvještaj je dostupan na: <http://www.hraktion.org/wp-content/uploads/Advokatura-u-kontekstu-reforme-pravosudja-u-CG.pdf>.

Istraživanje o rezultatima primjene sistema disciplinske odgovornosti advokata pokazalo je da je poslednjih godina bio dominantan princip nezamjeranja kolegama, bilo u odnosu predsjednika sudova prema advokatima, bilo unutar Advokatske komore.

Više od dvije trećine crnogorskih građana nije znalo kome može da se žali u slučaju nesavjesnog rada advokata, zbog čega bi Advokatska komora Crne Gore trebalo da na svojoj internet stranici objavi uputstvo za dostavljanje prijave. U praksi je bilo primjera i očigledno nesavjesnog pružanja odbrane po službenoj dužnosti, od kojih je Advokatska komora postupala samo u jednom takvom slučaju, po pritužbi tri NVO, koju je zamjenik Disciplinskog tužioca odbacio a

spornim obrazloženjem da Komora „nije nadležna da cijeni cjelishodnost radnji koje preduzimaju advokati”. S druge strane, iako su sudovi u periodu od tri godine 2014–2016. razriješili čak 18 advokata zbog neurednog pružanja službene odbrane, ni jedan od tih slučajeva nisu razmatrali disciplinski organi Advokatske komore, jer je sudovi ni o jednom od tih slučajeva nisu obavijestili, uprkos zakonskoj obavezi.

Dana 8.6.2017. godine održana je panel diskusija na kojoj su predstavljeni zaključci i preporuke izvještaja. Detaljnije na: <http://www.hracion.org/?p=13290>.

➤ Istraživanje o notarijatu

Kao rezultat sveobuhvatnog istraživanja i intervju sa notarima, predstavnicima Notarske komore i Ministarstva pravde, i primjera iz prakse, HRA je pripremila izvještaj „Notarijat u Crnoj Gori“ koji sadrži detaljan opis trenutnog stanja i 23 preporuke za razvoj i poboljšanje kvaliteta rada notara u obavljanju djelatnosti iz svoje nadležnosti, veće sigurnosti u pravnim poslovima prometa nekretninama, kao i u vezi sa implementacijom Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti. Izvještaj je dostupan na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Notarijat-u-Crnoj-Gori-Publikacija.pdf>.

Uvođenje notarijata u pravni sistem Crne Gore 2011. godine imalo je brojne pozitivne efekte, koji se navode u analizama Notarske komore, Ministarstva pravde, a koje ističu i sami notari i građani. Sudovi su rasterećeni sprovođenja nespornih ostavinskih postupaka, veća je pravna sigurnost u pravnim poslovima prometa nekretninama, ali da bi se problem višestruke prodaje nepokretnosti potpuno eliminisao neophodno je da zaživi projekat umrežavanja notara sa Upravom za nekretnine, jer iako je stepen pravne sigurnosti u prometu nekretninama umnogome povećan, u praksi se i dalje dešavaju slučajevi dvostruke prodaje nepokretnosti.

Istraživanje pokazuje i da stranke nisu dovoljno obaviještene o načinu na koji mogu podnositi pritužbe na rad notara, pa je neophodno da Ministarstvo pravde i Notarska komora preduzmu konkretne aktivnosti na planu poboljšanja stepena

informisanosti stranaka o načinu koji mogu preispitivati postupanje i rad notara.

Polemiše se i o nelojalnoj konkurenciji među notarima i sprezi pojedinih notara sa bankama i većim investitorima u oblasti izgradnje stambenih i poslovno stambenih objekata, pri čemu notari za sada samo nezvanično potvrđuju da taj problem postoji u praksi.

Dana 18.5.2017. godine održana je panel diskusija na kojoj su predstavljeni zaključci i preporuke izvještaja. Detaljnije na: <http://www.hracion.org/?p=13319>.

➤ Istraživanje o javnim izvršiteljima

CeMI je pripremio izvještaj „Javni izvršitelji u Crnoj Gori“ u kome je napravljen pregled situacije u kojoj se ova nova profesija nalazi. Ujedno, studija predstavlja i doprinos organizacija civilnog društva u oblastima prevencije ili zaustavljanja bespravnih ili kriminalnih praksi, kao i doprinos u prevazilaženju problema u funkcionisanju javnog izvršenja i pronalaženja najboljih i novih rješenja za unaprijeđivanje cjelokupne pravne i institucionalne oblasti. Izvještaj je dostupan na: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/CeMI_javniizvrstitelj_analiza.pdf.

