

ANALIZA PRIMJENE ZAKONA O ZAŠTITI PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU ZA PERIOD 2017 – 2022.

Autorka
Darka Kisjelica

Podgorica, 9. jun 2023.

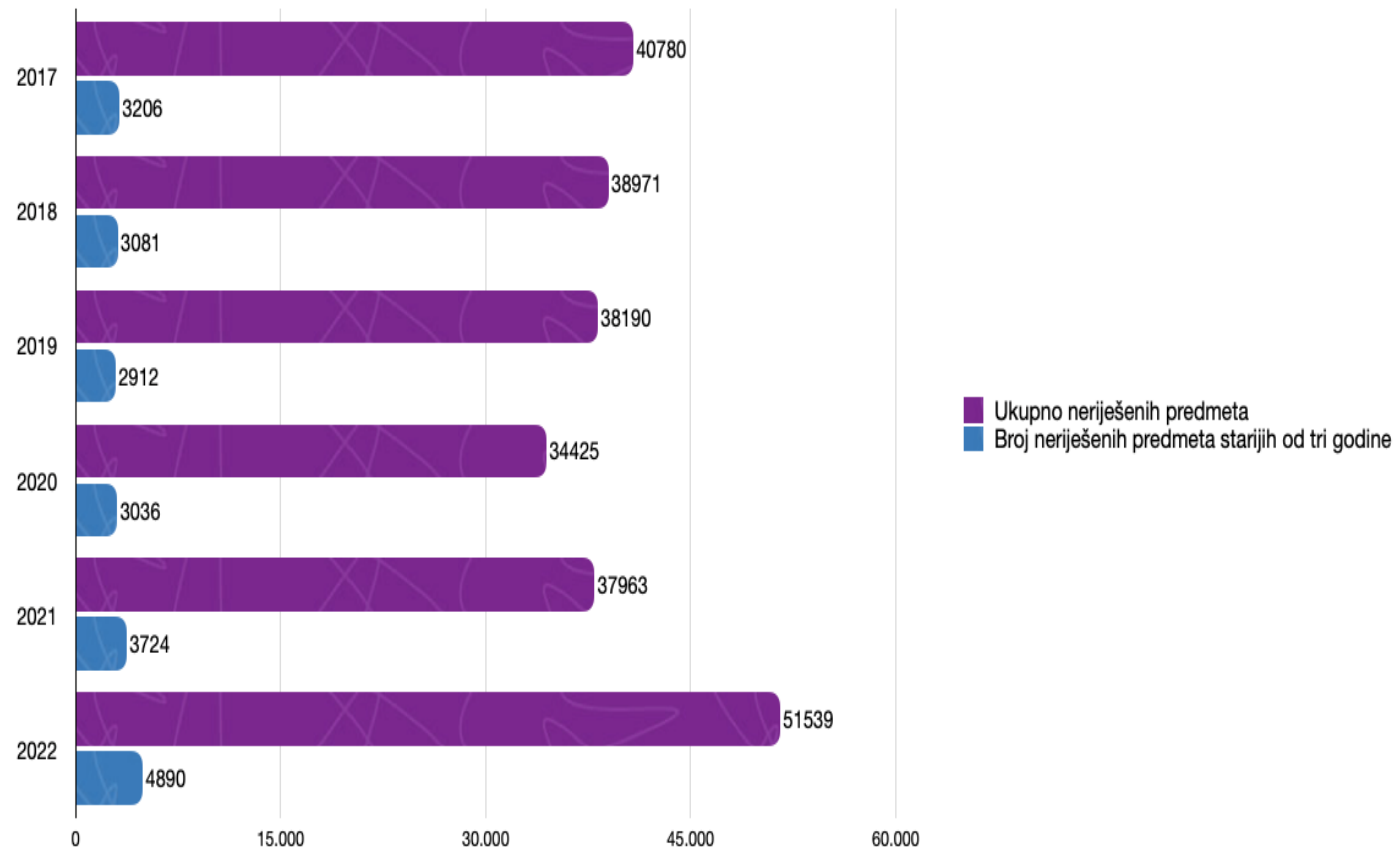
Izveštaj je pripremljen u okviru projekta "Pristup pravdi i ljudskim pravima u Crnoj Gori – projekat monitoring suđenja 2021 – 2023" koji Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) sprovodi u saradnji sa Akcijom za ljudska prava. Finansiran je od strane Evropske unije i kofinansiran od strane Ministarstva javne uprave Crne Gore. Sadržaj ovog izvještaja ne odražava nužno stavove donatora i za njega je isključivo odgovorna Akcija za ljudska prava.



AŽURNOST SUDOVA U PERIODU 2017 – 2022.

Broj neriješenih predmeta

- U posljednjih šest godina povećan je broj neriješenih predmeta za **12%** u odnosu na period 2011-2015.
- Samo za 2022. godinu **27%** u odnosu na šestogodišnji prosjek, a čak **35,7%** u odnosu na prethodnu, 2021. godinu.

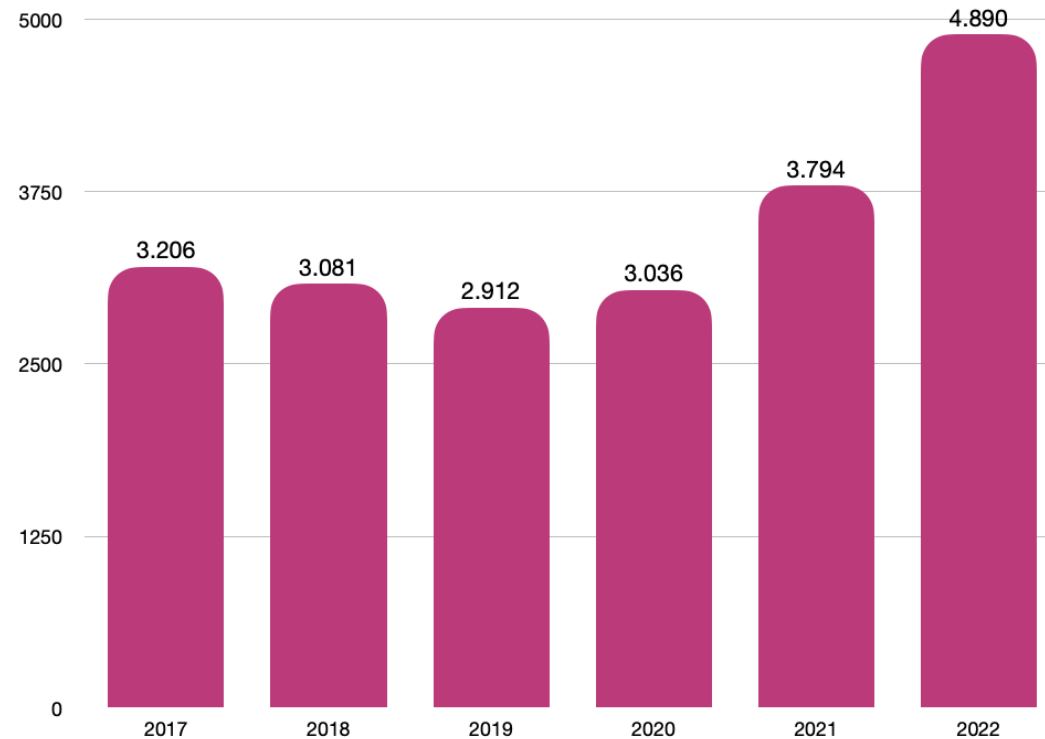


Broj neriješenih predmeta 2017-2022

AŽURNOST SUDOVA U PERIODU 2017-2022.

Broj neriješenih starih predmeta

- U poslednjih šest godina, broj neriješenih starih predmeta (starijih od tri godine, predmeta tzv. crvenih omota) uvećan je **za 23,8%** u odnosu na period 2011-2015.
- **Povećanje broja starih predmeta najizrazitije je u 2022. u odnosu na šestogodišnji prosjek i iznosi čak 40%.**



Rast broja neriješenih predmeta starijih od tri godine

AŽURNOST SUDOVA U PERIODU 2017-2022.

Broj zaostalih predmeta

- U poslednjih šest godina povećan je broj zaostalih predmeta za **11,4%** u odnosu na period 2011-2015.
- Umjesto smanjenja, broj zaostalih predmeta se **povećao za 49,5%** u odnosu na postavljeni cilj predviđen Akcionim planom za implementaciju Strategije reforme pravosuđa.

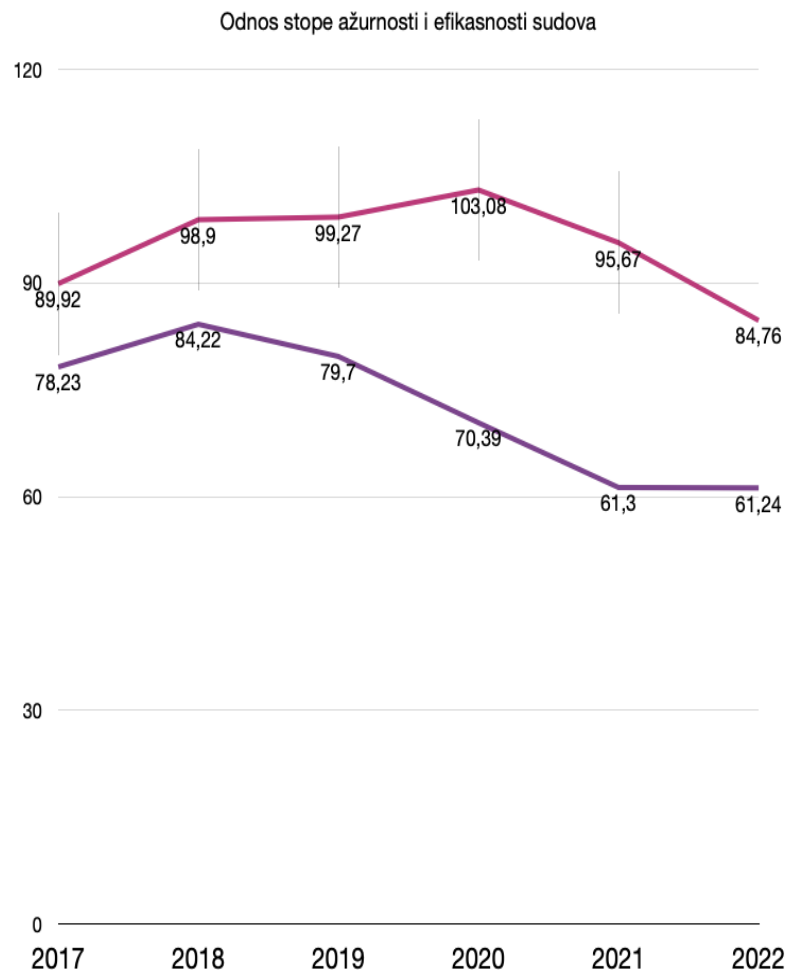


Prikaz rasta neriješenih predmeta starijih od 3 godine.

AŽURNOST SUDOVA U PERIODU 2017-2022.

