

# ADVOKATURA U KONTEKSTU REFORME PRAVOSUĐA U CRNOJ GORI



# ADVOKATURA U KONTEKSTU REFORME PRAVOSUĐA U CRNOJ GORI

Gorjana Leković, Marija Đukić  
i Tea Gorjanc-Prelević

u saradnji sa  
Lukom Stijepovićem i Katarinom Bošković

Podgorica  
jun 2017.

ADVOKATURA U KONTEKSTU REFORME PRAVOSUĐA U CRNOJ GORI

Izdavač

Akcija za ljudska prava / Human Rights Action (HRA)  
Ulica Slobode 74/II, 81 000 Podgorica, Crna Gora  
Tel/fax: +382 20 232 348, 232 358  
hra@t-com.me  
www.hraction.org

Za izdavača

Tea Gorjanc-Prelević

Autorke

Gorjana Leković, Marija Đukić i Tea Gorjanc-Prelević  
u saradnji sa Lukom Stijepovićem i Katarinom Bošković

Urednica

Tea Gorjanc-Prelević

Prevod

Ana Tonić

Dizajn

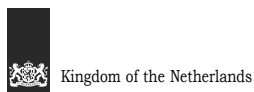
Dosije studio

Štampa

Mouse studio

Tiraž

300



U okviru projekta „Ka efikasnom pravosuđu – unaprijeđenje razvoja profesija u funkciji crnogorskog pravosuđa”, koji je podržala Kraljevina Holandija, Akcija za ljudska prava (HRA) i Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) objavili su pet izvještaja i organizovali rasprave o pravnom okviru i praksi profesija posrednika – medijatora, sudskih izvršitelja, notara, vještaka i advokata. Izvještaj „Advokatura u kontekstu reforme pravosuđa u Crnoj Gori” je posljednji objavljen u toj seriji.

Stavovi iznijeti u izvještaju nisu nužno i stavovi donatora.

## SADRŽAJ

<b>I JAČANJE SISTEMA ODGOVORNOSTI</b> .....	<b>5</b>
I.1. Uloga advokata u pravnom sistemu i društvu. ....	5
I.1.1. Advokatska profesija u međunarodnom i domaćem pravnom sistemu .....	5
I.1.2. Advokatska komora Crne Gore .....	6
I.1.3. Broj advokata u Crnoj Gori .....	7
I.1.4. Rezultati istraživanja javnog mnjenja .....	7
I.2. Advokatura u Strategiji reforme pravosuđa 2014–2018. ....	8
I.2.1. Jačanje sistema odgovornosti advokata u pogledu odgovornosti za nesavjesno pružanje pravne pomoći .....	8
I.2.2. Zaključak o primjeni strateških smjernica u odnosu na advokate. ....	13
I.2.3. Preporuke za novi Akcioni plan .....	15
I.3. Poštovanje advokatske etike i disciplinska odgovornost advokata. ....	15
I.3.1. Advokatska etika .....	15
I.3.2. Disciplinska odgovornost. ....	16
I.3.3. Disciplinski organi .....	17
I.3.4. Disciplinski postupak. ....	19
I.3.5. Analiza rada disciplinskih organa. ....	23
I.3.6. Obaveza plaćanja članarine Advokatskoj komori .....	33
I.3.7. Obaveza osiguranja od profesionalne odgovornosti .....	34
I.4. Zaključci i preporuke .....	35
<b>II CIJENA ADVOKATSKE USLUGE U KONTEKSTU PRAVA NA PRISTUP PRAVDI.</b> .....	<b>39</b>
II.1. Evropski okvir prava na pristup pravdi i cijena advokatske usluge .....	39
II.2. Regulacija cijene advokatskih usluga u državama EU .....	41
II.3. Predstojeće izmjene Advokatske tarife u Crnoj Gori .....	42
II.4. Advokatska tarifa u Crnoj Gori .....	44
II.5. Javno istaknuti predlozi za izmjenu advokatske tarife .....	46
II.5.1. Tarifni broj 11 .....	46
II.5.2. Advokatski troškovi u sporovima male vrijednosti i posredovanju .....	49
II.6. Zaključak .....	52
<b>III PORESKE OBAVEZE I DOPRINOSI ADVOKATA.</b> .....	<b>54</b>
III.1. Porez na dohodak fizičkih lica. ....	54
III.2. Doprinosi za obavezno socijalno i zdravstveno osiguranje. ....	55
III.3. Porez na dodatu vrijednost (PDV). ....	56
III.4. Podaci o poreskim dugovanjima advokata. ....	56
III.5. Preporuke za promjene zakonske regulative koja se odnosi na poreski tretman advokata .....	57
CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS .....	59

## NAPOMENA O AUTORSTVU:

- autorke poglavlja 1 su Gorjana Leković i Tea Gorjanc-Prelević u saradnji sa Katarinom Bošković,
- autorka poglavlja 2 je Tea Gorjanc-Prelević u saradnji sa Lukom Stijepovićem i Katarinom Bošković,
- autorka poglavlja 3 je Marija Đukić.



# I JAČANJE SISTEMA ODGOVORNOSTI

## 1. ULOGA ADVOKATA U PRAVNOM SISTEMU I DRUŠTVU

### 1.1. Advokatska profesija u međunarodnom i domaćem pravnom sistemu

Prema Ustavu Crne Gore i Zakonu o advokaturi, advokatura je nezavisna i samostalna profesija, koja pruža pravnu pomoć.<sup>1</sup>

Međunarodni ugovori o ljudskim pravima garantuju pravo na odbranu od strane advokata kao nezaobilazni minimalni standard ljudskog prava na pravično suđenje u krivičnom postupku, a ponekad i u postupcima za ostvarenje građanskih prava.<sup>2</sup>

Međunarodni instrumenti usvojeni u Ujedinjenim nacijama, Savjetu Evrope i Evropskoj uniji prepoznaju ključnu ulogu advokata u demokratskom društvu za zaštitu svih ljudskih prava, obezbjeđenje vladavine prava i pravne sigurnosti, kako prilikom odbrane ili zastupanja njihovih klijenata pred sudom tako i prilikom pružanja pravnih savjeta.<sup>3</sup> U cilju ostvarivanja pravde i zaštite javnog interesa, ovi instrumenti naglašavaju značaj obezbjeđenja nezavisnosti advokata, ali isto tako i njihove stručnosti i odgovornosti u korist njihovih klijenata i društva u cjelini.<sup>4</sup>

Udruženja advokata, advokatske komore, su profesionalne organizacije kojima je povjereno da u javnom interesu obezbjeđuju poštovanje profesionalnih advokatskih standarda i etike.<sup>5</sup>

Advokati su dužni da sve vrijeme održavaju čast i dostojanstvo njihove profesije kao ključnog činioca sprovođenja pravde.<sup>6</sup> Odgovarajuće norme, etički kodeksi ili zakoni, u skladu sa pravnim sistemom i tradicijom, propisuju standarde profesionalnog postupanja advokata. Pritužbe na rad advokata moraju da se procesuiraju hitno i pravično, u adekvatnoj proceduri. Advokati imaju pravo na pravični postupak, uključujući pravo da ih zastupa advokat i da odluku kojom je utvrđena njihova odgovornost preispita sud.<sup>7</sup>

Kodeks advokatske etike Evropske Unije (CCBE) o ulozi advokata navodi: „Advokat mora služiti interesima pravde kao i onima čije slobode mu je povjereno da dokazuje i brani, a njegova obaveza je ne samo da zastupa predmet njegovog klijenta već i da bude njegov savjetnik. Advokatska služba ga, stoga, izlaže raznim moralnim i pravnim obavezama prema klijentu, sudovima i drugim organima.”<sup>8</sup>

Kodeks profesionalne etike advokata u Crnoj Gori propisuje da se visok stepen profesionalne odgovornosti advokata zasniva na pretpostavkama da je advokatura slobodna profesija, a advokat poseban činilac pravosuđa i zastupnik i savjetodavac u svim pravnim stvarima, da advokat ostvaruje i štiti interese klijenta, ali služi i interesima pravde i da je obavezan da svojim profesionalnim i drugim javnim djelovanjem i ličnim primjerom doprinosi vladavini prava i društvu zasnovanom na poštovanju zakona.<sup>9</sup>

1 Član 21, Ustav Crne Gore, *Sl. list CG*, br. 1/2007 i 38/2013, Zakon o advokaturi, *Sl. list RCG*, br. 79/2006 i *Sl. list CG*, br. 22/2017. Zakon o advokaturi propisuje da pravna pomoć obuhvata: 1) davanje pravnih savjeta i mišljenja; 2) sastavljanje tužbi, žalbi, molbi, predstavljanje i drugih podnesaka; 3) sastavljanje ugovora, testamenata, izjava, opštih i pojedinačnih akata i drugih isprava; 4) zastupanje i odbranu fizičkih i pravnih lica pred sudovima i drugim državnim organima, privrednim društvima i drugim pravnim licima; 5) zastupanje fizičkih i pravnih lica u njihovim pravnim poslovima; 6) obavljanje drugih poslova pravne pomoći u ime i za račun fizičkih ili pravnih lica, na osnovu kojih ta lica ostvaruju neko pravo” Zakon o advokaturi, *op. cit.*, čl. 3.

2 Vidi član 14, st. 3, d Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i član 6, st. 3, c Evropske konvencije o ljudskim pravima; za pravo na advokata od prvog saslušanja u policiji vidi presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Salduz v. Turkey*, a za pravo na advokata u građanskom postupku *Airey v. Ireland*.

3 Basic Principles on the Role of Lawyers, United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 1990; Recommendation No. R (2000) 21 of the Committee of Ministers to member states on the freedom of exercise of the profession of a lawyer, European Parliament resolution on the legal professions and the general interest in the functioning of legal systems, 2006.

4 European Parliament resolution on the legal professions and the general interest in the functioning of legal systems, 2006, tačka 4.

5 Vidi npr. Basic Principles on the Role of Lawyers, *op. cit.*

6 Isto, tačka 12.

7 Isto, tačke 27–29.

8 Charter of Core Principles of the European Legal Profession and Code of Conduct for European Lawyers, CCBE, 2013, str. 5, dostupnonalinku: [http://www.ccbe.eu/NTCdocument/EN\\_CCBE\\_CoCpdf1\\_1382973057.pdf](http://www.ccbe.eu/NTCdocument/EN_CCBE_CoCpdf1_1382973057.pdf).

9 Osnovi profesionalne etike i odgovornosti, prvo opšte pravilo Kodeksa profesionalne etike advokata u Crnoj Gori, koji je dostupan na linku: <http://www.advokatskakomora.me/kodeksi.html>.