Izvršiteljske kancelarije su počele sa radom na područjima osnovih sudova u Podgorici, Beranama, Herceg Novom, Kotoru, Pljevljima, Plavu, Rožajama i Žabljaku. Danas, javni izvršitelji pokrivaju i sva ostala područja u Crnoj Gori, uz pravilo da se nadležnost na određenoj teritoriji dijeli u skladu sa principom da se na svakih 25000 stanovnika određuje jedan javni izvršitelj. Tako je, nakon incijalnih problema u pokrivenosti svih područja javnim izvršiteljima, prvobitni spisak gradova u kojima postoji izvršiteljsko sjedište proširen, osim gore navedenih, i na Nikšić, Bijelo Polje, Danilovgrad, Cetinje, Ulcinj, Bar i Budvu. Time je institucionalno i teritorijalno zaokružen sistem javnog izvršenja u Crnoj Gori. U praksi, ipak, u određenim opštinama, i dalje imamo slučaj da postoji manjak javnih izvršitelja, u odnosu na ono što je predviđeno zakonom i to je najvećim dijelom posljedica činjenice da se i dalje registruje manjak prijave na konkursima za javne izvršitelje, pa se u takvim slučajevima određena teritorija dodjeljuje javnom izvršitelju iz susjednog područja.

Međutim, pored ovih nedostatnosti, od samog početka primjene Zakona o javnim izvršiteljima i novog Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, veći dio procesa realizacije i funkcionisanje predviđenih rješenja u praksi je praćen nizom kontroverzi, bilo da se radi o primjeni zakonodavnih okvira u pravnom životu, preko praktičnog djelovanja javnih izvršitelja, pa sve do društvenih, ekonomskih i zakonskih posljedica koje su proizašle kao rezultat njihovih sistemskih ili pojedinačnih aktivnosti.

Dana 15.5.2017. godine održana je panel diskusija na kojoj su predstavljeni zaključci i preporuke izvještaja. Detaljnije na: <http://cemi.org.me/2017/05/c-9/>.

➤ Istraživanje o sudskim vještacima

CeMI-jevo istraživanje o sudskim vještacima je pokazalo da treninzi sudskih vještaka, za koje je prema Akcionom planu za primjenu Strategije reforme pravosuđa zaduženo Udruženje sudskih vještaka, još nijesu adekvatno primijenjeni u praksi. Ovo udruženje okuplja manje od 15% sudskih vještaka u Crnoj Gori što dovodi do neadekvatne primjene u odnosu na sve koji nisu dio ove nevladine organizacije. Preporuka izvještaja i prateće rasprave bila je da se osnuje komora vještaka, po ugledu na notarsku i advokatsku komoru.

Izveštaj „Sudski vještaci u crnogorskom pravnom sistemu“, dostupan je na: http://www.hracion.org/wp-content/uploads/sudskivjestaci_analiza-1.pdf. Jedan od zaključaka izvještaja je da stručna i laička javnost još uvijek nije u dovoljnoj mjeri prepoznala značaj vještaka u pravnom sistemu Crne Gore. Tako se u postupku usvajanja tri važna podzakonska akta (Pravilnik o načinu i program provjere praktičnog iskustva za određenu oblast vještačenja, Pravilnik o sadržaju i obrascu legitimacije sudskih vještaka i Pravilnik o sadržaju, obrascu i načinu vođenja registra sudskih vještaka) niko od zainteresovane javnosti nije odazvao pozivu, uključujući i predstavnike sudskih vještaka.

Naknade i nagrade za rad vještaka su još uvijek niske i djeluju demotivišuće na vještake. Dodatno, neophodno je raditi i na širenju povjerenja u vještake. Prema istraživanju javnog mnjenja koje su u martu 2017. sproveli CeMI i HRA, iznenađuje da je svega 3,8% ispitanika imalo kontakt u posljednje dvije godine sa vještacima u samom postupku (7,5% je ukupno nekad imalo kontakt sa

vještacima). Pohvalno je da je gotovo 2/3 ispitanika (64,7%) smatralo da je vještak bio nepristrasan.

Dana 26.5.2017. godine održana je panel diskusija na kojoj su predstavljeni zaključci i preporuke izvještaja. Detaljnije na: <http://cemi.org.me/2017/05/v/>.

➤ Istraživanje o medijatorima

Izvještaj „Posredovanje - medijacija u Crnoj Gori“, koji je dostupan na: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/Posredovanje-medijacija-u-Crnoj-Gori.pdf>) rezultat je višemjesečnog istraživanja HRA. Vansudsko rješavanje sporova posredovanjem aktivno se primjenjuje u Crnoj Gori od 2008. godine. Od tada se u prosjeku na godišnjem nivou održavalo po 560 medijacija u građanskim stvarima, što je više nego u gotovo polovini država članica Evropske unije. Međutim, kako primjena medijacije ni na nivou EU nije zadovoljavajuća, Crna Gora treba da se ugleda na one evropske i druge države u kojima je razvijen ovaj brz, fleksibilan i ekonomičan način vansudskog rješavanja sporova.