Pad stope ažurnosti i efikasnosti sudova

- Stopa ažurnosti (CR indikator) je u šestogodišnjem periodu **pala za 3,7%** a stopa efikasnosti (ER indikator) **za 9,4%**.
- CR (*clearance rate*) indikator (stopa ažurnosti) je odnos između novih predmeta i završenih predmeta u toku određenog perioda, u postotcima.
- ER (efficiency rate) indikator (stopa/stepen efikasnosti) odnos između broja zaposlenih u sudu tokom jedne godine i broja riješenih predmeta u tom sudu na kraju godine.

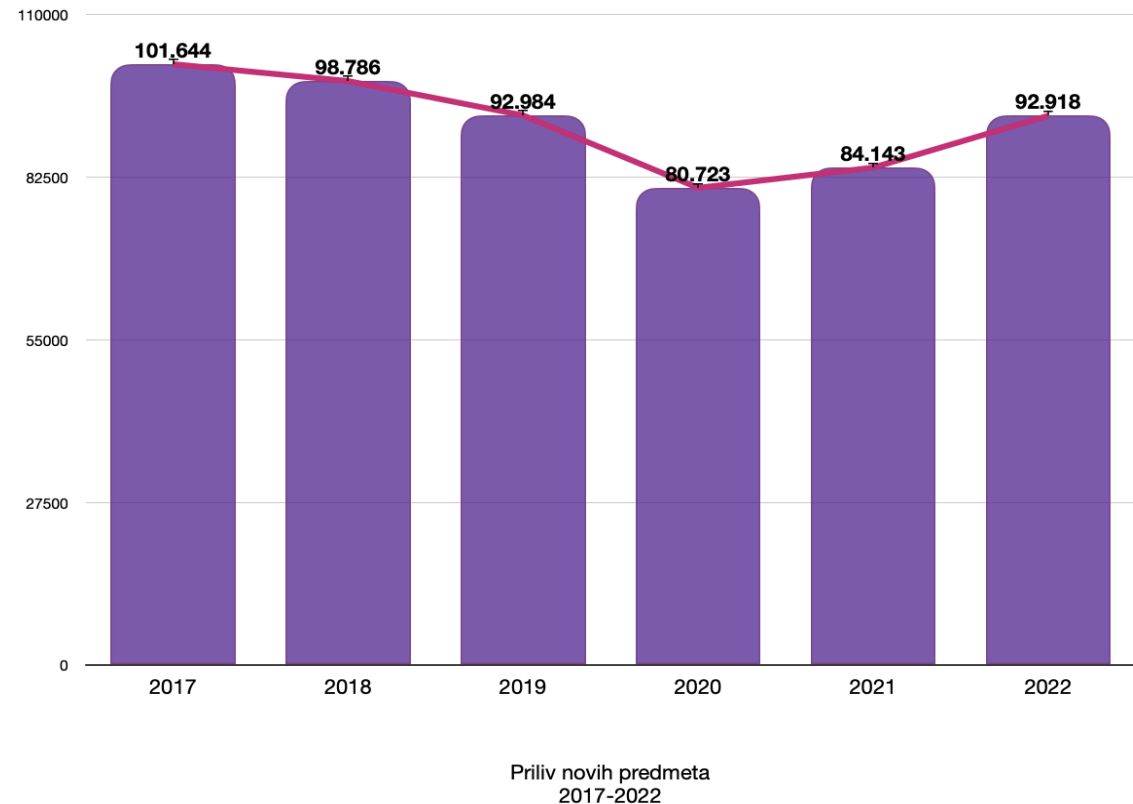


— Stopa ažurnosti (CR indikator)
— Stopa efikasnosti (ER indikator)

AŽURNOST SUDOVA U PERIODU 2017-2022.

Priliv novih predmeta

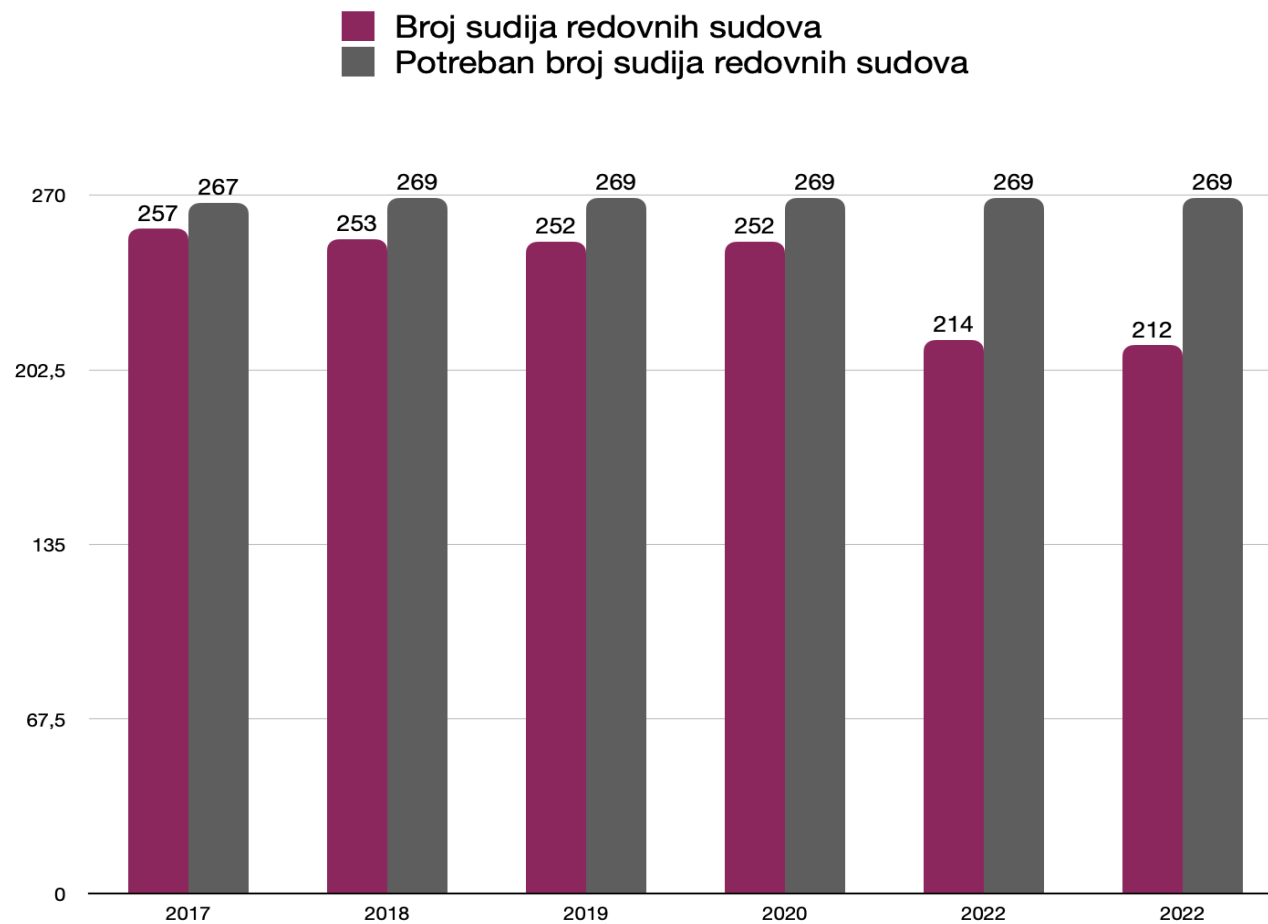
- U posljednjih šest godina prosječno godišnje primljeno **11% manje predmeta** nego ranije, za period 2011-2015.
- U 2022. priliv predmeta je u odnosu na prosječan godišnji priliv u periodu 2017-2022. povećan samo za 1%, pa nesrazmjerno povećanje broja neriješenih predmeta od 35,7% u odnosu na prethodnu godinu, odnosno od 27% u odnosu na šestogodišnji prosjek, **nije posljedica** povećanog priliva predmeta.



AŽURNOST SUDOVA U PERIODU 2017-2022.

Promjene u broju sudija

- Ukupan broj sudija redovnih sudova opao je sa **257** u 2017. na **212** sudija u 2022, što je **umanjenje od 17%**.
- Crna Gora je i dalje **druga** u Evropi po broju sudija u odnosu na broj stanovnika, odmah posle Monaka.
- Prosječan broj sudija u državama članicama Savjeta Evrope je 22,2 na 100.000 stanovnika, a u CG je prema podacima iz 2020. taj broj bio 49,8 sudija.

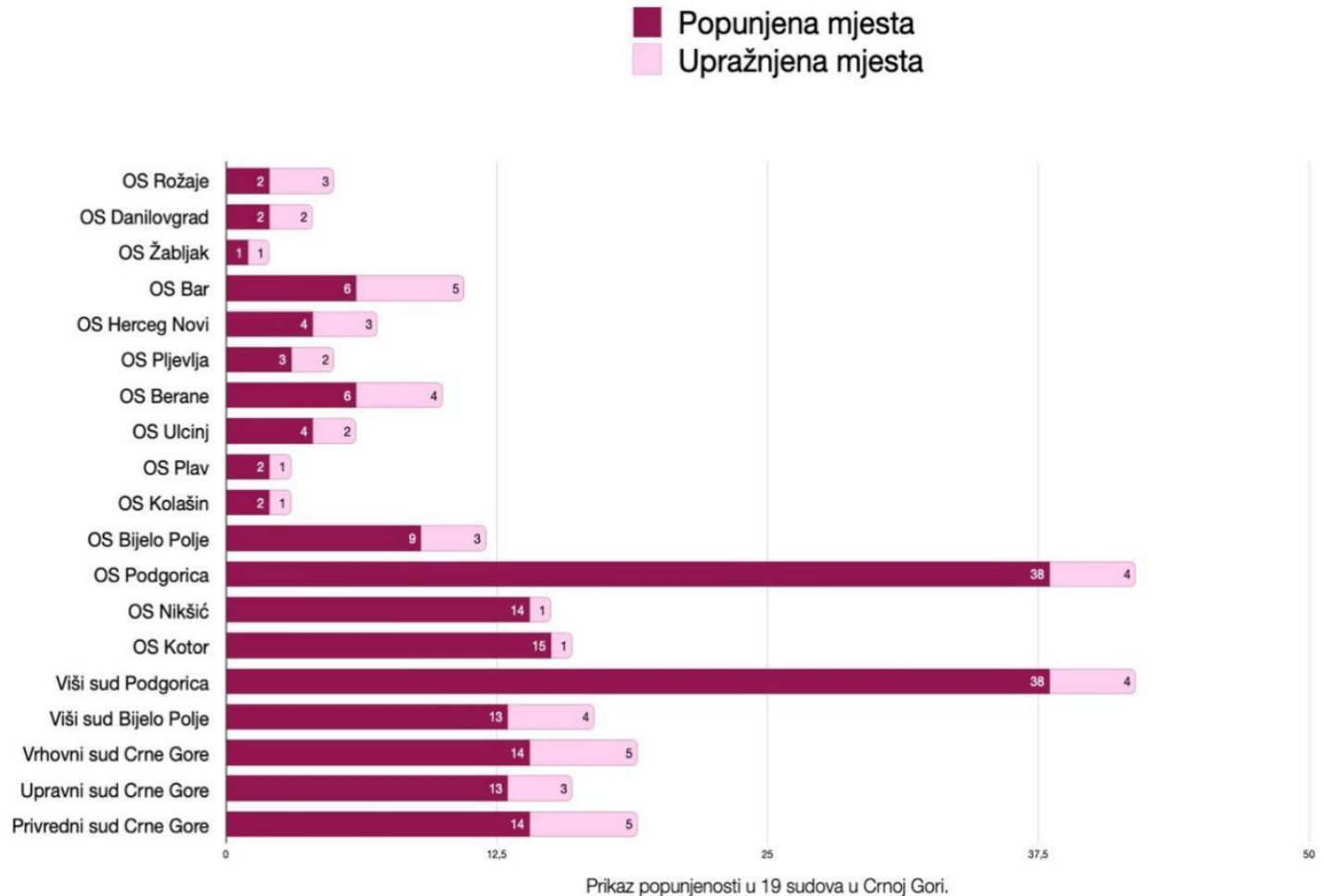


Prikaz odnosa aktivnih i predviđenih sudija redovnih sudova 2017-2022.