## 1.2. Advokatska komora Crne Gore

Advokatsku djelatnost u Crnoj Gori može jedino da obavlja osoba upisana u imenik advokata koji vodi Advokatska komora Crne Gore, samostalna i nezavisna profesionalna organizacija advokata sa sjedištem u Podgorici.<sup>10</sup> Na pečatu Advokatske komore upisana je godina 1909, koja se smatra godinom nastanka advokature u Crnoj Gori, jer je tada donijet prvi zakon koji je propisao njena pravila – Zakon o pravozastupnicima Knjaževine Crne Gore.

Advokatska komora donosi Statut, Kodeks i druge opšte akte; donosi Advokatsku tarifu, uz prethodnu saglasnost Vlade Crne Gore; organizuje polaganje advokatskog ispita; vodi imenik advokata i advokatskih pripravnika, kao i imenike advokatskih kancelarija i advokatskih ortačkih društava; izdaje advokatske legitimacije; predstavlja advokaturu Crne Gore i ostvaruje međunarodnu saradnju u oblasti advokature; zastupa interese advokata pred državnim organima i organizacijama; organizuje edukaciju i stručno usavršavanje advokata i advokatskih pripravnika; daje mišljenja, na zahtjev organa, na predloge zakona i drugih propisa, itd.<sup>11</sup>

Pored toga, disciplinski organi Advokatske komore, koje imenuje sama komora na osnovu svog Statuta, odlučuju o pokretanju i vođenju disciplinskog postupka protiv advokata, utvrđuju odgovornost advokata u disciplinskom postupku i izriču disciplinske mjere.<sup>12</sup>

## 1.3. Broj advokata u Crnoj Gori

U Advokatskoj komori Crne Gore je početkom juna 2017. godine bilo registrovano 840 advokata, dok ih je 2014. godine bilo 756, 2012. godine 704, a 2010. godine 620, što pokazuje intenzivan trend rasta.<sup>13</sup>

U odnosu na države članice Savjeta Evrope, Crna Gora je sa 122 advokata na 100.000 stanovnika 2014. godine ušla u širi prosjek.<sup>14</sup> U odnosu na države nastale na teritoriji bivše Jugoslavije, Crna Gora ima najveći prosječan broj advokata u odnosu na broj stanovnika.<sup>15</sup>

Studija o transparentnosti pravosudnih sistema država članica EU pokazala je da nema očigledne veze između broja advokata i visine cijene njihovih usluga. Broj advokata u Velikoj Britaniji na 100.000 stanovnika je veoma visok (315), iako su cijene njihovih usluga među najvišim u Evropi.<sup>16</sup>

## 1.4. Rezultati istraživanja javnog mnjenja

Istraživanje javnog mnjenja, koje su u februaru 2017. godine na 157 ispitanika sprovele NVO Akcija za ljudska prava i NVO CeMI, pokazalo je da je 56,4% ispitanika potpuno ili uglavnom bilo zadovoljno kvalitetom pružene advokatske usluge, da 23,1% nije uopšte bilo zadovoljno ili uglavnom nije bilo zadovoljno, a 16,5% i jeste i nije bilo zadovoljno.<sup>17</sup>

Čak 69% ispitanika nisu znali kome bi mogli da se žale u slučaju nesavjesnog rada advokata.

Istraživanje je pokazalo i da na izbor advokata najveći uticaj imaju prijatelji.<sup>18</sup>

U pogledu saradnje sa advokatima, većina ispitanika (52%) smatra da je obavještanje o bitnim promjenama u predmetu bilo blagovremeno (obavještanje na zahtjev klijenta o svim pojedinostima je u 53% slučajeva bilo blagovremeno), sa čim nije bilo saglasno 23,2% ispitanika.<sup>19</sup> Ispitanici koji smatraju da nisu bili blagovremeno obaviješteni o svim bitnim promjenama u predmetu (23,2%), kao razlog, ako im je poznat, najčešće navode neodgovornost i odugovlačenje advokata (25%).<sup>20</sup>

10 Zakon o advokaturi, *op. cit.*, čl. 42.

11 Zakon o advokaturi, *op. cit.*, čl. 42.

12 Zakon o advokaturi, *op. cit.*, čl. 43.

13 Podatak 5. juna 2017. godine dobijen od Advokatske komore, ostali podaci preuzeti iz izvještaja *European Judicial Systems – Efficiency and Quality of Justice*, CEPEJ studies no. 23, 2016 (data 2014), str. 159.

14 Vidi *European Judicial Systems – Efficiency and Quality of Justice*, CEPEJ studies no. 23, 2016 (podaci su iz 2014. godine), str. 159.

15 Slovenija je imala 79 advokata na 100.000 stanovnika, Hrvatska 106, Bosna i Hercegovina 37, Srbija 118, Makedonija 108 (podaci za Kosovo nisu dostupni), *European Judicial Systems – Efficiency and Quality of Justice*, CEPEJ studies no. 23, 2016 (podaci iz 2014. godine), str. 160.

16 Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union, FINAL REPORT, Demolin, Brulard, Barthelemy – Hoche for European Commission, DG for Justice, Freedom and Security, 2007, str. 109; za broj advokata u odnosu na broj stanovnika vidi izvještaj CEPEJ iz 2016, str. 160: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/CEPEJ%20Study%2023%20report%20EN%20web.pdf>.

17 Istraživanje javnog mnjenja „Ka efikasnosti pravosuđa – unaprijeđenje razvoja profesija u vezi crnogorskog pravosuđa“, Akcija za ljudska prava i CeMI, 2017. godine, strana 50. Istraživanje je rađeno na reprezentativnom uzorku od 1016 ispitanika, od kojih je 157 (15,4%) angažovalo advokata, pa se samo sa njima razgovaralo o tom iskustvu. Dostupno: [http://www.hraction.org/?p=13250](http://www.hrraction.org/?p=13250).

18 Isto.

19 Isto.

20 Istraživanje „Ka efikasnosti pravosuđa – unaprijeđenje razvoja profesija u vezi crnogorskog pravosuđa“, Akcija za ljudska prava i CeMI, 2017, str. 9, <http://www.hraction.org/?p=13250>.

## 2. ADVOKATURA U STRATEGIJI REFORME PRAVOSUĐA 2014–2018

Strategija reforme pravosuđa 2014–2018, za razliku od prethodnih strateških dokumenata u ovoj oblasti, posvetila je posebno poglavlje razvoju pravosudnih i drugih profesija u funkciji pravosuđa, od kojih je jedna i advokatura.<sup>21</sup>

U Strategiji, usvojenoj u aprilu 2014. godine, navedeno je da „u dosadašnjoj primjeni propisa iz oblasti advokature kojima se garantuje samostalnost advokature kao profesije, ne postoje primjeri utvrđivanja odgovornosti advokata, kao i da je praksa pokazala određene slabosti u pogledu visine iznosa nadoknade troškova za odbrane po službenoj dužnosti i određivanje advokata po službenoj dužnosti”.<sup>22</sup> Shodno tome, zaključeno je da „treba razmotriti i važeću Advokatsku tarifu, u kontekstu ekonomskog stanja u društvu i predstojećih izmjena Zakona o advokaturi”.

Strategijom su predviđene sljedeće strateške smjernice:

- izmijeniti i dopuniti Zakon o advokaturi u cilju usaglašavanja sa standardima EU – u dijelu stvaranja uslova za nesmetano zastupanje advokata iz država članica EU pred pravosudnim organima u Crnoj Gori (5.5.1.1);
- jačati sistem odgovornosti advokata u pogledu odgovornosti za nesavjesno pružanje pravne pomoći (5.5.1.2);
- revidirati Odluku o visini naknade za rad advokata za odbrane po službenoj dužnosti (5.5.1.3);
- donijeti novu Advokatsku tarifu u skladu sa izmjenama Zakona o advokaturi (5.5.1.4).

### 2.1 Jačanje sistema odgovornosti advokata u pogledu odgovornosti za nesavjesno pružanje pravne pomoći

U cilju realizacije strateške smjernice jačanja sistema odgovornosti advokata za nesavjesno pružanje pravne pomoći (5.5.1.2), trebalo je sprovesti 4 aktivnosti:

- a. uspostaviti mehanizam za praćenje rada advokata koji pružaju besplatnu pravnu pomoć i obezbijediti da se u njihovom radu dosljedno primjenjuje pristup koji je jasan i rukovođen kvalitetom, i uspostaviti jasne i odgovorne kriterijume za procjenu učinka i kvaliteta;
- b. analizirati zadovoljstvo stranaka o advokatskim uslugama;
- c. sprovoditi postupke protiv advokata ako nesavjesno pružaju pravnu pomoć, i
- d. jačati svijest javnosti kroz različite mehanizme obavještanja (novine, web portali, brošure).

Međutim, u Akcionom planu za sprovođenje Strategije, opšta smjernica o jačanju sistema odgovornosti advokata u pogledu odgovornosti za nesavjesno pružanje „pravne pomoći” neopravdano je svedena samo na uspostavljanje mehanizma za praćenje rada advokata u predmetima u kojima pružaju „besplatnu pravnu pomoć” na osnovu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći<sup>23</sup>. Nejasno je iz kog razloga ovom mjerom nije obuhvaćeno i praćenje postupanja advokata prilikom pružanja pravne pomoći u svojstvu branioca po službenoj dužnosti u krivičnom postupku, jer se i ova vrsta zastupanja finansira iz državnog budžeta, pa je opravdan odgovarajući nadzor državne uprave nad sprovođenjem te usluge.

#### 2.1.1. USPOSTAVITI MECHANIZAM PRAĆENJA RADA ADVOKATA KOJI PRUŽAJU BESPLATNU PRAVNU POMOĆ

Ovu aktivnost Vlada smatra realizovanom, iako novi mehanizam praćenja rada advokata nije uspostavljen, niti je donijet „akt kojim se reguliše mehanizam za praćenje rada advokata”, niti su uspostavljeni „jasni i odgovorni kriterijumi za procjenu učinka i kvaliteta”.

U Trećem polugodišnjem izvještaju o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2014–2018 ova aktivnost je ocjenjena kao realizovana, s obrazloženjem: „Advokatska komora nije dobila bilo kakvu primjedbu na nesavjesno pružanje besplatne pravne pomoći advokata. Kako organ pred kojim se vodi postupak u kojem je odobrena besplatna pravna pomoć pazi na kvalitet pravne pomoći po službenoj dužnosti, a lice kome se pruža besplatna pravna pomoć ima pravo da podnese zahtjev za promjenu advokata, svakako da je mehanizam kontrole kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći ostvaren.”<sup>24</sup> Drugim riječima, zaključeno je da ni mjera ni aktivnost nisu bile potrebne, jer je sve već bilo obezbijedeno.