Procjenjuje se da je iz državnog budžeta Crne Gore u periodu od 2012-2015. godine isplaćeno oko 33 miliona eura za sudske troškove sporova koje je država izgubila. Da su ti sporovi bar djelimično riješeni posredovanjem, značajna sredstva su mogla biti korisnije upotrebljena u opštem interesu. U posljednjih devet godina, koliko se posredovanje aktivno primjenjuje u Crnoj Gori, sporovi vrijedni oko 54,7 miliona eura riješeni su na ovaj način, dok je neprocjenjiva vrijednost međuljudskih odnosa koji su očuvani bez sukobljavanja pred sudom. U sporovima u kojima su stranke pristale da pokušaju sa posredovanjem, ono je uspješno okončano postizanjem sporazuma u čak 74% slučajeva. Svake godine, osim 2014, u znatnoj većini predmeta koji su upućeni na posredovanje stranke su i prihvatile da se ono sprovede, i to u prosjeku u 73% slučajeva.

U odnosu na ukupan broj parničnih predmeta pred sudovima u Crnoj Gori 2015. godine, na medijaciju je bilo upućeno svega 1,5% tih predmeta. Iako sudije imaju obavezu prema Zakonu o posredovanju da u brojnim sporovima stranke upute na sastanak sa posrednikom, ovu obavezu ne primjenjuju redovno. Ne vodi se evidencija o tome da li i koliko sudije pojedinačno primjenjuju tu obavezu. Uočeno je da sudije Privrednog suda Crne Gore to gotovo uopšte ne čine.

Posrednici ističu i sporan način na koji sudije preporučuju medijaciju, jer se često dešava da stranke obeshrabre. Posredovanje je najzastupljenije u porodičnim sporovima i krivičnim postupcima prema maloljetnim licima, jer je Porodičnim zakonom propisano kao obavezno osim u slučaju nasilja u porodici), a posebno je propisano i zakonima o krivičnom postupku i postupanju prema maloljetnim učiniocima krivičnih djela.

Dana 7.3.2017. godine održana je panel diskusija na kojoj su predstavljeni zaključci i preporuke izvještaja. Detaljnije na: <http://www.hracion.org/?p=12462>.

- Istraživanje javnog mnjenja o percepciji građana o efikasnosti rada pravosudnog sistema Crne Gore i njegovih organa

U okviru projekta je sprovedeno i istraživanje javnog mnjenja o percepciji efikasnosti rada pravosudnog sistema Crne Gore i njegovih organa, kao i medijatora, advokata, javnih izvršitelja, sudskih vještaka i notara.

Istraživanje je sprovedeno na reprezentativnom uzorku od 1016 ispitanika. Prikupljanje podataka obavljeno je putem CATI metode (*Computer Aided Telephone Interview*). Istraživanje je izvršeno na reprezentativnom uzorku populacije koja posjeduje fiksni telefon u domaćinstvu. Anketiranje je obavljeno putem telefona, u trajanju od oko 20 minuta.

Ciljna populacija ovog istraživanja su bili državljani Crne Gore starosti od 18 i više godina. Uzorački okvir se zasniva na podacima iz popisa stanovništva iz 2011. godine i telefonskog elektronskog imenika. Stratifikacija uzorka je izvršena na nivou opštine, tipa naselja, tj. urbaniteta, starosnih kategorija i pola. Prikupljanje podataka je sprovedeno u periodu od 30. januara do 11. februara, 2017. godine.

U nastavku su predstavljeni ključni nalazi istraživanja, koje je dostupno na: <http://www.hracion.org/?p=13250>.

Sudstvo i tužilaštvo

U februaru 2017. godine povjerenje u pravosudni sistem imalo je manje od polovine građana starijih od 18 godina. U odnosu na rezultate istraživanja iz 2016. godine, nivo povjerenja građana u pravosudni sistem je snižen, dok je povećan broj onih koji nisu imali stav. Građani su najčešće bili u kontaktu sa notarima, sudovima i advokatima. Najmanje direktnog kontakta u posljednje dvije godine građani su imali sa medijatorima (1.0%) i Ombudsmanom (0.5%).

U sudskom postupku, kao stranka, našlo se oko 19% ispitanika. Zadovoljstvo radom suda izrazilo je oko 33% ispitanika, dok oko 40% ispitanika nije bilo zadovoljno radom suda u tom postupku. Većina građana, njih 65%, smatralo je da sudski postupci traju nepotrebno dugo, jer sudovi nijesu dovoljno efikasni.