AŽURNOST SUDOVA U PERIODU 2017-2022.

Popunjenost sudijskog kadra u 19 sudova

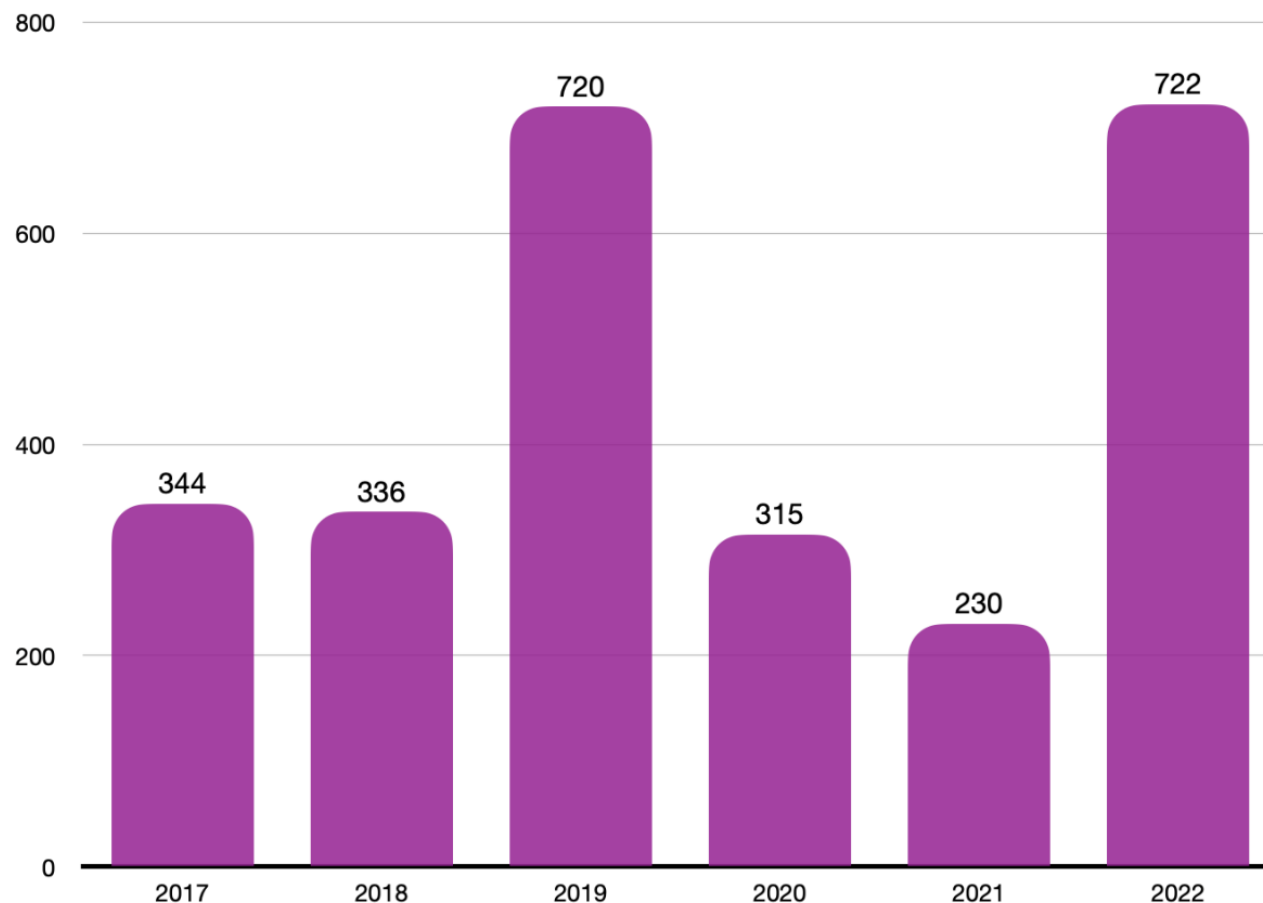
- Od 21 suda opšte nadležnosti, **samo 2 rade u punom kapacitetu**, a 19 ne.
- Popunjenost sudijskog kadra se kreće od 40% popunjenosti (npr. Osnovni sud Rožaje) do 93,7% popunjenosti (npr. Osnovni sud Kotor).



KONTROLNI ZAHTJEV – ZAHTJEV ZA UBRZANJE POSTUPKA

Povećanje broja kontrolnih zahtjeva za period 2017-2022.

- U posljednjih šest godina broj podnijetih kontrolnih zahtjeva povećan je **2,3 puta** u odnosu na period 2011-2015.
- Najviše kontrolnih zahtjeva je podneseno Upravnom sudu, **čak 44,4%** u odnosu na ukupan broj kontrolnih zahtjeva.
- Kontrolni zahtjev je podnošen u svakom **90.** neriješenom predmetu, odnosno u svakom **8.** starom predmetu (tzv. predmetu crvenog omota).

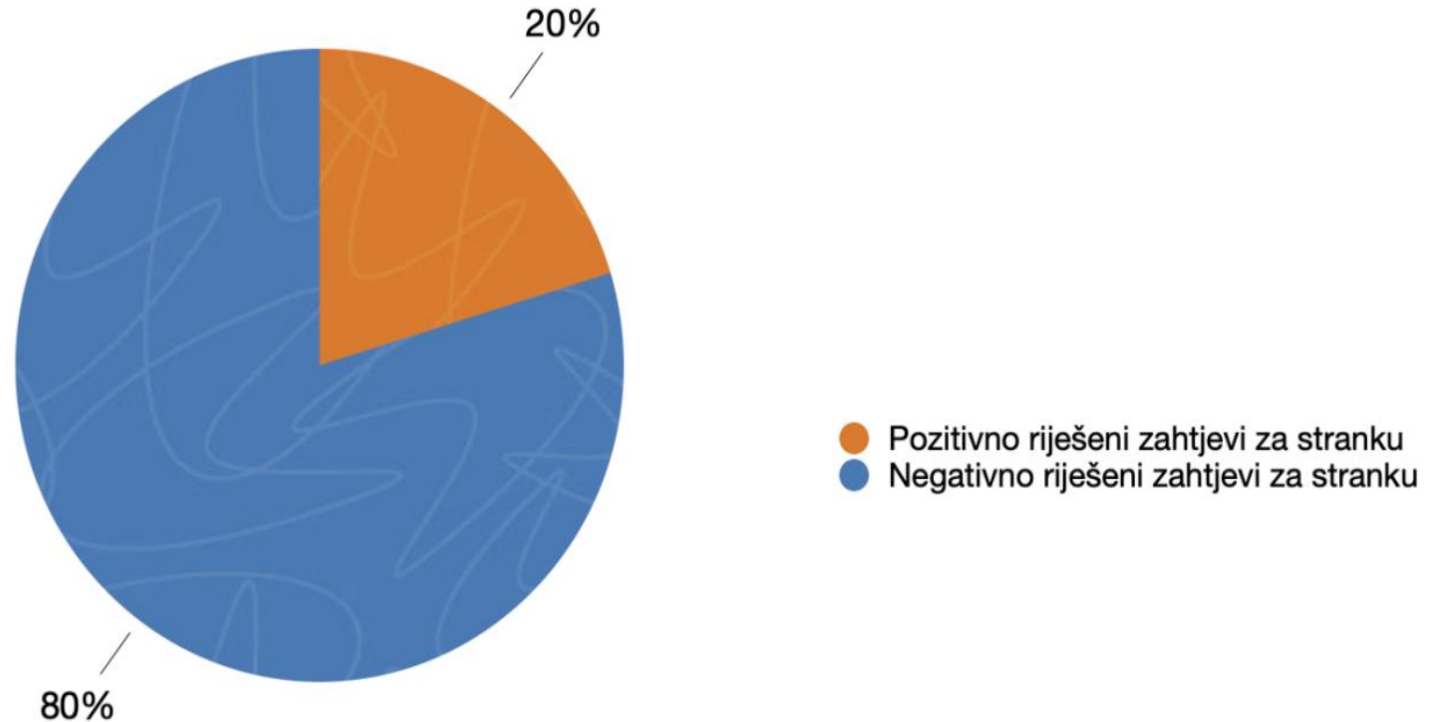


Broj podnijetih kontrolnih zahtjeva
2017-2022

KONTROLNI ZAHTJEV – ZAHTJEV ZA UBRZANJE POSTUPKA

Način odlučivanja

- Od 2.667 podnijetih zahtjeva, **20,3%** je pozitivno riješeno za stranku.