21 Strategija reforme pravosuđa 2014–2018, mart 2014, poglavlje IV.4 (5.4): <http://www.pravda.gov.me/biblioteka>.

22 Strategija reforme pravosuđa 2014–2018, str. 37.

23 Vidi Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, *Sl. list CG*, br. 20/2011 i 20/2015, čl. 30–32.

24 Ovaj izvještaj od 16.3.2016. je dostupan na: [www.pravda.gov.me](http://www.pravda.gov.me).



Međutim, NVO znaju za primjedbe korisnika besplatne pravne pomoći na rad pojedinih advokata, pri čemu ti korisnici nisu spremni da neposredno podnose pritužbe Advokatskoj komori jer su ugroženi siromaštvom, bez uticaja i obeshrabreni činjenicom da ni jedan postupak zbog nesavjesnog postupanja advokata nije uspio pred Advokatskom komorom.

U izvještaju *Besplatna pravna pomoć marginalizovanim grupama* NVO Centar za monitoring i istraživanje (CeMI) je utvrdio 2014. godine da su od ukupnog broja predmeta u kojima je dodjeljivana besplatna pravna pomoć, u 90% slučajeva advokati postupali aktivno, predlažući dokaze i preduzimajući predviđene procesne radnje kao što su sastavljanje pismena, zastupanje na sudu, ili sačinjavanje pravnih ljekova kao oblika pravne pomoći koja je najčešće odobravana.<sup>25</sup> Takođe, u čak 80% predmeta, stranke koje su zastupali advokati postavljeni kroz sistem besplatne pravne pomoći su uspjeli u postupku, u 8,2% su djelimično uspjeli, a samo u 12,2% nijesu uspjeli u sporu.<sup>26</sup> Najčešći razlozi neuspjeha su vezani za prethodni upravni postupak u kojem strankama nije dozvoljena besplatna pravna pomoć, pa zbog propuštanja procesne radnje u prethodnom postupku, stranka nema šansu za uspjeh u sporu pred sudom.<sup>27</sup>

Međutim, postojali su i slučajevi u kojima podnosioci zahtjeva za dodjelu besplatne pravne pomoći, po odobravanju zahtjeva, nijesu mogli da stupe u kontakt s advokatom ili advokat nije realizovao aktivnosti predviđene uputnicom i zahtjevima stranke, što je dovelo do promjene advokata.<sup>28</sup>

Tako je, na primjer, S. A. iz Trebinja preko članice Mreže NVO „Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore” (UMH-CG) zatražio pomoć od CeMI za sastavljanje podneska, kojim bi od Službe za besplatnu pravnu pomoć Osnovnog suda u Podgorici zatražio promjenu dodijeljenog advokata, budući da nije bio zadovoljan njegovim radom.<sup>29</sup> U izvještaju je zabilježen i slučaj u kome je advokat za pruženu besplatnu pravu pomoć od suda zahtijevao isplatu troškova po punoj tarifi (za besplatnu pravnu pomoć se obračunava 50% vrijednosti tarife). Po njegovom zahtjevu je umalo i postupljeno, jer zbog neodgovarajuće komunikacije službe za pružanje besplatne pravne pomoći i suda, u spisima predmeta nisu bili dostavljeni svi akti koji prate postavljanje advokata za pružaoca besplatne pravne pomoći, već je bilo dostavljeno obično punomoćje za zastupanje izdato od stranke, kojoj je nesumnjivo pružena besplatna pravna pomoć.<sup>30</sup>

Preporuka izvještaja CeMI je bila: „potrebno je da Advokatska komora revidira listu advokata koji će pružati besplatnu pravnu pomoć, na kojoj će biti samo oni advokati koji su spremni da prihvate pružanje pravne pomoći kroz ovaj sistem, uz uspostavljanje sistema disciplinske odgovornosti advokata koji postupaju suprotno Zakonu i Etičkom kodeksu. Sudije i službenici u Kancelarijama za besplatnu pravnu pomoć moraju održavati redovnu komunikaciju sa Advokatskom komorom i moraju Komoru obavještavati o svim eventualnim nepravilnostima u radu advokata.”<sup>31</sup> Međutim, ova preporuka nije prihvaćena.

Prema Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći, predsjednik suda pred kojim se vodi postupak u kojem je odobrena besplatna pravna pomoć kao nadležni organ pazi na kvalitet pravne pomoći po službenoj dužnosti (čl. 63, st. 1). Ako je kvalitet pružene besplatne pravne pomoći očigledno nezadovoljavajući, on upozorava nadležni organ i lice kome je odobrena besplatna pravna pomoć, o čemu je dužan da sačini službenu zabilješku. Lice kome je odobrena besplatna pravna pomoć može podnijeti zahtjev za promjenu advokata ovlašćenog za pružanje besplatne pravne pomoći. O tom zahtjevu se odlučuje u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva.

Aktivistkinje NVO Sigurna ženska kuća (SŽK) i Centar za ženska prava znaju za slučajeve u kojima su žene imale primjedbe na rad advokata, najčešće u odnosu na neažurnost, nedolazak na ročište i pristup predmetu.<sup>32</sup> U takvim slučajevima, SŽK upućuje žene da podnesu pritužbu u službi za pružanje besplatne pravne pomoći pri nadležnom sudu, u kojoj postoji forma za podnošenje pritužbe. Po pravilu, u roku od desetak dana po podnošenju takve pritužbe advokat bude promjenjen.

U slučaju promjene advokata ovlašćenog za pružanje besplatne pravne pomoći, nadležni organ za pružanje besplatne pravne pomoći u sudu, a to je predsjednik suda, podnosi Advokatskoj komori predlog za brisanje advokata

25 Izvještaj „Besplatna pravna pomoć marginalizovanim grupama”, 2014, str. 34, dostupno na linku: <http://cemi.org.me/wp-content/uploads/2014/07/Izvjestaj-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci.pdf>.

26 Izvještaj „Besplatna pravna pomoć marginalizovanim grupama”, CeMI, 2014, str. 35, dostupno na linku: <http://cemi.org.me/wp-content/uploads/2014/07/Izvjestaj-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci.pdf>.

27 Isto.

28 Isto.

29 Izvještaj „Besplatna pravna pomoć marginalizovanim grupama 2012–2014”, CeMI, str. 16, dostupno na linku: <http://cemi.org.me/wp-content/uploads/2014/07/Izvjestaj-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci.pdf>.

30 Izvještaj „Besplatna pravna pomoć marginalizovanim grupama”, CeMI, 2014, str. 36, dostupno na linku: <http://cemi.org.me/wp-content/uploads/2014/07/Izvjestaj-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci.pdf>.

31 Isto, str. 34.

32 Prepiska sa predstavnicama pomenutih NVO od 5.6.2017.

sa spiska advokata koji pružaju pravnu pomoć (čl. 63, st. 2 i 64). Međutim, *iako je u praksi bilo više slučajeva promjene advokata, predsjednici sudova Advokatskoj komori do danas nijesu predložili brisanje ni jednog advokata sa spiska za pružanje besplatne pravne pomoći, niti je Komori na drugi način prijavljeno pružanje besplatne pravne pomoći nezadovoljavajućeg kvaliteta.*<sup>33</sup>

Ovaj podatak ukazuje na to da ne bi trebalo odustati od uspostavljanja mehanizma praćenja rada advokata koji pružaju besplatnu pravnu pomoć i pratećih aktivnosti koje su bile planirane Akcionim planom za realizaciju Strategije reforme pravosuđa za period 2014–2016.

### 2.1.2. ANALIZIRATI ZADOVOLJSTVO STRANAKA ADVOKATSKIM USLUGAMA

Vlada je i aktivnost kojom je bilo predviđeno analiziranje zadovoljstva stranaka advokatskim uslugama, ocjenila kao realizovanu, sa sljedećim obrazloženjem: „Advokatska komora analizira zadovoljstvo stranaka o advokatskim uslugama i u skladu sa Zakonom o advokaturi, Kodeksom advokatske etike i Statutom advokatske komore preduzima sve potrebne aktivnosti u cilju promovisanja advokature.”<sup>34</sup> *Vlada se zadovoljila izjašnjenjem Advokatske komore da se zadovoljstvo stranaka „analizira”, iako od strane Komore nije predstavljena metodologija vršenja takve analize, period praćenja, kao ni dokument koji sadrži rezultate izvršene analize. Mjeru o čijoj primjeni ne postoje dokazi ne bi trebalo smatrati primjenjenom.*

### 2.1.3. SPROVODITI POSTUPKE PROTIV ADVOKATA AKO NESAVJESNO PRUŽAJU PRAVNU POMOĆ

Vlada smatra da se i ova aktivnost realizuje u kontinuitetu tako što nije bilo postupaka protiv advokata zbog nesavjesnog pružanja pravne pomoći, pri čemu je istaknuto da Advokatska komora ima disciplinskog tužioca i sud i da advokati u javnim nastupima upoznaju javnost s pravom na besplatnu pravnu pomoć.<sup>35</sup>

Međutim, iako postoje slučajevi u kojima je došlo do promjene advokata koji su pružali besplatnu pravnu pomoć zbog nezadovoljstva stranaka pružanjem te pomoći, Advokatska komora još ni jednom nije utvrđivala odgovornost advokata ni u jednom takvom predmetu. Takođe, iako su sudovi u periodu od tri godine 2014–2016. razriješili ukupno 18 advokata službene odbrane zbog neurednog obavljanja dužnosti,<sup>36</sup> ni jedan od tih slučajeva nije razmatran pred disciplinskim organima Advokatske komore, jer ona o njima nije bila obaviještena<sup>37</sup>, iako bi po zakonu trebalo da se obaviještava o svakom slučaju razrješenja advokata.<sup>38</sup> Iz navedenog proizilazi da *kontinuitet sprovođenja ove mjere zapravo i ne postoji, jer nisu obezbijeđeni osnovni preduslovi za njenu primjenu.* Postupci zbog nesavjesnog pružanja pravne pomoći ne mogu se ni voditi protiv advokata, ako Advokatska komora nije ni upoznata u skladu sa zakonom o broju i identitetu advokata razriješenih zbog neurednog i nesavjesnog obavljanja dužnosti.

### 2.1.4. JAČATI SVIJEST JAVNOSTI KROZ RAZLIČITE MEHANIZME OBAVJEŠTAVANJA (NOVINE, WEB PORTALI, BROŠURE)

Vlada smatra da se i ova aktivnost realizuje u kontinuitetu „kroz istupanje advokata u različitim televizijskim emisijama, svakodnevne neposredne kontakte administracije Advokatske komore sa građanima koji žele ostvarivanje/zaštitu određenih prava, a ukažu da su njihove materijalne prilike takve da ne mogu angažovati advokata...”. Ovakav zaključak je donijet iako nisu preduzimate planirane aktivnosti u vidu obavještavanja putem novina, web portala, brošura, kako je bilo predviđeno, pa se *i ova mjera samo sporadično sprovodi.* Potrebno je da Advokatska komora i Ministarstvo pravde intenziviraju aktivnosti na ovom planu kroz izradu brošura kao i isticanjem informativnog sadržaja na zvaničnom web-sajtu Advokatske komore, koji će, na primjer, sadržati jasan pregled povreda Kodeksa profesionalne etike advokata te odredbi o dužnostima advokata prema Zakonu o advokaturi i Statutu Advokatske komore i Kodeksu. Takođe na sajtu Advokatske komore nije dostupan Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, niti je približen način, u formi uputstva, na koji se to pravo može ostvariti.