U slučajevima napada na novinare, afere „Snimak“, pokušaja državnog udara i policijske torture posle protesta 2015. godine, oko trećina građana je u potpunosti bila nezadovoljna radom tužilaštva. Više od trećine građana je nezadovoljno radom tužilaštva u slučajevima procesuiranja krivičnih prijava povodom izbora i afere „Marovići“. U slučaju afere „Telekom“, 34% ispitanika nema informacija o radu tužilaštva. Nešto više od polovine građana navodi da smatra da tužioci nedovoljno obrazlažu svoje odluke. Kada se posmatra raspodjela odgovora među onim ispitanicima koji imaju stav o postupanju tužilaštva u izdvojenim procesima, zaključuje se da od 60% do 70% tih ispitanika ocjenjuje rad tužilaštva u tim slučajevima potpuno ili uglavnom nezadovoljavajućim.

Medijatori

U 24.6% slučajeva, sud je preporučio rješavanje spora posredovanjem (medijacijom), od čega je više od pola (55.8%) ispitanika prihvatilo prijedlog suda. U polovini slučajeva, proces medijacije je doveo do sporazuma. 40% korisnika ovih usluga je zadovoljno ostvarenom saradnjom.

U opštoj populaciji, manje od polovine građana je znalo šta je posredovanje (medijacija). Od ukupne populacije, 1.4% ispitanika je koristilo usluge medijatora, najčešće su u pitanju bili radni ili porodični sporovi. Samo jedan dio njih je platio

angažovanje medijatora.

Većina ispitanika koji su bili u kontaktu sa medijatorom nije upoznato sa mogućnošću podnošenja eventualne pritužbe na njegov/njen rad.
Sudski vještaci

U postupku u kome je angažovan vještak, navelo je da je učestvovalo 7.5% ispitanika. Oko 45% ispitanika je smatralo da su nalaz i mišljenje koje je uradio vještak bili precizni i razumljivi, a nešto više od polovine da je proces vještačenja okončan u razumnom roku. Trećina ispitanika je smatralo da vještak nije nepristrasan u radu, a oko 27% da suprotna stranka utiče na rad vještaka.

Advokati

15.4% ispitanika navodi da je nekad angažovalo advokata. Na izbor advokata najčešće prvenstveni uticaj imaju prijatelji. U okviru saradnje sa advokatima, većina ispitanika je smatrala da je obavještavanje o bitnim promjenama u predmetu bilo blagovremeno, sa čim nije bilo saglasno 23,2%. Ispitanici koji smatraju da nisu bili blagovremeno obaviješteni o svim bitnim promjenama u predmetu, kao razlog, ukoliko im je poznat, navode najčešće neodgovornost i odugovlačenje advokata.

Većina ispitanika smatra i da je bilo obaviješteno blagovremeno o svim pojedinostima predmeta. 42% ispitanika smatra da je cijena advokatske tarife veća od optimalne.

Izvršitelji

Iskustvo sa javnim izvršiteljima je imalo 5,7% ispitanika. U 53.9% slučajeva, izvršitelj je bio angažovan protiv ispitanika.

Oko 16% ispitanika tvrdi da im nije uručeno rješenje o izvršenju. Oko 35% tvdi da nije dobilo priznanicu sa naznačenim troškovima prilikom naplate. Rešenje o izvršenju se češće uručuje krajem radne nedjelje, umjesto na početku, pa ne čudi što 63% ispitanika smatra ovaj rok prekratkim, posebno uzimajući u obzir da rok teče i tokom vikenda.

Većina ispitanika smatra rad izvršitelja uglavnom ili veoma zadovoljavajućim, a većina je i stava da je proces u kom su bili uključeni okončan u razumnom roku.

29% ispitanika koji su imali kontakt sa izvršiteljima je koristilo pravo na žalbu, najčešće zbog pojave nepravilnosti tokom postupka, zastare ili poništenja sudske odluke.

Notari

Kontakt s notarima je imalo 28.4% ispitanika, najčešće po preporuci prijatelja. Gotovo svi ispitanici su naveli da je usluga notara bila dovoljno brza, a tri četvrtine ispitanika da je notar bio spreman da ih poduči o posljedicama namjeravanog posla.

Blagu prednost u broju imaju ispitanici koji su notarsku tarifu ocijenili optimalnom u odnosu na one koji je smatraju skupom.

Ispitanici su genaralno zadovoljni radom notara, pa većina nije upoznata sa načinom na koji može podnijeti pritužbu na njihov rad.



Kingdom of the Netherlands

Projekat "Ka efikasnom pravosuđu – unaprijeđenje razvoja profesija u funkciji crnogorskog pravosuđa" podržava Kraljevina Holandija