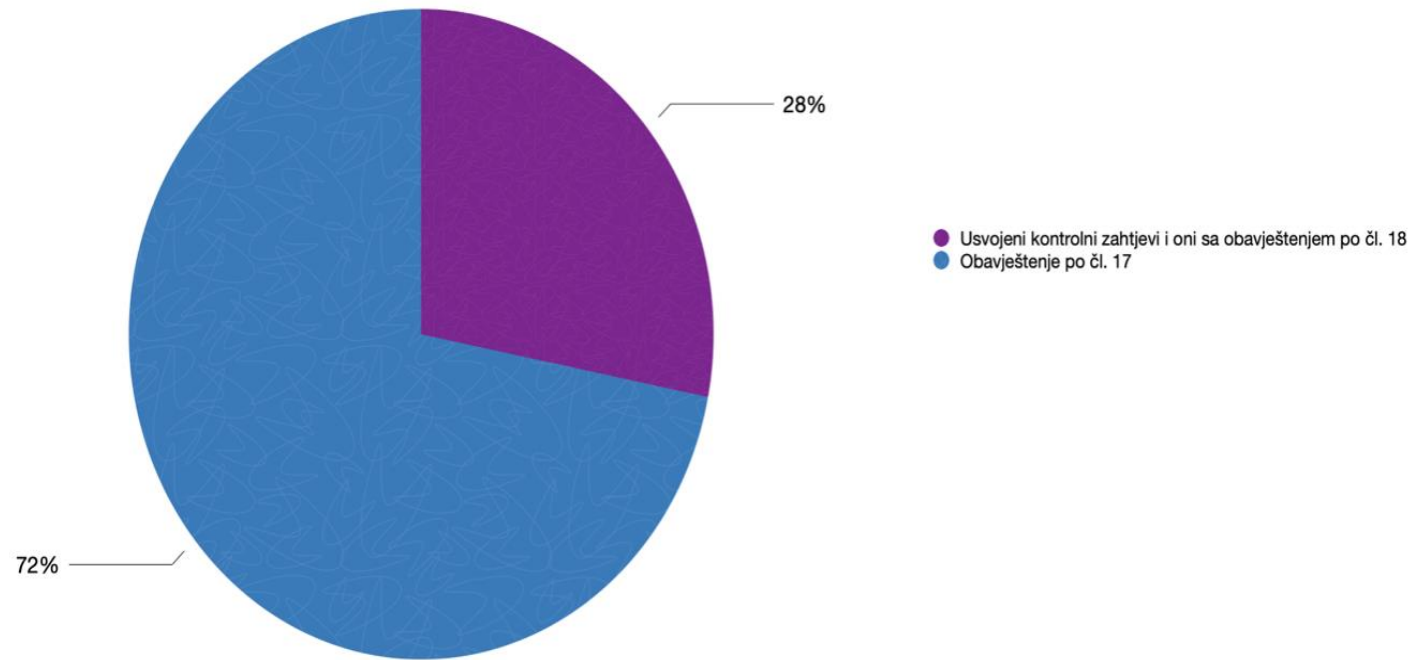


Prikaz postupanja po kontrolnim zahtjevima
2017-2022

KONTROLNI ZAHTJEV – ZAHTJEV ZA UBRZANJE POSTUPKA

Prihvatanje kontrolnog zahtjeva – član 17 i 18

- Od 541 kontrolnog zahtjeva, koji su za stranku riješeni pozitivno, 152 je usvojeno po članu 18 Zakona, a u 389 slučajeva stranci je dato obavještenje po članu 17 Zakona.



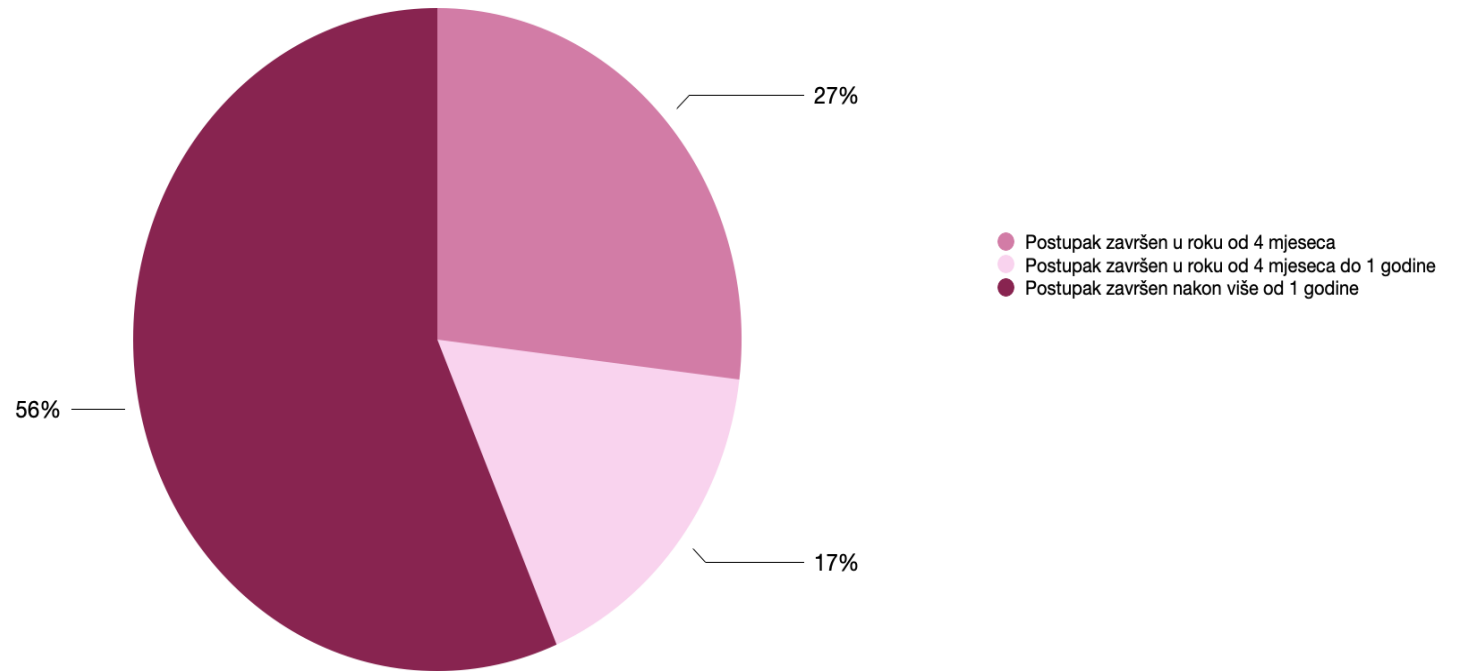
Pregled odluka o kontrolnim zahtjevima koji su za stranku riješeni pozitivno.

KONTROLNI ZAHTJEV – ZAHTJEV ZA UBRZANJE POSTUPKA

Usvajanje kontrolnog zahtjeva i njegova djelotvornost – član 18

➤ Usvajanje kontrolnog zahtjeva (član 18) kojim se nalaže prioritarno rješavanje predmeta ili sudiji ostavlja rok do četiri mjeseca da predmet riješi ili preduzme radnju, **djelotvorno je samo u 1/3 slučajeva**, kada u tom roku stvarno i dovodi do ubrzanja - rješenja predmeta ili preduzimanja radnje.

➤ Nivo djelotvornosti se nije povećao u odnosu na period 2011-2015, već je ostao isti.

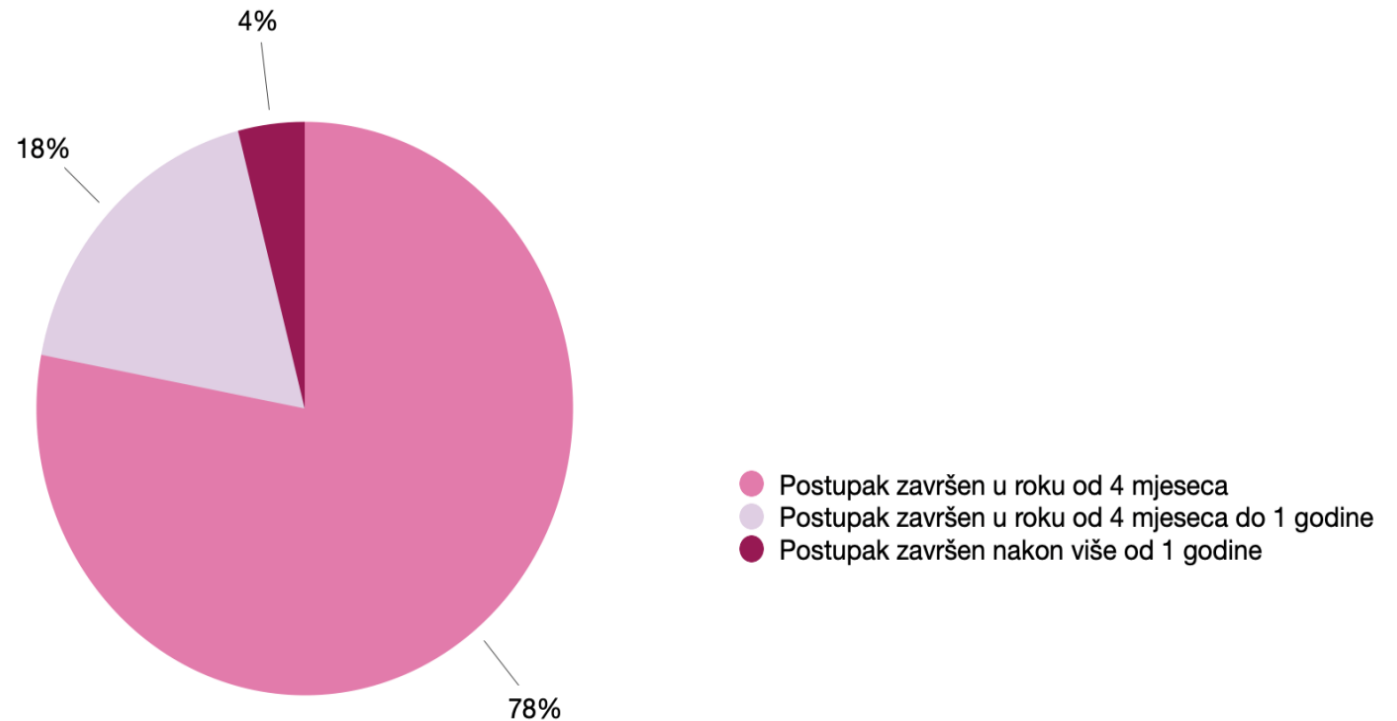


Pregled postupanja u predmetima u kojima je usvojen kontrolni zahtjev i naloženo prioritarno postupanje.

KONTROLNI ZAHTJEV – ZAHTJEV ZA UBRZANJE POSTUPKA

Obavještenje stranke i njegova djelotvornost – član 17

- Obavještenje stranci (član 17) da će sudija u roku od 4 mjeseca preduzeti radnju ili okončati predmet **djelotvorno je u visokom procentu od 78% ili u skoro 4/5 slučajeva**, (najviše zahvaljujući uspješnosti pred Upravnim sudom - 82% - ispitanog uzorka).