33 Informacija dobijena od AKCG 6.6.2017.

34 Četvrti polugodišnji izvještaj o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2014–2018, str. 29.

35 Četvrti polugodišnji izvještaj o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2014–2018, str. 29.

36 Prema istraživanju „Odbrana po službenoj dužnosti – domino efekat zaobilaznja zakonske procedure” Centra za monitoring i istraživanje (CeMI), 2017, strana 30. Istraživanje sprovedeno u okviru projekta „Monitoring reforme pravosuđa”, Akcije za ljudska prava i Centra za monitoring i istraživanje, koji je sproveden u periodu od avgusta 2014. do aprila 2017. uz podršku Evropske unije i Kraljevine Holandije.

37 Informacija dobijena od AKCG 7.6.2017.

38 Na osnovu Zakonika o krivičnom postupku, čl. 71, st. 5: „Nadležni državni tužilac, odnosno predsjednik suda može razriješiti postavljenog branioca koji neuredno izvršava dužnost. Umjesto razriješenog branioca, nadležni državni tužilac, odnosno predsjednik suda postaviće drugog branioca. O razrješenju branioca obavijestite se Advokatska komora.”

Da se povjerenje javnosti u Advokatsku komoru i advokatsku profesiju ne jača adekvatno pokazalo je i istraživanje javnog mnjenja, predstavljeno u poglavlju 1.4, koje je pokazalo da čak 69% ispitanika nije znalo kome mogu da se žaliti na nesavjesan rad advokata.<sup>39</sup>

## 2.2 Zaključak o primjeni strateških smjernica u odnosu na advokate

Od četiri strateške smjernice planirane Strategijom reforme pravosuđa 2014–2018 u odnosu na advokate, Vlada smatra da su realizovane dvije, odnosno da se neke od aktivnosti realizuju u kontinuitetu. Navedeno je da nisu realizovane jedino izmjene Odluke o visini naknade za rad advokata za odbrane po službenoj dužnosti, za što je bila nadležna Advokatska komora, i Advokatske tarife, iako je u aprilu 2017. istekao rok za to planiran Akcionim planom.

U martu 2017. je izmijenjen Zakon o advokaturi, kako je planirano, kojim su propisana pravila o radnom angažmanu advokata iz država članica EU u Crnoj Gori, a koja će stupiti na snagu kad Crna Gora postane članica EU. Ovim izmjenama je predviđeno i da Vlada Crne Gore daje saglasnost na Advokatsku tarifu i propisan je rok od tri mjeseca od stupanja na snagu zakona za promjenu tarife.<sup>40</sup> Rok predviđen zakonom za izmjenu Advokatske tarife istekao je 11. jula. Aktivnosti predviđene u okviru strateške smjernice „jačanje sistema odgovornosti advokata za nesavjesno pružanje pravne pomoći”, prema Akcionom planu se realizuju u kontinuitetu ili su već realizovane.

**Međutim, istraživanje izvršeno za potrebe izrade ovog izvještaja je pokazalo da su mjere predviđene za realizaciju konkretne strateške smjernice neopravdano ograničene samo na jačanje sistema odgovornosti advokata u pogledu kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći. Prilikom pružanja odbrane po službenoj dužnosti advokati takođe neposredno vrše javnu službu, za koju su plaćeni novcem poreskih obveznika iz javnog budžeta iz kog razloga je neophodno da se ojača sistem odgovornosti advokata i na planu pružanja pravne pomoći u svojstvu branioca po službenoj dužnosti.**

U odnosu na jačanje sistema odgovornosti advokata u pogledu kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći, iako suštinski nije učinjeno ništa od onoga što je planirano Akcionim planom, jer nisu sprovedene mjere uspostavljanja mehanizma kontrole, posebno u vidu propisivanja jasnih i odgovornih kriterijuma za procjenu učinka i kvaliteta, zaključeno je da su aktivnosti realizovane jer mehanizam kontrole već postoji. Drugim riječima, zaključeno je da su strateškim dokumentima bile predviđene suviše aktivnosti zato što „organ pred kojim se vodi postupak u kojem je odobrena besplatna pravna pomoć pazi na kvalitet pravne pomoći po službenoj dužnosti”, Advokatska komora ima disciplinskog tužioca i sud, javnost se dovoljno obavještava o pravu na besplatnu pravnu pomoć i pravu da se žaliti na postupanje advokata, itd.

Realizacija aktivnosti koja predviđa analizu zadovoljstva stranaka advokatskim uslugama *nije dokumentovana, pa se ne može okarakterisati kao realizovana.*

Aktivnosti na planu sprovođenja postupaka protiv advokata koji nesavjesno pružaju pravnu pomoć, takođe, su protno zaključku iz Akcionog plana, nisu realizovane jer Advokatska komora nije ni obavještavana u skladu sa zakonom o slučajevima razrješenja advokata koji pružaju besplatnu pravnu pomoć ili koji su branioci po službenoj dužnosti, zbog neurednog i nesavjesnog zastupanja.

U praksi je bilo primjera očigledno nesavjesnog pružanja odbrane po službenoj dužnosti, od kojih je Advokatska komora postupala samo u jednom takvom slučaju, po pritužbi tri NVO. Pritužbu, koja je podnijeta protiv advokata zbog toga što suštinski ništa nije učinio u odbrani svoje klijentkinje, zamjenik Disciplinskog tužioca AKCG je odbacio sa spornim obrazloženjem da Komora „nije nadležna da cijeni cjelishodnost radnji koje advokati preduzimaju u raznim predmetima”.<sup>41</sup> Takođe, **sudovi su u periodu od tri godine 2014–2016. razriješili dužnosti čak 18 advokata koji su pružali službene odbrane zbog neurednog obavljanja dužnosti,<sup>42</sup> a ni jedan od ovih slučajeva nije razmatran pred disciplinskim organima Advokatske komore. Iako Zakonik o krivičnom postupku nalaže da se Advokatska komora obavještava o svakom slučaju razrješenja advokata, ona nije dobila ni jedno takvo obavještenje posljednjih godina.**<sup>43</sup>

39 Isto.

40 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o advokaturi, čl. 14, *Sl. list CG*, br. 22/2017 od 3.4.2017, stupio na snagu 11.4.2017.

41 Odluka zamjenika Disciplinskog tužioca br. 38/14, od 11.05.2015 (dostupna: <http://www.hracion.org/wp-content/uploads/odgovor-advokatske-komore-20.5.2015.pdf>). O ovome se detaljnije govori u nastavku, str. 30.

42 Prema istraživanju „Odbrana po službenoj dužnosti – domino efekat zaobilaznja zakonske procedure” Centra za monitoring i istraživanje (CeMI), 2017, strana 30. Istraživanje sprovedeno u okviru projekta „Monitoring reforme pravosuđa”, Akcije za ljudska prava i Centra za monitoring i istraživanje, koji je sproveden u periodu od avgusta 2014. do aprila 2017. uz podršku Evropske unije i Kraljevine Holandije.

43 Na osnovu Zakonika o krivičnom postupku, čl. 71, st. 5: „Nadležni državni tužilac, odnosno predsjednik suda može razriješiti postavljenog branioca koji neuredno izvršava dužnost. Umjesto razriješenog branioca, nadležni državni tužilac, odnosno predsjednik suda postaviće drugog branioca. O razrješenju branioca obavijestit će Advokatska komora.”

Međutim, **iako se u praksi dešavaju slučajevi promjene advokata zbog pritužbi stranaka na njihov rad službama za pružanje besplatne pravne pomoći pri nadležnim sudovima, Advokatska komora se nije bavila ni jednim takvim slučajem, jer nije primila ni jednu pritužbu na rad advokata u slučajevima te vrste, kao ni predlog za brisanje advokata sa spiska onih koji pružaju besplatnu pravnu pomoć.** S obzirom na to da predsjednik suda, kada prihvati predlog stranke da joj se promjeni advokat, treba i da predloži Advokatskoj komori brisanje tog advokata sa spiska pružalaca besplatne pravne pomoći, što se u praksi očigledno ne dešava, neophodno je analizirati razloge zbog kojih se propušta ispitivanje odgovornosti advokata pred disciplinskim organima komore u takvim slučajevima.

Istraživanje javnog mnjenja koje su sprovele NVO HRA i CeMI 2017. godine pokazalo je da čak 69% ispitanika nije znalo kome može da se žali na rad advokata, pa i ova činjenica ukazuje na to da bi u nastavku reforme pravosuđa trebalo sprovesti dodatne aktivnosti obavještanja građana, koje su ionako već bile planirane. Ovakvi rezultati istraživanja javnog mnjenja upućuju na zaključak da se i **mjera jačanja svijesti javnosti o odgovornosti advokata, te njihovim obavezama, kao i pravima stranaka, kroz različite mehanizme obavještanja (novine, web portali, brošure) ne sprovodi dovoljno uspješno i u kontinuitetu, pa je potrebno da Advokatska komora i Ministarstvo pravde pojačaju aktivnosti na ovom planu.**

### 2.3. Preporuke za novi Akcioni plan

U novi Akcioni plan o primjeni Strategije reforme pravosuđa ponovo uvrstiti mjeru praćenja predmeta besplatne pravne pomoći i kvaliteta pružanja te pomoći kao advokatske usluge (5.5.1.2.1) i primijeniti sve prvobitno planirane aktivnosti od kojih se neopravdano odustalo.

Ovu mjeru treba proširiti bar na sve predmete pružanja odbrane u krivičnom postupku po službenoj dužnosti, imajući u vidu da advokati i u toj vrsti posla neposredno obavljaju javnu službu koja se finansira iz državnog budžeta, kao i da su sudovi za tri godine zbog neurednog obavljanja dužnosti razriješili čak 18 branilaca po službenoj dužnosti, dok se disciplinski organi Advokatske komore nisu bavili ni jednim od tih slučajeva.

U praksi je potrebno podsjetiti predsjednike sudova na njihovu obavezu da redovno obavještavaju Advokatsku komoru o razriješenjima advokata po službenoj dužnosti i onih koji pružaju besplatnu pravnu pomoć, zbog neurednog i nesavjesnog pružanja pravne pomoći, pazeći na rokove zastarjelosti pokretanja disciplinskih postupaka.