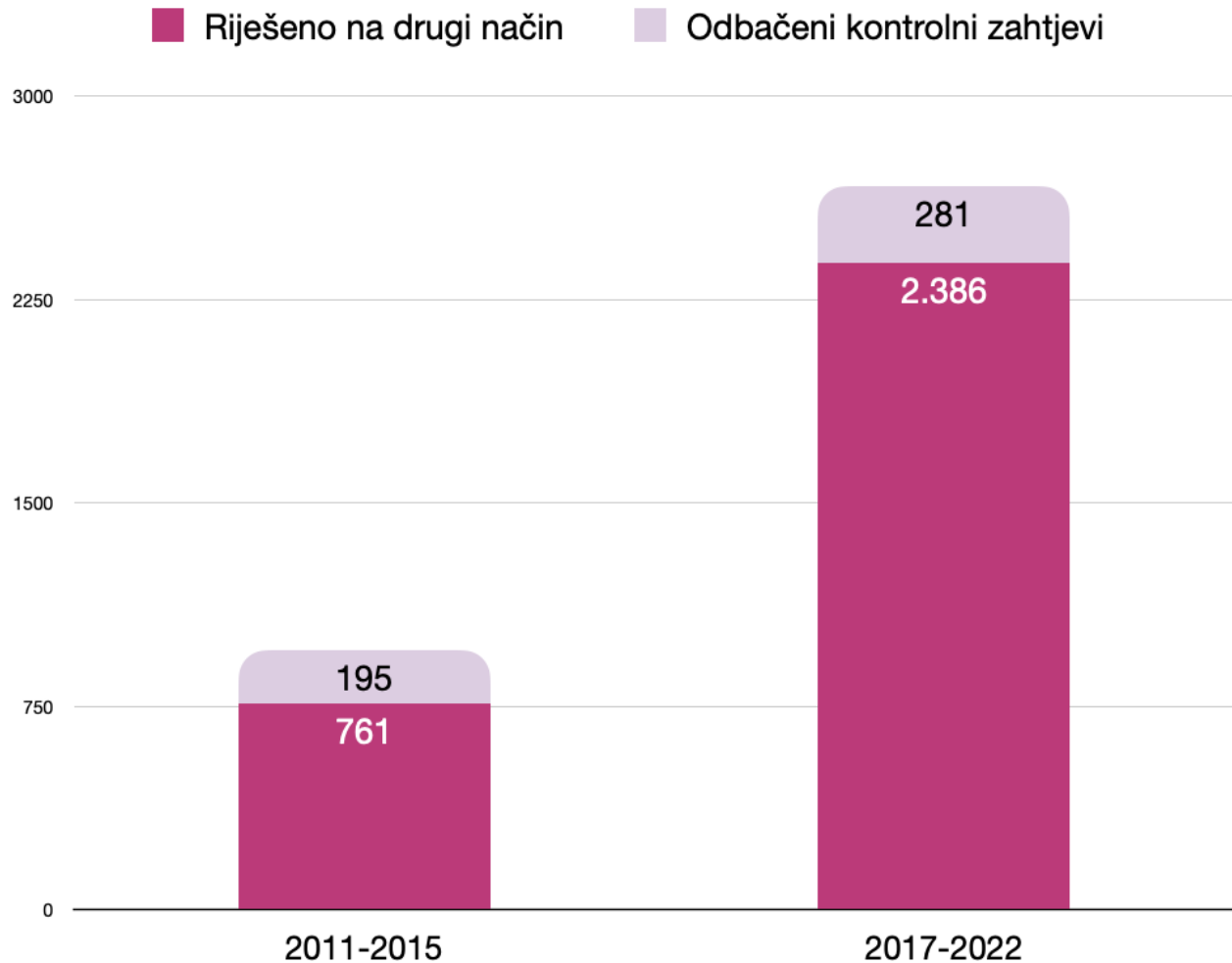


Pregled postupanja u predmetima u kojima je kontrolni zahtjev riješen obavještenjem.

KONTROLNI ZAHTJEV – ZAHTJEV ZA UBRZANJE POSTUPKA

Odbacivanje kontrolnih zahtjeva

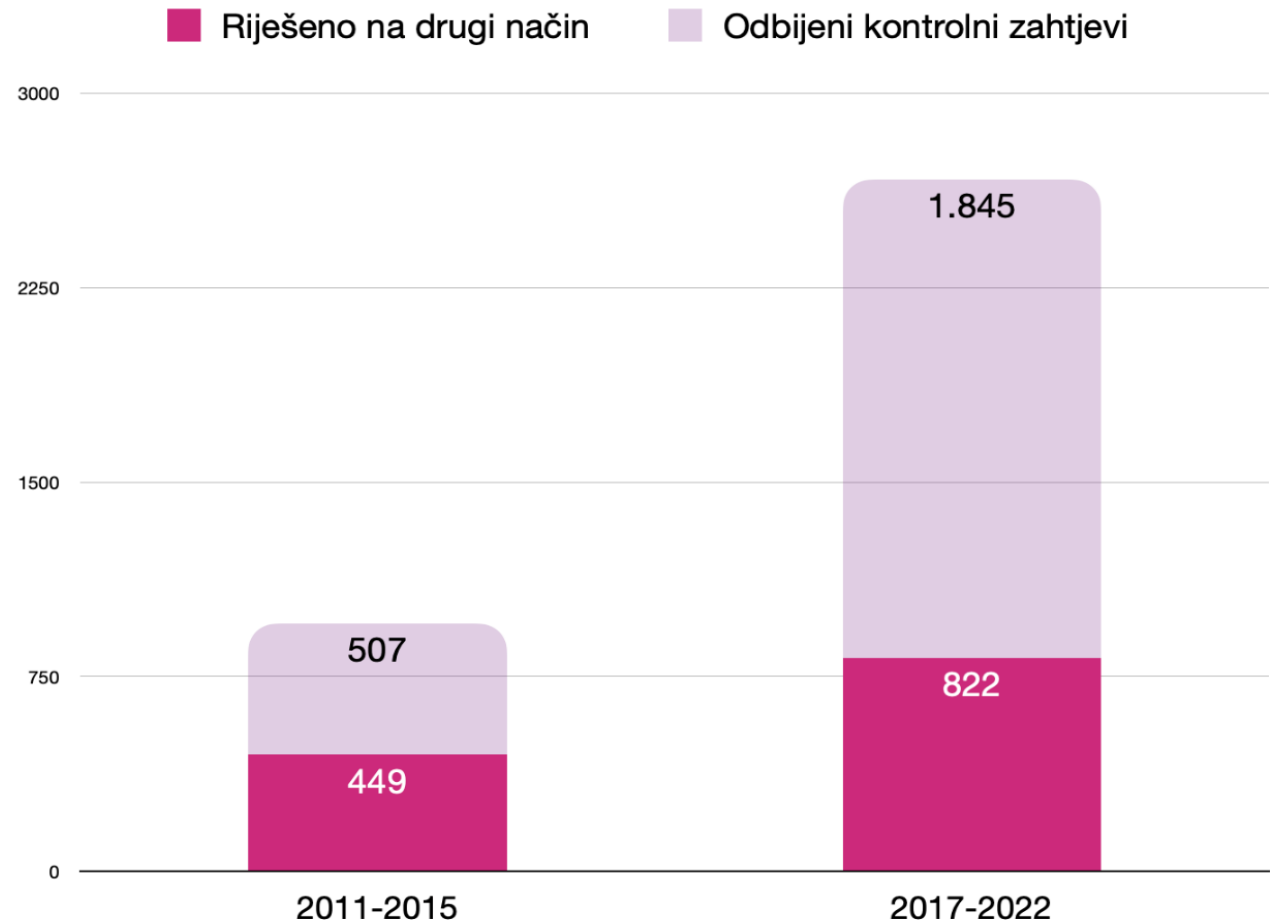
- Od ukupno 2667 kontrolnih zahtjeva podnijetih u posljednjih šest godina, odbačeno je 281 ili **10%**, što je **dvostruko manje** nego u periodu 2011-2015, kada je bilo odbačeno 20%.



KONTROLNI ZAHTJEV – ZAHTJEV ZA UBRZANJE POSTUPKA

Odbijanje kontrolnih zahtjeva

- U periodu 2017-2021, odbijeno je ukupno 1845 kontrolnih zahtjeva ili **69%**, što je **znatan porast** u odnosu na period 2011-2015, kada ih je odbijeno 50%.
- Od 69%, u čak 10% je odbijen kontrolni zahtjev zbog toga što je odluka u glavnom predmetu već donijeta u momentu odlučivanja o kontrolnom zahtjevu. **Dakle, ovaj podatak može da ukaže da podnošenje kontrolnog zahtjeva samo za sebe postiže efekat ubrzanja postupka.**

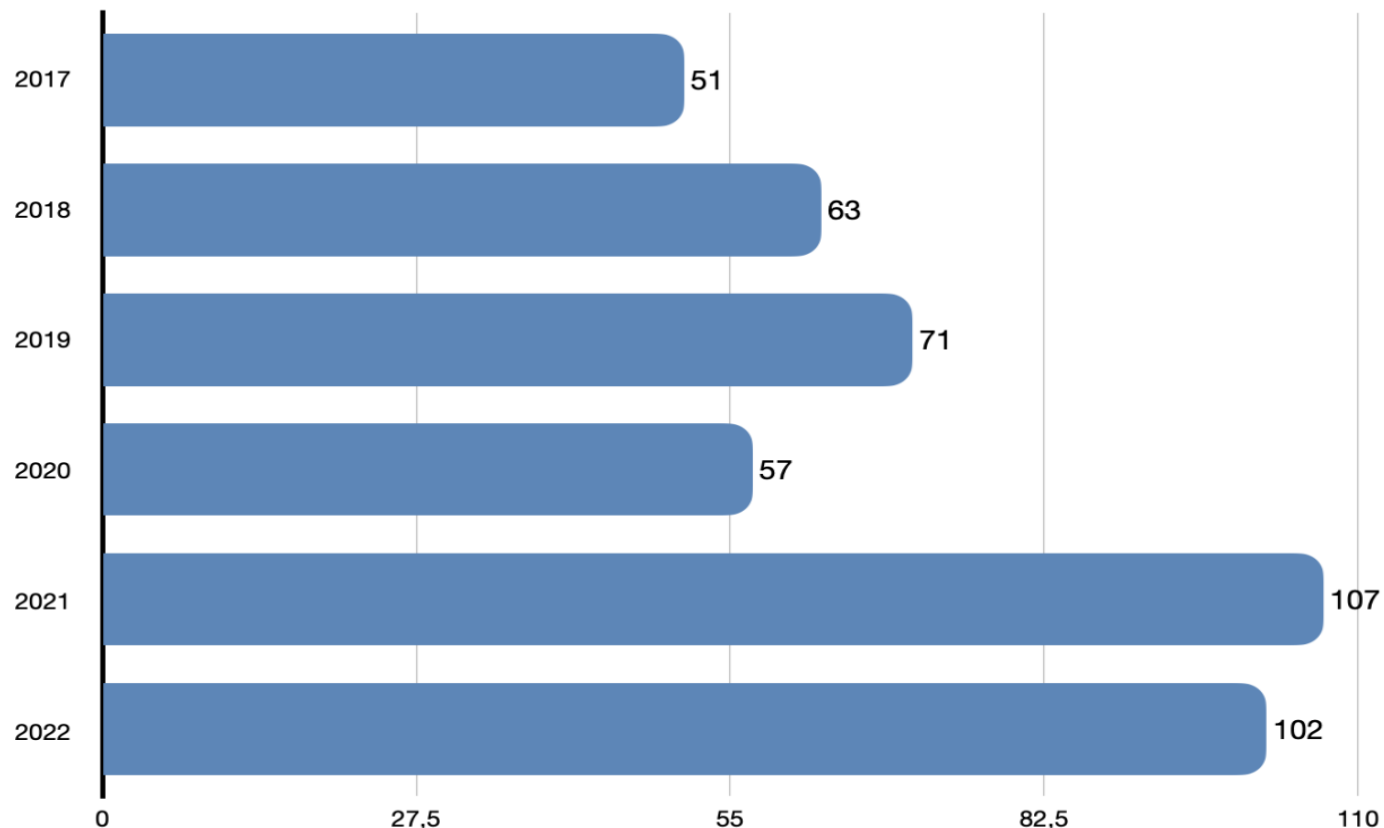


Prikaz odnosa odbijenih kontrolnih zahtjeva i zahtjeva riješenih na drugi način

TUŽBE ZA PRAVIČNO ZADOVOLJENJE

Povećanje broja podnijetih tužbi za period 2017-2022.

- U poslednjih šest godina prosječno je godišnje podnošeno 75 tužbi, pa u odnosu na period 2011-2015, kada je prosječno podnošeno 45, postoji **povećanje od 66%**.
- Tužba za pravično zadovoljenje je podnošena u svakom 46-om predmetu starijem od tri godine ili u 2,1%.
- Tužbe su usvojene u 52,3% slučajeva, što je neznatna razlika u odnosu na period 2011-2015. kada je taj procenat bio 50%.

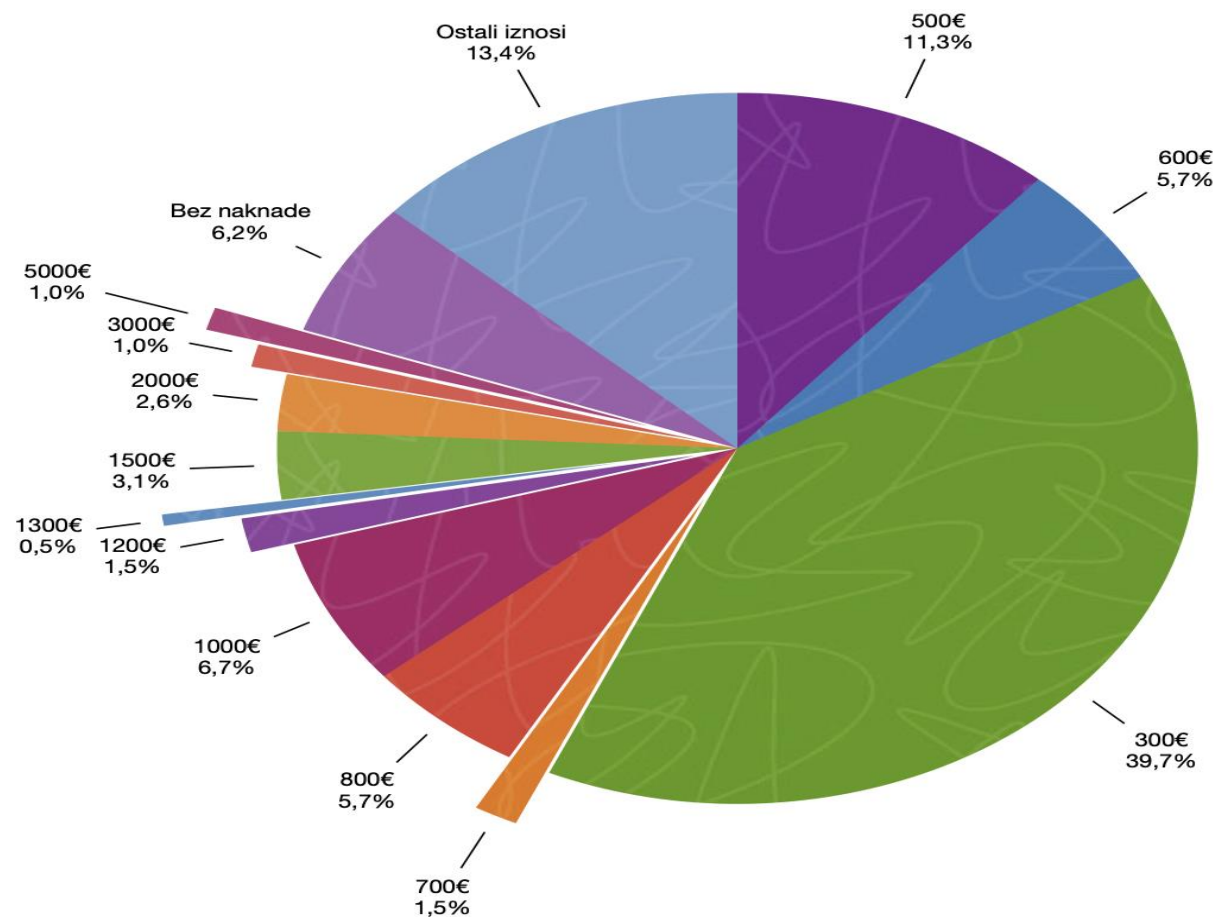


Broj tužbi za pravično zadovoljenje
2017-2022

TUŽBE ZA PRAVIČNO ZADOVOLJENJE

Dosuđene naknade u predmetima u kojima je utvrđena povreda

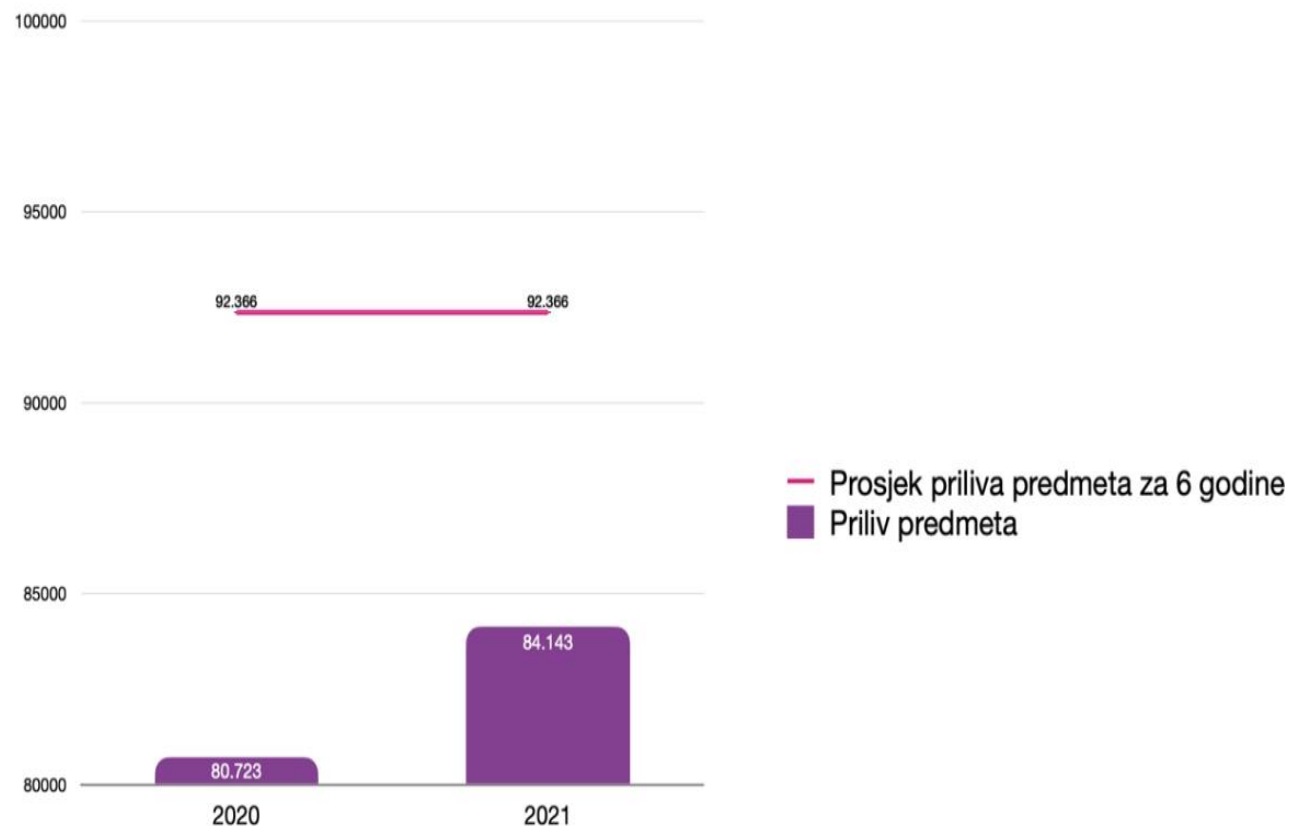
- Najniža zakonom predviđena naknada od 300€ dosuđena je u 77 predmeta, odnosno u skoro 40% slučajeva.
- Najviša zakonom predviđena naknada od 5.000€ dosuđena je u dva slučaja još davne 2017. i u jednom slučaju 2019.
- Najviša dosuđena naknada u odlukama iz 2020., 2021. i 2022. nije prelazila 2.000€.



Pregled dosuđenih naknada u predmetima u kojima je utvrđena povreda i usvojen tužbeni zahtjev.

UTICAJ EPIDEMIJE VIRUSA COVID-19 I ŠTRAJKA ADVOKATA NA RAD SUDOVA

- Zastoj u radu sudova zbog epidemije COVID19 i štrajka advokata nije imao vidljiv uticaj na pogoršanje ažurnosti u radu sudova.
- 2020. godine, za vrijeme proglašenja epidemije Covid 19, broj primljenih predmeta je bio apsolutno najmanji (80.723), a 2021, koju je obilježio štrajk advokata, nešto veći (84.143), što znači da je **priliv predmeta u te dvije godine bio ispod prosjeka za šest godina** (92.366) za 12% odnosno za 8,9%.