Evidenciju ovakvih slučajeva treba uporediti sa aktivnostima Komore u pogledu disciplinske odgovornosti, što onda treba koristiti prilikom procjene kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći i obavezne odbrane po službenoj dužnosti.

## 3. POŠTOVANJE ADVOKATSKE ETIKE I DISCIPLINSKA ODGOVORNOST ADVOKATA

### 3.1. Advokatska etika

Pravila advokatske etike u Crnoj Gori propisana su Kodeksom profesionalne etike advokata<sup>44</sup>, a u širem smislu i Statutom Advokatske komore Crne Gore<sup>45</sup> i Zakonom o advokaturi.<sup>46</sup>

Procesni zakoni sadrže i pravila o pružanju službene odbrane<sup>47</sup> i kažnjavanju advokata zbog nepoštovanja procesne discipline<sup>48</sup>, dok su nezakonita ponašanja veće društvene opasnosti inkriminisana Krivičnim zakonikom.<sup>49</sup>

Kodeks profesionalne etike advokata, koji primjenjuju advokati u Crnoj Gori, još uvijek je isti onaj usvojen na osnivačkoj skupštini Advokatske komore Jugoslavije, 16. januara 1999. godine, koji je stupio na snagu 14. aprila 1999. godine, i od tada nije mijenjan.

Advokatska komora Srbije je, primjera radi, 2012. godine usvojila novi Kodeks profesionalne etike advokata, u kome se navodi da je zasnovan na Kodeksu advokatske etike Evropske Unije, Preporuci Komiteta ministara Savjeta Evrope

44 Dostupan na: <http://www.advokatskakomora.me/kodeks1.html>.

45 Dostupan: <http://www.advokatskakomora.me/Statut.pdf>.

46 Zakon je objavljen u *Sl. listu RCG*, br. 79/2006 i *Sl. listu CG*, br. 22/2017.

47 Na primjer, član 69 st. 5 Zakonika o krivičnom postupku (*Sl. list CG*, br. 57/09 od 18. avgusta 2009).

48 Na primjer, Kažnjavanje zbog odugovlačenja postupka, čl. 251, Zakonik o krivičnom postupku (*Sl. list CG*, br. 57/09 od 18. avgusta 2009).

49 Na primjer, krivična djela Neovlašćeno otkrivanje tajne (čl. 171), Povreda prava na podnošenje pravnog sredstva (čl. 177), Prevara (čl. 244), Zloupotreba povjerenja (čl. 249), Utaja poreza i doprinosa (čl. 264), Sprječavanje dokazivanja (čl. 390), Povreda tajnosti postupka (čl. 391) – Krivični zakonik Crne Gore (*Sl. list RCG*, br. 70/2003, 13/2004, 47/2006 i *Sl. list CG*, br. 40/2008, 25/2010, 32/2011, 64/2011 – drugi zakon, 40/2013, 56/2013, 14/2015, 42/2015 i 58/2015).

„Sloboda obavljanja advokatske profesije”, Međunarodnoj konvenciji o zaštiti prava odbrane, Principima ponašanja u advokaturi Međunarodne advokatske komore, itd.<sup>50</sup> U odnosu na Kodeks Advokatske komore Jugoslavije, koji je i dalje u primjeni u Crnoj Gori, novi Kodeks Advokatske komore Srbije je bolje sistematizovan i konkretizovan, odredbe su izmijenjene u smislu proširivanja i preciziranja ovlaštenja i dužnosti advokata, pa su preglednije, jasnije i ostavljaju manje prostora za različita tumačenja. Međutim, i Kodeks koji upotrebljava Advokatska komora Crne Gore sadrži ista načela i daje dovoljan osnov da se advokatska etika primjenjuje i razvija u praksi.

### 3.2. Disciplinska odgovornost

Advokati su dužni da odgovorno i savjesno obavljaju advokatsku djelatnost, i da čuvaju ugled advokature.<sup>51</sup>

Za povrede dužnosti advokata i narušavanje ugleda advokature, advokati disciplinski odgovaraju prema odredbama Zakona o advokaturi<sup>52</sup>, Statuta Advokatske komore<sup>53</sup> i Kodeksa profesionalne etike advokata<sup>54</sup>. Za utvrđivanje odgovornosti advokata i izricanje mjera za povrede dužnosti obrazovani su disciplinski organi Advokatske komore, u skladu sa Statutom Advokatske komore. Statut propisuje sastav disciplinskih organa, uslove i način izbora i razrješenja članova disciplinskih organa, teže i lakše povrede dužnosti advokata i ugleda advokature, postupak za utvrđivanje disciplinske odgovornosti i izricanje disciplinskih mjera, kao i način izvršenja izrečenih mjera.

Povrede dužnosti i narušavanje ugleda advokature mogu biti lakše, disciplinske neurednosti, i teže, disciplinski prestupi.<sup>55</sup> Za lakše povrede dužnosti i narušavanje ugleda advokature može se izreći opomena ili novčana kazna, a za teže povrede novčana kazna, privremeno brisanje iz Imenika advokata ili brisanje iz Imenika advokata.<sup>56</sup>

U slučaju da advokat bude osuđen za krivično djelo, pravo na bavljenje advokaturom će mu prestati ako je pravosnažnom presudom osuđen za krivično djelo koje ga čini nedostojnim za bavljenje advokaturom – od dana donošenja konačne odluke o brisanju iz Imenika advokata<sup>57</sup>; ako je pravosnažnom presudom osuđen za krivično djelo na kaznu zatvora u trajanju dužem od šest mjeseci – od dana stupanja na izdržavanje kazne<sup>58</sup>; i ako mu je u krivičnom postupku izrečena mjera bezbjednosti zabrane bavljenja advokaturom – od dana pravosnažnosti presude<sup>59</sup>.

### 3.3. Disciplinski organi

Članovi disciplinskih organa Advokatske komore biraju se na četiri godine<sup>60</sup>, a bira ih i razrješava Upravni odbor Advokatske komore<sup>61</sup>. Mandat članu ili nosiocu funkcije u Advokatskoj komori prestaje i prije isteka vremena na koje je izabran kad izgubi svojstvo člana Advokatske komore, ostavkom ili opozivom.<sup>62</sup> Opoziv člana organa Advokatske komore može se izvršiti ako ne izvršava zadatke koje mu povjeri Skupština ili organ čiji je član, ne ispunjava svoje obaveze i odsustvuje neopravdano više od tri puta sa sjednica Skupštine u toku jedne godine.<sup>63</sup> Organi Advokatske komore odgovaraju za svoj rad Skupštini Advokatske komore.<sup>64</sup> Kod razrješenja se shodno primjenjuju odredbe Statuta o opozivu.<sup>65</sup>

#### 3.3.1. DISCIPLINSKI TUŽILAC ADVOKATSKE KOMORE

Disciplinski tužilac Advokatske komore pokreće disciplinski postupak, zastupa optužnicu pred Disciplinskim sudom, Višim disciplinskim sudom, ulaže pravne lijekove i preuzima sve potrebne radnje u disciplinskom postupku.<sup>66</sup>

50 Kodeks profesionalne etike advokata, koji je usvojila Skupština Advokatske komore Srbije, objavljen je u *Sl. glasniku Republike Srbije*, br. 27/2012 od 6.4.2012.

51 Član 86 Statuta Advokatske komore (*Sl. list RCG*, br. 34/05, *Sl. list RCG*, br. 50/07, *Sl. list CG*, br. 60/13, *Sl. list CG*, br. 70/15).

52 *Sl. list RCG*, br. 79/2006 i *Sl. list CG*, br. 22/2017.

53 *Sl. list RCG*, br. 34/05, *Sl. list RCG*, br. 50/07, *Sl. list CG*, br. 60/13, *Sl. list CG*, br. 70/15.

54 *Sl. list SRJ*, br. 24/98.

55 Član 87 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

56 Član 86 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

57 Član 66, st. 7 Zakona o advokaturi, *op. cit.*

58 Član 66, st. 8 Zakona o advokaturi, *op. cit.*

59 Član 66, st. 6 Zakona o advokaturi, *op. cit.*

60 Član 132, Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

61 Član 32, tačke 36, 37 i 38 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

62 Član 134 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

63 Član 134 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

64 Član 142 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

65 Član 138 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

66 Član 29 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

On ima jednog zamjenika koji u disciplinskim postupcima ima ista prava i dužnosti kao i disciplinski tužilac, a radi po njegovim uputstvima.<sup>67</sup> Disciplinski tužilac postupa po prijavi fizičkog ili pravnog lica, organa Advokatske komore ili po sopstvenoj inicijativi.<sup>68</sup> O podnijetoj prijavi tužilac, ako ocijeni da iz prijave proizilaze obilježja povrede dužnosti advokata i osnovi sumnje da je povreda dužnosti izvršena, obavještava prijavljenog uz dostavljanje kopije prijave i priloženih dokaza s pozivom da se u roku od 8 dana od prijema prijave izjasni.<sup>69</sup> Po prispjeću izjašnjenja ili proteku roka od 8 dana, te nakon sprovođenja potrebnih izviđaja, Disciplinski tužilac odlučuje da li će pokrenuti postupak i podići optužnicu ili će odbaciti prijavu.<sup>70</sup>

Ako tužilac odluči da odbaci prijavu, podnositelj prijave ne može da preuzme gonjenje pred Disciplinskim sudom<sup>71</sup>, već može da pokrene samo upravni spor. U Srbiji, na primjer, podnositelj prijave može u roku od osam dana od prijema rješenja o odbačaju prijave uložiti prigovor Disciplinskom tužiocu Advokatske komore Srbije.<sup>72</sup> Raniji Statut Advokatske komore je, na primjer, predviđao, do izmjena Statuta usvojenih Odlukom Advokatske komore iz 2013. godine<sup>73</sup>, da podnositelj prijave može u roku od 8 dana od prijema obavještenja o odbačaju prijave uložiti prigovor.

Shodno važećim odredbama Zakona o Advokaturi, protiv svih konačnih odluka nadležnih organa Advokatske komore kojima se odlučuje o pravima, obavezama i odgovornosti advokata i advokatskih pripravnika, uključujući i rješenje o odbacivanju prijave, može se pokrenuti upravni spor.<sup>74</sup> Međutim, obim nadzora za koji je nadležan Upravni sud u ovakvom slučaju je manji od onoga koji bi mogli da sprovedu organi Advokatske komore i to znatno efikasnije.

Shodno članu 104 Statuta Advokatske komore, zahtjev za izuzeće Disciplinskog tužioca i njegovog zamjenika nije dozvoljen.