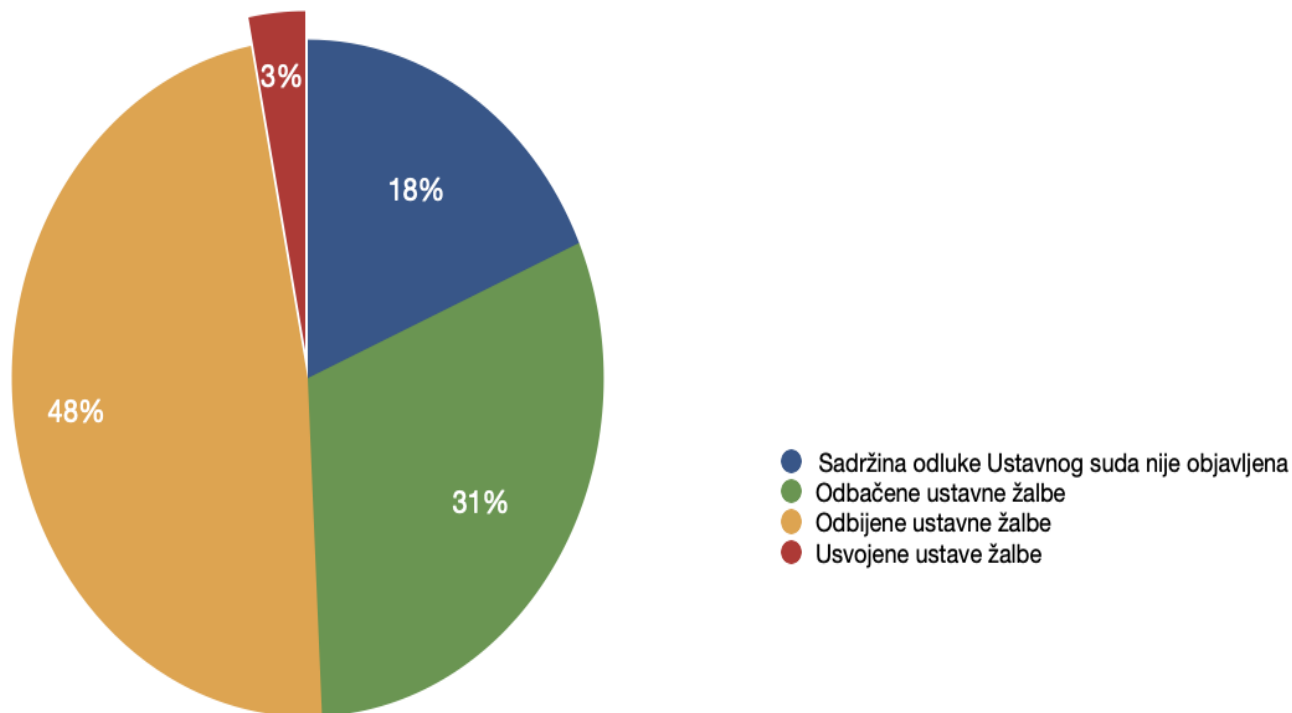
SUDOVI ZA PREKRŠAJE 2017-2022.

- U poslednjih šest godina sudovima za prekršaje je podnijeto **45** kontrolnih zahtjeva, od kojih je 14 odbijeno, u 28 je dostavljeno obavještenje po članu 17, jedan je usvojen po članu 18, a u dva su podnosioci odustali od kontrolnog zahtjeva.
- Žalba protiv odluke o kontrolnom zahtjevu podnijeta je u dva slučaja.
- Tužbi za pravično zadovoljenje nije bilo.
- Iako je stopa ažurnosti sudova za prekršaje sa 111% u 2017. pala na 80% u 2022. broj podnijetih kontrolnih zahtjeva je bio zanemarljivo mali (prosječno nešto preko 7 kontrolnih zahtjeva godišnje).

USTAVNI SUD U PERIODU 2017-2022.

Ustavna žalba i suđenje u razumnom roku

- U poslednjih šest godina **usvojeno je samo 3% ustavnih žalbi** podnijetih protiv odluka Vrhovnog suda Crne Gore po tužbama za pravičnu naknadu zbog dugog trajanja postupka.
- **28%** ustavnih žalbi je odbačeno zbog toga što je pozivanje na povredu ustavnih prava bilo samo formalno bez navođenja utemeljenih razloga koji ukazuju na povredu ustavnog ili konvencijskog prava.



Pregled odluka Ustavnog suda o ustavnim žalbama protiv odluka Vrhovnog suda sa oznakom Tpz 2017-2022

UPRAVA I ODLUČIVANJE U RAZUMNOM ROKU

Upravni postupak i efikasnost odlučivanja

Nova rješenja u Zakonu o upravnom postupku

- Najvažnija izmjena za ubrzanje upravnog postupka - kad drugostepeni organ po žalbi već jednom poništi prvostepeno rješenje, a stranka izjavi žalbu na novo rješenje prvostepenog javnopravnog organa, drugostepeni organ je dužan da poništi prvostepeno rješenje i **sam riješi** upravnu stvar.

Nedostatak prelaznog rješenja

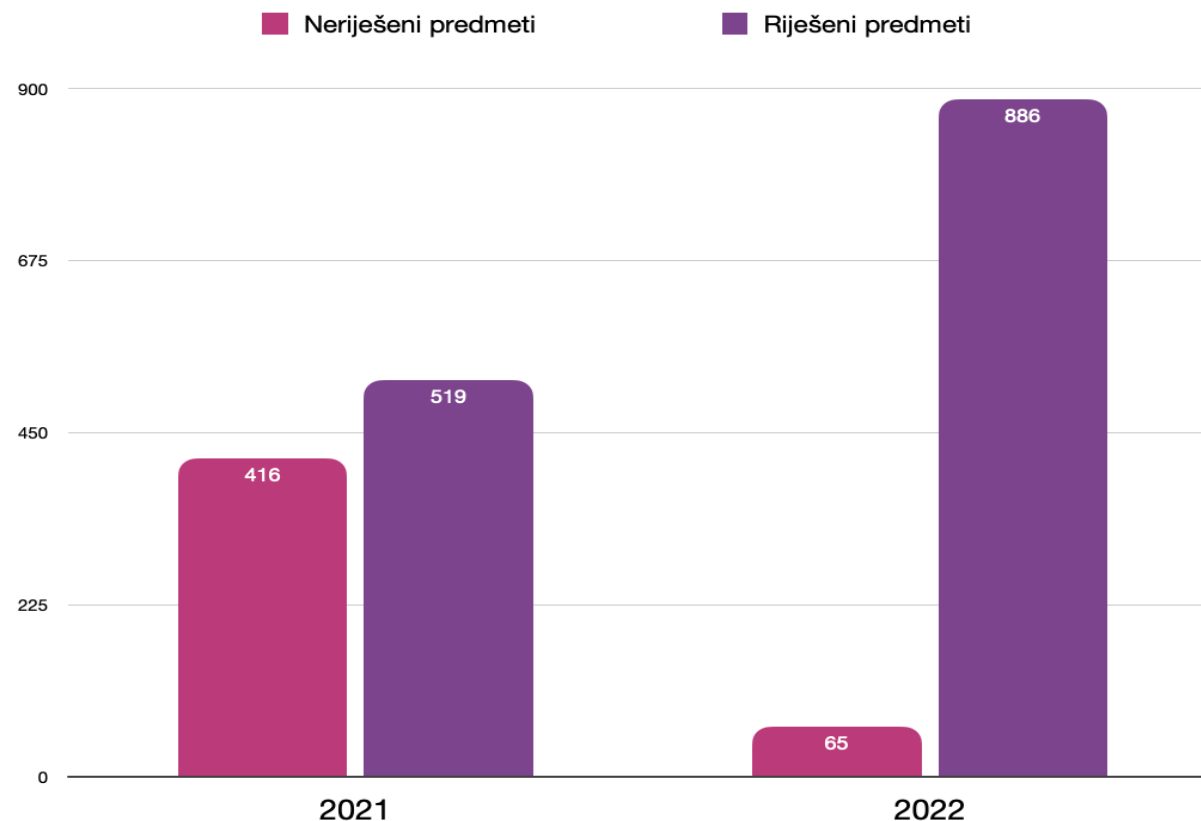
- Izmjena Zakona koja je najpogubnije uticala na odlučivanje u razumnom roku u upravnim stvarima - da se postupci koji do dana početka primjene novog zakona nijesu pravnosnažno okončani, okončaju po odredbama prethodnog Zakona o opštem upravnom postupku. Pod odredbe starog zakona spadaju svi još uvijek nezavršeni postupci vezani za postupak pravičnog obeštećenja i restitucije započeti po Zakonu o povraćaju imovinskih prava i obeštećenju još 2005. godine, mnogi postupci pred područnim jedinicama Uprave za katastar i državnu imovinu i sl.
- *Stanka Mirković i drugi protiv Crne Gore* – Evropski sud je utvrdio da je **uzrok predugog trajanja upravnog i upravnosudskog postupka neograničen broj vraćanja predmeta na ponovni postupak** - u postupku koji je bio započeo 2005. i koji je i poslije 12 godina još uvijek trajao, ukupno je bilo donijeto 16 odluka, pred upravom 8, i pred Upravnim sudom 8.

- **Nedostatak sredstva za ubrzanje upravnog postupka**

IZVJEŠTAJI O POSTUPCIMA PRED ORGANIMA UPRAVE

Komisija za žalbe Vlade Crne Gore i Komisija za žalbe u postupku povraćaja oduzetih imovinskih prava i obeštećenju

- Komisija za žalbe Vlade Crne Gore u 2021. riješila je malo više od polovine predmeta tj. 55,5%, a u 2022. 93,6% predmeta.
- Od oktobra 2021. do aprila 2022. postojao je skoro sedmomjesečni zastoj u radu uslijed izbora novih članova i predsjednika/ce Komisije.
- Komisija za žalbe u postupku povraćaja oduzetih imovinskih prava i obeštećenju je neažurna i ne objavljuje izvještaje.

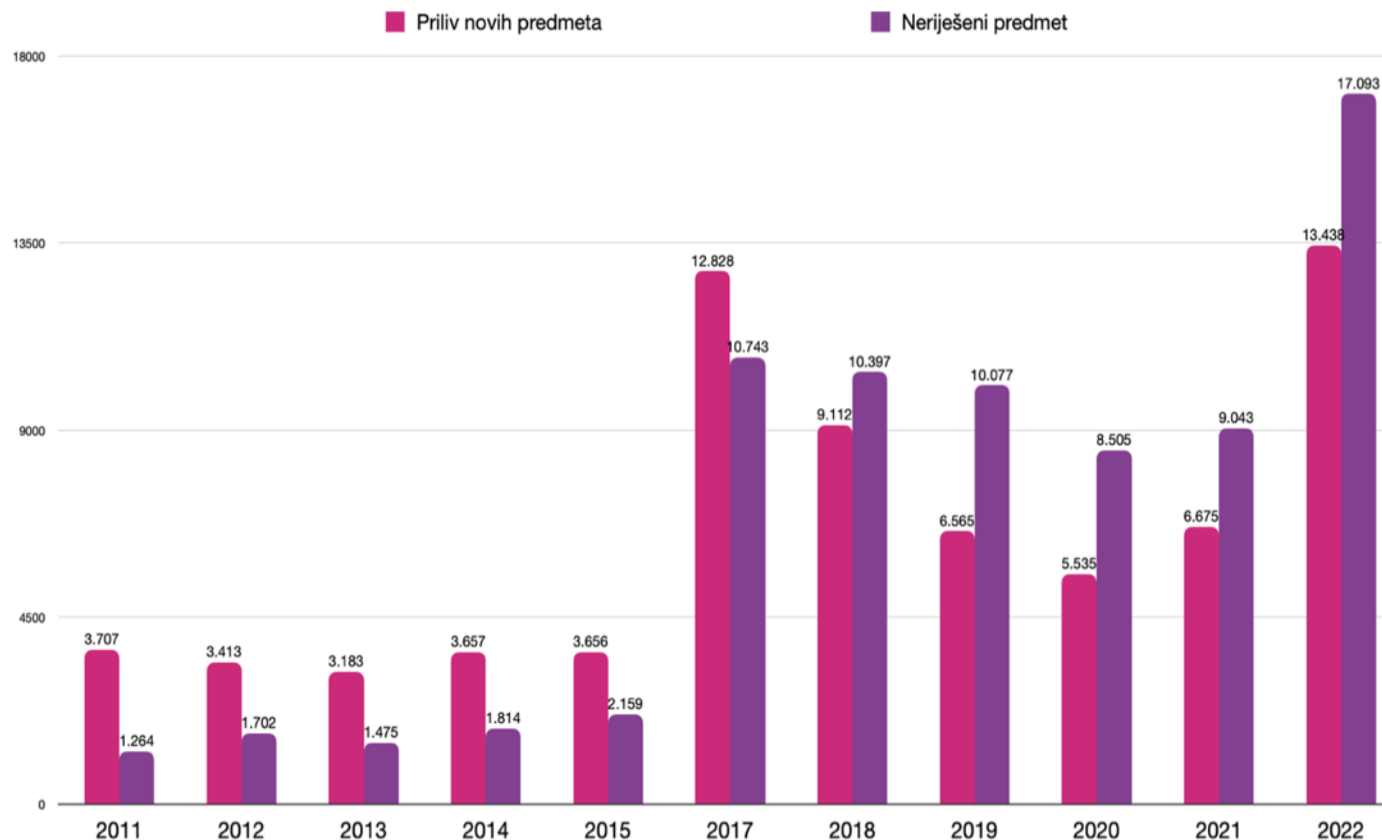


Odnos neriješenih i riješenih predmeta pred Komisijom za žalbe Vlade Crne Gore 2021-2022