### 3.3.2. DISCIPLINSKI SUD ADVOKATSKE KOMORE

Disciplinski sud je samostalan i nezavisan organ Advokatske komore, čijim radom rukovodi predsjednik.<sup>75</sup> Disciplinski sud radi u vijeću koje se sastoji od predsjednika vijeća i dvoje sudija.<sup>76</sup> Vijeće odlučuje prostom većinom glasova.<sup>77</sup> Disciplinskom sudu Advokatske komore se dostavlja podignuta optužnica sa svim dokazima.<sup>78</sup> Momentom dostavljanja optužnice Disciplinskom sudu, optužnica stupa na pravnu snagu.<sup>79</sup> Predsjednik Disciplinskog suda određuje vijeće koje će odlučivati po podnijetoj optužnici.<sup>80</sup> Predsjednik suda određuje glavni pretres najkasnije u roku od 15 dana od dana kada je optužnica stupila na pravnu snagu.<sup>81</sup> Tokom glavnog pretresa red održava predsjednik vijeća, koji je ovlašćen da udalji sa glavnog pretresa lice koje narušava red.<sup>82</sup> Protiv odluke Disciplinskog suda žalbu mogu uložiti disciplinski okrivljeni, njegov branilac i disciplinski tužilac u roku od 8 dana od dana dostavljanja odluke.<sup>83</sup> Žalba se podnosi Višem disciplinskom sudu Advokatske komore putem prvostepenog disciplinskog suda.<sup>84</sup>

### 3.3.3. VIŠI DISCIPLINSKI SUD ADVOKATSKE KOMORE

Viši disciplinski sud može potvrditi, preinačiti i ukinuti odluku Disciplinskog suda.<sup>85</sup> Viši disciplinski sud se sastoji od predsjednika i dvoje sudija, a radom suda rukovodi predsjednik.<sup>86</sup> Viši disciplinski sud odlučuje u sjednici vijeća, koje se sastoji od predsjednika vijeća i dvoje sudija,<sup>87</sup> u roku od 30 dana od dana prijema spisa Disciplinskog suda,

67 Isto.

68 Član 94 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

69 Član 95 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

70 Član 97 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

71 Član 98 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

72 Član 206 Statuta Advokatske komore Srbije (*Sl. glasnik RS*, br. 85/2011, 78/2012 i 86/2013).

73 Član 34 Odluke o izmjenama i dopunama Statuta Advokatske komore (*Sl. list Crne Gore*, br. 060/13 od 27.12.2013)

74 Član 49 Zakona o advokaturi, *op. cit.*

75 Član 30 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

76 Član 31 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

77 Isto.

78 Član 100 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

79 Isto.

80 Član 101 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

81 Isto.

82 Član 106 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

83 Član 110 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

84 Isto.

85 Član 115 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

86 Član 33 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

87 Član 34 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

u kom roku je dužan da uradi pismeni otpisak odluke.<sup>88</sup> Vijeće odlučuje prostom većinom glasova.<sup>89</sup> Predsjednik Višeg disciplinskog suda Advokatske komore odlučuje o zahtjevu za izuzeće predsjednika Disciplinskog suda Advokatske komore, a o izuzeću predsjednika Višeg disciplinskog suda odlučuje Upravni odbor Advokatske komore.<sup>90</sup>

Kao što je gore pomenuto, protiv konačne odluke disciplinskih sudova Komore može se pokrenuti upravni spor (vidi 3.3.1).

### 3.3.4. UPRAVNI ODBOR ADVOKATSKE KOMORE

Upravni odbor bira i razrješava Disciplinskog tužioca i zamjenika Disciplinskog tužioca<sup>91</sup>, predsjednika i sudije Disciplinskog suda<sup>92</sup>, predsjednika i sudije Višeg Disciplinskog suda<sup>93</sup> i sprovodi odluke disciplinskih sudova<sup>94</sup>. Upravni odbor ima devet članova i čine ga predsjednik Advokatske komore, koji rukovodi radom Upravnog odbora, potpredsjednik Advokatske komore i sedam članova izabranih sa liste kandidata za Upravni odbor.<sup>95</sup>

Upravnom odboru se dostavlja disciplinska odluka u roku od 8 dana po pravosnažnosti radi sprovođenja izvršenja.<sup>96</sup> Upravni odbor izvršava pravosnažnu odluku Disciplinskog suda kojom je izrečena disciplinska mjera brisanja iz Imenika advokata po službenoj dužnosti i po hitnom postupku, donošenjem rješenja o prestanku prava na bavljenje advokaturom (čl. 66 st. 1 tač. 5 Zakona o advokaturi).<sup>97</sup>

## 3.4. Disciplinski postupak

### 3.4.1. KVANTITATIVNA ANALIZA RADA DISCIPLINSKIH ORGANA ADVOKATSKE KOMORE

Na osnovu podataka koji su dostavljeni Akciji za ljudska prava od strane Advokatske komore Crne Gore dopisima od 16.05.2017. i 17.05.2017. godine<sup>98</sup> i odluka koje su dostavljene na uvid, u tabeli koja slijedi izvršen je pregled podnijetih prijava Disciplinskom tužiocu, njegovih odluka, pokrenutih disciplinskih postupaka i ishoda tih postupaka u posljednjih pet godina.

Godina	Ukupan broj prijava	Broj odbačenih zbog zastare	Broj odbačenih zbog neosnovanosti	Broj pokrenutih postupaka	Odbijena optužba	Oslobađa se optužbe	Novčana kazna	Privremeno brisanje iz imenika	U toku
2012.	35	22	10	3	3				
2013.	40	26	13	1	1				
2014.	39	25	8	6 (spojeno 5)	2	2	1		
2015.	53	35	14	4	1		1	1	1
2016.	59 (47 riješeno)	28	15	4	1		1		2

Tabela o postupanju disciplinskih organa po prijavama podnijetim za period od 1.1.2012. godine do 1.1.2017. godine

U posljednjih pet godina Advokatska komora je primila ukupno 226 prijava, od kojih je 214 riješeno. Ukupno je 136 (63,5%) prijava odmah odbačeno zbog zastarjelosti, tj. prekoračenja roka za pokretanje postupka. Disciplinski

88 Član 111 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

89 Isto.

90 Član 104 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

91 Član 21 st. 34 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

92 Član 21 st. 35 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

93 Član 21 st. 36 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

94 Član 21 st. 6 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

95 Član 22 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

96 Član 116 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

97 Isto.

98 Dopis Advokatske komore br. 342/17 od 16.05.2017. i dopis br. 342-1/17 od 17.05.2017.

tužilac je svake godine u prosjeku oko 60% prijava odbacivao zbog nastupanja zastarjelosti. Ovakva statistika upućuje na to da građani nisu bili obaviješteni o roku u kome moraju podnijeti prijavu, i da je rok od šest mjeseci od saznanja za učinjenu povredu suviše kratak.

Osim toga, od pokrenutih disciplinskih postupaka, svake godine je bar jedan okončan tako što je optužba odbijena usljed zastarjelosti vođenja disciplinskog postupka<sup>99</sup>. Imajući u vidu da je veoma mali broj disciplinskih postupaka uopšte pokrenut (svega 18 za 5 godina, na osnovu manje od 10% ukupnog broja podnijetih pritužbi), disciplinski postupak bi morao biti efikasniji, posebno kada su organi disciplinskog postupka svjesni da se bliži nastupanje zastarjelosti vođenja postupka. Ovako se stiče utisak da se postupci odugovlače u namjeri da nastupi zastarjelost i da kolega advokat ne snosi nikakve posljedice za neprofesionalno postupanje.

#### 3.4.2. ISHODI VOĐENIH DISCIPLINSKIH POSTUPAKA

Iz predstavljenog pregleda pokrenutih i okončanih disciplinskih postupaka proizilazi da je u posljednjih pet godina, od 1. januara 2012. do 1. januara 2017. godine pokrenuto 18, a sprovedeno samo 14 postupaka utvrđivanja disciplinske odgovornosti, od čega su Disciplinski sud i Viši disciplinski sud odbili 8 optužbi, usljed odustanka disciplinskog tužioca od gonjenja i zastarjelosti, 2 postupka su završena oslobađajućom odlukom zbog nepostojanja dokaza o izvršenom disciplinskom prestupu, dok je disciplinska odgovornost advokata utvrđena u samo 4 slučaja.

Činjenica da je u posljednjih pet godina od ukupno 214 riješenih prijava, nadležni sud kao organ Advokatske komore utvrdio disciplinsku odgovornost advokata u samo 4 slučaja (svega 2%), statističko je stanje koje mora obeshrabrujuće uticati na povjerenje građana u rad Advokatske komore i njenu ulogu u jačanju odgovornosti advokata.

U postupcima u kojima je utvrđena disciplinska odgovornost advokata izrečene su kao disciplinske mjere tri novčane kazne i jedna mjera privremenog brisanja advokata iz Imenika advokata Advokatske komore u trajanju od 2 godine. Mjera privremenog brisanja advokata iz Imenika advokata je izrečena advokatu za koga je iste godine, istog datuma utvrđena odgovornost za dva ista disciplinska prestupa, nesavjesno i neblagovremeno zastupanje stranke. U drugom postupku je osuđen na novčanu kaznu.

Prema informacijama koje smo dobili od Advokatske komore, novčana kazna je prošla fazu izvršenja, dok mjera brisanja advokata iz Imenika još uvijek nije izvršena od strane Upravnog odbora, iako je od dana donošenja odluke prošlo godinu dana i tri mjeseca.

Ovdje se postavlja pitanje, da li će i izvršenje jedine disciplinske sankcije koja je podrazumijevala privremeno brisanje advokata iz Imenika, u međuvremenu zastariti, tj. da li je Komora do sad preduzela bilo koju radnju radi izvršenja predmetne mjere, a kojom bi eventualno prekinula nastupanje zastarjelosti izvršenja mjere?<sup>100</sup>

U rijetka četiri slučaja, kada je utvrđena disciplinska odgovornost advokata, po pravilu je izricana novčana kazna, u tri slučaja. Svi advokati kojima je izrečena novčana kazna kao sankcija, svojim radnjama su ostvarili težu disciplinsku povredu<sup>101</sup> pri čemu je najviša izrečena novčana kazna iznosila 1.250,00 eura<sup>102</sup>. Ovaj iznos je ujedno i najveći iznos novčane kazne koji se može izreći jer odgovara petostrukom iznosu najviše naknade za rad advokata, što je Zakonom o advokaturi predviđen kao zakonski maksimum.<sup>103</sup>

Postavlja se pitanje da li je odabirom sankcija adekvatno ostvarena svrha kažnjavanja čija težnja, budući da se radi o advokatima kao nosiocima pravne sigurnosti, treba da bude na generalnoj prevenciji, kroz koju se izražava adekvatna društvena osuda i vaspitno utiče na druge da ne krše norme pozitivnih propisa. Primjećujemo i da novčana kazna u gore naznačenom maksimalnom iznosu nije dovoljna da ostvari svrhu specijalne prevencije, u vidu uticaja na advokata da ubuduće ne vrši disciplinske presteupe. Ovo tim prije što advokat jednim ugovorenim novim poslom može nadomjestiti ovaj iznos, a pritom ne trpi nikakve druge posljedice zbog učinjene povrede, u smislu javnog objavljivanja odluke, brisanja iz Imenika Komore i slično.

O pritužbama na rad advokata i sprovedenim disciplinskim postupcima u 2016. godini izjasnio se i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman) u godišnjem izvještaju.<sup>104</sup> Prema podacima koje je Advokatska komora dostavila Ombudsmanu, u 2016. godini podnijeto je 56 disciplinskih prijava protiv advokata, od kojih je riješeno 37 ili 66%. Disciplinski postupak je pokrenut u dva slučaja, od kojih je jedan okončan i izrečena je novčana kazna, a u drugom je postupak bio u toku. Disciplinski tužilac je ostale prijave odbacio kao neosnovane ili zastarjele. Na osnovu ovih

<sup>99</sup> Isto.

<sup>100</sup> Čl. 60 Zakona o advokaturi, *op. cit.*

<sup>101</sup> Dopis Predsjednika Advokatske komore sa pregledom broja pokrenutih i okončanih postupaka od 17. i 16.05.2017. godine.

<sup>102</sup> Odluka Disciplinskog suda Advokatske komore D.br. 02/2016.

<sup>103</sup> Zakon o advokaturi, član 57, *op. cit.*

<sup>104</sup> Izvještaj o radu za 2016. godinu, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman), mart 2017, strana 84, dostupno na linku: [http://www.ombudsman.co.me/docs/1491305524\\_final-izvjestaj-za-2016-04.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/1491305524_final-izvjestaj-za-2016-04.pdf).



podataka, Ombudsman je konstatovao da je to što je od ukupnog broja disciplinskih prijava, disciplinski postupak pokrenut samo u dva slučaja obeshrabrujuće i pokazuje zanemarljiv uspjeh građana koji su podnijeli prijavu na rad advokata. Ombudsman je podsjetio da je advokatura nezavisna i samostalna profesija, koja pruža pravnu pomoć i ima značajnu ulogu u zaštiti ljudskih prava, te da je zbog toga neophodno da Advokatska komora više pažnje posveti jačanju odgovornosti advokata i ohrabri građane da prijavljuju kršenje advokatske etike.<sup>105</sup>

Podaci o broju podnijetih pritužbi u 2016. godini, odnosno broju pokrenutih i okončanih postupaka, koji su dostavljeni Ombudsmanu, neznatno se razlikuju od onih koji su dostavljeni Akciji za ljudska prava za potrebe sačinjavanja ovog izvještaja. Imajući u vidu da je Izvještaj o radu Ombudsmana za 2016. godinu predstavljen u martu 2017. godine, postoji mogućnost da se u međuvremenu odlučilo o još nekim prijavama iz 2016. godine, odnosno da su pokrenuti postupci po prijavama iz 2016. godine. Iz tog razloga smo se u ovom izvještaju koristili podacima koje je Advokatska komora Akciji za ljudska prava dostavila dopisom od 16.05.2017.<sup>106</sup>

### 3.4.3. NAJČEŠĆI RAZLOZI ZBOG KOJIH STRANKE PODNOSE PRIJAVE ADVOKATSKOJ KOMORI

Uvidom u ukupno 60 odluka Disciplinskog tužioca koje su odbačene zbog neosnovanosti, a koje su od strane Advokatske komore Crne Gore dostavljene Akciji za ljudska prava za potrebe izrade ovog izvještaja, zaključuje se da stranke najčešće podnose prijave Komori zbog:

- naplaćene nagrade i naknade za rad advokata u situacijama kada stranka izgubi spor, koji je po njenoj procjeni izgubila zbog nestručnosti advokata;
- naplaćenih troškova postupka u korist advokata po okončanju postupka, iako stranka tvrdi da je advokatu unaprijed platila za zastupanje, a za to po pravilu nema dokaz;
- odugovlačenja postupka od strane advokata suprotne stranke u sudskom postupku;
- propuštanja advokata da prigovara na dokaze suprotne strane u mjeri u kojoj stranke misle da je bilo neophodno i u njihovom interesu;
- otkazivanja punomoćja od strane advokata tokom postupka, o čemu stranka nije adekvatno obaviještena pa propusti pravo na izjavljivanje redovnog ili vanrednog pravnog lijeka;
- propuštanja advokata da na zahtjev stranke vrati originalnu dokumentaciju koja mu je data, pri čemu najčešće ne postoje odgovarajući dokazi da je advokatu predat neki dio originalne dokumentacije, niti pisani trag da je traženo njeno vraćanje.

## 3.5. Analiza rada disciplinskih organa

### 3.5.1. RAD DISCIPLINSKOG TUŽIOCA

Od ukupno 214 riješenih prijava Disciplinski tužilac je 60 odbacio zbog neosnovanosti (28%), što znači da je 135 prijava odbačeno zbog zastarjelosti (63%), dok je postupajući po 18 prijava (8%) podigao optužnicu i incirao disciplinski postupak.

U okviru ovog poglavlja je detaljnije analiziran rad Disciplinskog tužioca po prijavama koje su odbačene kao neosnovane i data ocjena njegove efikasnosti u postupanju po tim prijavama.

#### 3.5.1.1. Najčešći razlozi za odbacivanje prijava zbog neosnovanosti

Na osnovu uvida u 60 rješenja Disciplinskog tužioca o odbacivanju prijava usljed neosnovanosti može se zaključiti sledeće:

- Prijave se najčešće odbacuju kao neosnovane zato što stranke tokom postupka ne uspiju da dokažu da su advokatu platile unaprijed troškove, jer ne posjeduju priznanice izdate od strane advokate, a punomoćjem stranke je advokatu dato i ovlašćenje da advokat troškove postupka primi na svoj račun, ili je to pak stranka na drugi način odobrila (14 slučajeva);
- podnosioci prijava često ističu subjektivne primjedbe na rad advokata suprotne strane u postupku, pri čemu, po prirodi stvari, taj advokat preduzima mjere koje su suprotne njihovom interesu, ali koje nisu suprotne i propisima o profesionalnom postupanju advokata (8 slučajeva);
- podnosioci prijava često neosnovano procjenjuju stručnost advokata koji ih je zastupao, bez pozivanja na primjenjive materijalne i procesne propise (17 slučajeva).

<sup>105</sup> Isto.

<sup>106</sup> Dopis Advokatske komore NVO Akcija za ljudska prava, broj 342/17 od 16.05.2017. godine, *op. cit.*

Pored toga, odredbe Kodeksa profesionalne etike advokata obuhvataju široku oblast normiranja ponašanja advokata u odnosu na Klijenta, koje često bivaju doslovno tumačene, kao što je npr. obaveza obavještanja klijenta, jer stranke usljed zahtjevnosti često pogrešno procjenjuju obim informacija koji advokat nužno mora da dijeli sa njima, odnosno za koje radnje je neophodno da se prethodno savjetuje s njima.

Određeni broj prijava je odbačen i zbog nepostojanja pisanih dokaza za tvrdnje stranaka, pri čemu obje strane predstavljaju sporni događaj na različit način, u kom slučaju se u nedostatku materijalnih dokaza prijava odbacuje kao neosnovana, u skladu sa načelom *in dubio pro reo*, tj. sumnja se tumači u korist optuženog.

Zaključak koji se izvodi iz obrazloženja rješenja je da su stranke slabo informisane o svojim pravima i načinu na koji ih mogu ostvariti, kao i stvarnim obavezama advokata prema njima, kao klijentima, iz kog razloga bi trebalo više učiniti da se one bolje informišu. Advokatska komora Crne Gore bi trebalo da pokaže veći stepen aktivnosti na ovom planu, jer će se na taj način jačati i povjerenje u advokatsku profesiju. Jedno jednostavno rješenje bi bilo da Advokatska komora sačini i na internet stranici objavi formular prijave ili uputstvo za podnošenje prijave protiv advokata zbog kršenja profesionalne etike, iz koga bi bilo očigledno da je poželjno pritužbu konkretizovati pozivanjem na kršenje konkretne odredbe Kodeksa profesionalne etike, Statuta ili Zakona o advokaturi i potkrijepiti je dokazom. Sve prestupe advokata koji su navedeni u ova tri propisa treba objediniti i učiniti lako vidljivim na internet stranici Advokatske komore, zajedno sa formularom pritužbe i upozorenjem na rokove zastarjelosti.

Građani bi trebalo da budu poučeni da koriste svoje pravo da traže advokatu izdavanje priznanice prilikom izmirenja naknade ili bilo kog drugog troška koji je vezan za zastupanje, da insistiraju na izdavanju računa i njegovom plaćanju preko bankovnih računa, na potpisivanju zapisnika o predaji i preuzimanju dokumentacije, kao i na pisanom obraćanju u svim slučajevima u kojima dostavljaju nove činjenice od važnosti za vođenje postupka, odnosno daju uputstva za postupanje. Stranke treba da znaju da advokat nije dužan da ih zastupa tokom cijelog postupka, ako ima opravdane razloge za opoziv punomoćja, ali u slučaju opoziva punomoćja moraju biti upoznate s posledicama opoziva i obavezama.

### 3.5.1.2. Efikasnost postupka i kvalitet postupka pred Disciplinskim tužiocem<sup>107</sup>

Iz pregledanih odluka je utvrđeno da je Disciplinski tužilac u 99% slučajeva dostavljao advokatu prijavu na izjašnjenje, što znači da je Disciplinski tužilac nalazio da iz prijave proizilaze obilježja povrede dužnosti advokata i osnovni sumnje da je povreda dužnosti izvršena, pa je shodno članu 95 Statuta obavještao prijavljenog o prijavi uz dostavljanje kopije prijave i priloženih dokaza, s pozivom da se u roku od 8 dana od prijema prijave o njoj izjasni.

Disciplinski tužilac nije ograničen rokom prilikom postupanja po prijavama, već je kao disciplinski organ dužan da postupa hitno<sup>108</sup>, što znači bez neopravdanog odlaganja. Pored toga, Statutom Advokatske komore nije predviđen ni rok u kome Disciplinski tužilac mora dostaviti prijavu na izjašnjenje prijavljenom (kada ocijeni da je to potrebno), niti pak koliko dugo može trajati njegov izviđaj, nakon kojeg će odlučiti da li će podići optužnicu ili će odbaciti prijavu.<sup>109</sup> Samim tim, važećim rješenjem nije na odgovarajući način obezbijeđeno poštovanje načela hitnosti disciplinskog postupka.