KONTROLNI ZAHTJEVI I TUŽBE ZA PRAVIČNO ZADOVOLJENJE U UPRAVNO-SUDSKOM POSTUPKU 2017-2022.

Porast broja predmeta u Upravnom sudu

- Broj novih predmeta u Upravnom sudu se **utrostručio** u odnosu na period 2011-2015, tj. **učetvorostručio** 2022.
- Samo u periodu 2019 – 2021. došlo je do pada broja sudija sa 16 na 11.
- Vrijeme odlučivanja po tužbi u upravnom sporu, koje je u periodu 2011-2015. bilo od 6 do 8 mjeseci (175 dana, 199 dana, 238 dana), se povećalo na 538 dana u 2021, a u 2022. i na **zabrinjavajućih 1158 dana (preko 3 godine)**.



Odnos priliva novih predmeta i neriješenih predmeta u Upravnom sudu 2011-2022

KONTROLNI ZAHTJEVI I TUŽBE ZA PRAVIČNO ZADOVOLJENJE U UPRAVNO-SUDSKOM POSTUPKU 2017-2022

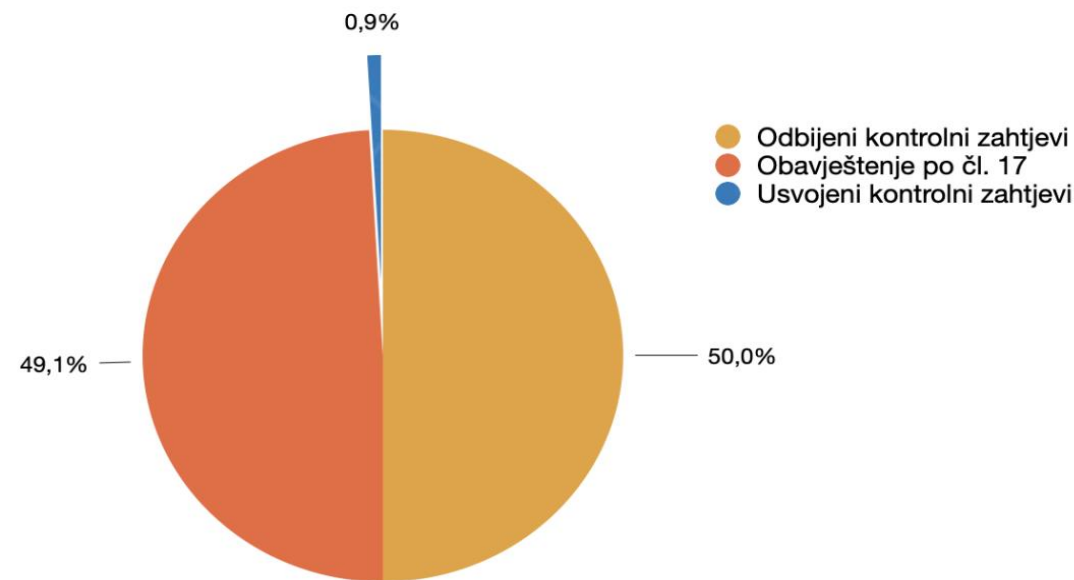
Broj kontrolnih zahtjeva

- U poslednjih šest godina, Upravni sud je odlučio o 1.184 kontrolna zahtjeva, što predstavlja čak **44%** svih rješenja donesenih po kontrolnim zahtjevima u svim crnogorskim sudovima, dakle, skoro polovinu.
- Prosječno je godišnje Upravnom sudu podnošeno 197 kontrolnih zahtjeva.
- Kontrolni zahtjev se podnosio u svakom **56.** neriješenom predmetu, što je 38% učestalije u odnosu na podnošenje zahtjeva u svakom **90.** nezavršenom predmetu na nivou svih sudova.

KONTROLNI ZAHTJEVI I TUŽBE ZA PRAVIČNO ZADOVOLJENJE U UPRAVNO-SUDSKOM POSTUPKU 2017-2022.

Način odlučivanja po kontrolnim zahtjevima

- Od 438 pregledanih odluka po kontrolnim zahtjevima, 219 je odbijeno (50%), a u istom procentu je udovoljeno zahtjevu stranke, odnosno u 215 slučajeva je dostavljeno obavještenje po članu 17 (49,1%), dok je u četiri slučaja kontrolni zahtjev usvojen (0,9%).



Uzorak odluka Upravnog suda o kontrolnim zahtjevima
2017-2022

KONTROLNI ZAHTJEVI I TUŽBE ZA PRAVIČNO ZADOVOLJENJE U UPRAVNO-SUDSKOM POSTUPKU 2017-2022.

Tužbe za pravično zadovoljenje

- Podaci o broju podnijetih tužbi za pravično zadovoljenje se od 2019. pojavljuju u godišnjim izvještajima Upravnog suda. Ukupno ih je bilo 74, od čega je 36 usvojeno, 10 djelimično usvojeno, 7 odbijeno a 21 odbačeno.

GODINA	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Broj podnijetih tužbi	0	0	13	6	30	25
Usvojenih	0	0	2	0	21	13
Djelimično usvojenih	0	0	7	2	0	1
Odbijenih	0	0	2	2	2	1
Odbačenih	0	0	2	2	7	10

SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U IZVJEŠTAJIMA EVROPSKE KOMISIJE O CRNOJ GORI

- U **svakom izvještaju u posljednjih 10 godina** ponovljeno da nije riješen problem pouzdanosti statističkih podataka o radu sudova.
- Puna primjena uputstava za prikupljanje statističkih podataka u skladu sa CEPEJ smjernicama ostaje izazov.
- Nedostupan je podatak o ukupnoj dužini trajanja postupaka jer se indikatori odnose na prosječno trajanje postupka pred jednom sudskom instancom i ne prati se trajanje postupka u pojedinačnim predmetima.
- Statistički podaci o učinku sudstva nisu sistematski analizirani ili korišćeni za upravljanje i osmišljavanje politika.
- Primjena IKT strategije i programa za sudstvo su na čekanju.
- Već 11 godina se ponavlja preporuka da se racionalizuje sudska mreža zbog velikog broja sudija u odnosu na evropski prosjek.
- Informaciono-tehnička opremljenost sudstva je još na čekanju.

EVROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA I SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU U CRNOJ GORI

- **Vukelić protiv Crne Gore** - od 4. 6. 2013. potvrđena djelotvornost kontrolnog zahtjeva kao pravnog lijeka u pogledu dužine postupka.
- **Vučeljić protiv Crne Gore** - od 17. 11. 2016. tužba za pravično zadovoljenje priznata kao djelotvoran pravni lijek za naknadu štete zbog prekomjernog trajanja postupka, iako ne dovodi do ubrzanja postupka.
- **Siništaj i drugi protiv Crne Gore** - od 20. marta 2015. ustavna žalba prihvaćena kao djelotvorni pravni lijek u pogledu razumnog roka i naknade štete zbog njegovog prekoračenja.
- **Siništaj protiv Crne Gore** - Evropski sud po prvi put utvrdio povredu člana 6 stav 1 (pravo na pravično suđenje) Konvencije zbog prekomjerne dužine trajanja postupka pred Ustavnim sudom Crne Gore, koji je trajao ukupno 4 godine, 4 mjeseca i 20 dana. U ovom predmetu je krajem maja 2023. došlo do zaključenja prijateljskog poravnanja, zajedno sa predmetom **Pajović protiv Crne Gore** u kojem je utvrđena ista povreda, s tim što je u tom predmetu postupak pred Ustavnim sudom Crne Gore trajao manje i to ukupno 3 godine, 7 mjeseci i 14 dana.

POSTUPCI PRED ZAŠTITNIKOM LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE POVODOM POVREDE PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU S OSVRTOM NA UPRAVNI POSTUPAK

- Pregledano je 48 pritužbi podnijetih Ombudsmanu u periodu 2017-2022. zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku povodom kojih je utvrđena povreda tog prava.
- Od toga, zbog neopravdano dugog suđenja pred sudovima podnijeto je 25 pritužbi ili **52%**. Zbog nerazumno dugog trajanja postupka pred organima uprave i Upravnim sudom podnijete su 23 pritužbe ili **48%** (od čega dvije zbog dugog trajanja postupka pred Upravnim sudom).
- Po Izvještaju Ombusmana za 2021. **glavni uzrok dugog trajanja postupaka u upravnim stvarima je primjena ranije važećih procesnih zakona**, Zakona o upravnom postupku i Zakona o upravnom sporu, umjesto novih zakona koji ograničavaju broj poništavanja i vraćanja predmeta na ponovni postupak odnosno obavezuju Upravni sud da, u slučaju ponovnog postupka u istoj upravnoj stvari, tu stvar sam riješi.
- U nedostatku posebnih pravnih sredstava za ubrzanje upravnog postupka, pritužba Ombudsmanu je jedini pravni lijek, koji je rijetko korišćen i **efikasan u 61% slučajeva**.

HVALA NA PAŽNJI!

Autora
Darka Kisjelica

Podgorica, 9. jun 2023.

Izveštaj je pripremljen u okviru projekta "Pristup pravdi i ljudskim pravima u Crnoj Gori – projekat monitoring suđenja 2021 – 2023" koji Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) sprovodi u saradnji sa Akcijom za ljudska prava. Finansiran je od strane Evropske unije i kofinansiran od strane Ministarstva javne uprave Crne Gore. Sadržaj ovog izvještaja ne odražava nužno stavove donatora i za njega je isključivo odgovorna Akcija za ljudska prava.