Takođe, članom 97 Statuta nije jasno predviđeno od kog momenta počinje teći rok od 8 dana, nakon čijeg isteka tužilac može pokrenuti disciplinski postupak, ili odbaciti optužnicu.<sup>110</sup> Iako se pretpostavlja da se radi o momentu dostavljanja prijave na izjašnjenje prijavljenom advokatu, trenutak od koga rok formalno počinje da teče mora biti preciziran odredbama Statuta. **U cilju praćenja efikasnosti Disciplinskog tužioca u postupanju, i obezbjeđenja načela hitnosti disciplinskog postupka, a kako bi se spriječilo nastupanje apsolutne zastare u bilo kojoj fazi postupka zbog odugovlačenja postupanja po prijavama, neophodno je Statutom propisati konkretne rokove u kojima je Disciplinski tužilac dužan da dostavi prijavu na izjašnjenje prijavljenom, kao i krajnji rok u kom je dužan da donese odluku po prijavi.**

Iako Disciplinski tužilac može tražiti dodatna objašnjenja i dokaze od podnosioca prijave ili drugih državnih organa, fizičkih i pravnih lica (čl. 96 Statuta), ova mogućnost se u praksi ne koristi. Naime, iz pregleda 60 rješenja o odbacivanju prijave usljed neosnovanosti, proizilazi da Disciplinski tužilac ni u jednom od tih predmeta nije tražio dodatne dokaze, pored onih koji su mu bili dostavljeni uz samu prijavu ili uz izjašnjenje na nju. **Iz odluka dostavljenih od strane Advokatske komore ne proizilazi da je Disciplinski tužilac prije odlučivanja po prijavi sprovodio izviđajne radnje koje bi eventualno mogle da opravdaju dug rok za odlučivanje po pojedinim prijavama u postupku koji je hitan.**

Jedan od primjera u kome je Disciplinski tužilac propustio da insistira na sprovođenju dodatnih dokaza, predloženih od strane podnosioca prijave, je u predmetu br. 24/13. Klijent je u konkretnom tvrdio da je advokat dva puta naplatio naknadu i nagradu za svoj rad, prvi put kada mu je podnosilac prijave uplatio iznos od 1.200,00€, preko

<sup>107</sup> Analiza data u okviru ovog poglavlja bazirana je na odlukama dostavljenim Akciji za ljudska prava od strane Advokatske komore.

<sup>108</sup> Statut Advokatske komore Crne Gore, čl. 92, *op. cit.*

<sup>109</sup> Član 95, 96 i 97 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

<sup>110</sup> Po prispjeću izjašnjenja ili proteku roka od 8 dana, te nakon sprovođenja potrebnih izviđaja, Disciplinski tužilac odlučuje da li će pokrenuti postupak i podići optužnicu ili će odbaciti prijavu.

bankovnog računa, o čemu je podnosilac prijave tvrdio da ima i svjedoke, i drugi put prenošenjem dosuđenih troškova postupka u korist stranke, kada je po nalogu advokata na njegov lični račun uplaćen iznos 1.012,00€ bez odobrenja klijenta, podnosioca prijave. Zamjenik Disciplinskog tužioca je, nezavisno od ovlaštenja iz člana 96 Statuta, utvrdio da od banke ne može sam zahtijevati dostavljanje podataka o prenosu navedenih sredstava, jer banke daju takve podatke samo u sudskim postupcima, pri čemu ni stranku nije pozvao da dopuni prijavu dostavljanjem izvoda sa njegovog računa, kojim bi potvrdio svoje navode o izvršenoj uplati.

Sprovođenje dokaza saslušavanjem podnosioca prijave, advokata ili svjedoka prije podizanja optužnice ili odbacivanja prijave zbog neosnovanosti načelno se ne sprovodi, i najčešća dokazna sredstva su pisane izjave podnosioca prijave i prijavljenog kao i materijalni dokazi koje dostavljaju oba učesnika (obično zaspisnici sa ročišta, vještačenja, podnesci i drugi pisani dokazi korišćeni u prethodnim parničnim postupcima).

Postupanjem po prijavi u gore navednom predmetu br. 24/13, zamjenik Disciplinskog tužioca je na predlog podnosioca prijave za saslušanje svjedoka, konstatovao da je „njegova praksa da ne prihvata dokazivanje uplate advokatu saslušanjem svjedoka, jer smatra da bi na taj način doveo u ozbiljan rizik advokatsku profesiju, s obzirom da uvijek postoji mogućnost da Klijent koristi mogućnost dokazivanja svjedocima, iako uplatu nije izvršio.”<sup>111</sup> Ovakav stav je dijelom opravdan kada se uzme u obzir da advokat ne može svjedocima dokazivati negativnu činjenicu o nepostojanju uplate, ali je sa druge strane zamjenik Disciplinskog tužioca prije donošenja rješenja o odbacivanju prijave, koja se ne može preispitati ulaganjem redovnog pravnog lijeka, morao pozvati stranku da dopuni prijavu i dostavi dokaze o uplati, jer bi se morala ozbiljno uzeti u obzir mogućnost da je advokat dva puta naplatio od Klijenta naknadu za zastupanje.

Dakle, u cilju jačanja povjerenja u objektivno sagledavanje pritužbi na rad advokata, neophodno je obezbijediti jednaku poziciju stranaka u postupku, posebno jer je advokat svjestan dokazne snage materijalnih dokaza, te činjenica koje mu idu u korist, dok podnosioci prijave često drže da je dovoljno da u prijavi samo iznesu činjenični opis iz kog proizilazi obilježje disciplinske povrede od strane advokata. **Jednakost stranaka u postupku treba da obezbijedi Disciplinski tužilac aktivnijom ulogom u vidu preduzimanja izviđajnih radnji i traženja dopuna prijave u pravcu dostavljanja dodatnih dokaza kojima se potvrđuju navodi iz prijave, ako već nisu priloženi. Ovakvo postupanje disciplinskog organa ne bi trebalo da bude izuzetak, kako se zaključuje na osnovu pregledanih odluka, već praksa.**

Pored toga, zbog tehnike obrazlaganja odluka dešava se da iz samog teksta odluke nije jasno na kojim je dokazima zasnovana odluka, tj. da li su dokazi predloženi od strane podnosioca prijave ili prijavljenog, i šta konkretno iz kog dokaza proizilazi. U cilju unapređenja uvjerljivosti i transparentnosti odlučivanja, obrazloženja odluka bi trebalo poboljšati tako da tužilac u obrazloženju oduke da jasan pregled dokaza koje je cijenio, činjenica koje je utvrdio iz svakog pojedinačnog dokaza, kao i da navede usljed nedostatka kojih dokaza nije mogao prihvatiti prijavu kao osnovanu, odnosno koje konkretno dokaze nije uzeo u obzir kao relevantne.

Imajući u vidu gore navedene zaključke, osiguranje nepristrasnosti Disciplinskog tužioca pri odlučivanju bi trebalo da predstavlja apsolutni imperativ, posebno pri činjenici da se ne može tražiti njegovo izuzeće, niti izuzeće njegovog zamjenika, a da na njegove odluke stranke ne mogu uložiti djelotvoran pravni lijek. Potrebno je dopuniti odredbe važećeg Statuta Advokatske komore, tako da se obezbijedi nadzor nad radom disciplinskog tužioca u dijelu zakonitosti i efikasnosti u postupanju.

Stranke u odnosu na rješenje o odbacivanju krivične prijave Disciplinskog tužioca imaju na raspolaganju mogućnost pokretanja upravnog spora.

Međutim tužba Upravnom sudu se ne može smatrati djelotvornim pravnim lijekom, upravo zbog usko postavljenih rokova zastarjelosti. Nakon okončanog upravnog spora, koji može trajati po nekoliko mjeseci, Rješenje Disciplinskog tužioca bi eventualno moglo biti poništeno, i vraćeno na ponovno odlučivanje tužiocu, a tu se kao opravdana potencijalna opasnost javlja zastara vođenja disciplinskog postupka. Pritom Disciplinski tužilac u ponovnom postupku može donijeti identičnu odluku. Takođe, za pokretanje upravnog spora strankama je potrebna i pravna pomoć, ponovo advokata, za šta nisu spremni da izdvoje dodatna sredstva, a pitanje je i pristanka advokata da uopšte vodi takav postupak protiv kolege.

**Naglašavamo da je od 60 rješenja koja je Komora dostavila Akciji ljudska prava, njih ukupno 37 moralo da sadrži pravnu pouku za podnosioca prijave da protiv tog rješenja mogu pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom Crne Gore. Međutim, rješenja nisu sadržala pravnu pouku, a stranke u praksi nisu ni koristile zakonsku mogućnost da pokrenu upravni spor.** Stoga se opet vraćamo zaključku da je na Advokatskoj komori odgovornost da unaprijedi informisanost građana i tako jača povjerenje građana u advokatsku profesiju, što se nažalost ne može postići ukoliko organi Komore pravno neuke stranke čak ni ne upućuju na nadležnu sudsku instancu van Komore koja je nadležna da preispituje odluke njenih disciplinskih organa.

### 3.5.1.3. Sporna praksa kod odbacivanja prijava zbog neosnovanosti

S obzirom na to da stranka koja prijavljuje povredu nakon odbacivanja prijave nema mogućnost da kao supsidijarni tužilac preuzme disciplinsko gonjenje ili da se žali protiv odluke o odbacivanju prijave, u ovom poglavlju je analiziran dio stavova Disciplinskog tužioca zauzetih u odlukama po prijavama koje su odbačene kao neosnovane, a koje bi bile podložne preispitivanju.

Rješenjem br. 20/13 od 04.03.2014. godine, Disciplinski tužilac je odbacio pritužbu kao neosnovanu u kojoj su podnosioci naveli da su se obratili advokatu da riješi problem koji imaju u vezi sa nereguliranim radnim stažom, te da su mu 31.05.2012. unaprijed uplatili iznos od 1.500€ da bi on pokrenuo postupak, u kojem je, prema tvrdnjama advokata, prvo ročište trebalo biti okončano do kraja 2012. godine. Kako advokat predmetni postupak nije ni pokrenuo, vratio im je novac koji je prethodno primio. Advokat u svom izjašnjenju na prijavu ne spori tvrdnje podnositelaca, s tim što ističe da je on pokušavao da njihove interese zaštiti na drugi način – dogovorom, a ne vođenjem postupka. Navodi da je imao naznaka da će u tome uspjeti, ali da je cijeli taj proces trajao znatno duže nego je očekivao, između ostalog, i zbog njegovih zdravstvenih problema. Imajući u vidu da je, shodno Kodeksu profesionalne etike advokata, advokat dužan da klijenta blagovremeno obavještava o svim bitnim promjenama u predmetu, odnosno da ga upozna sa promjenama svojih pravnih i činjeničnih ocjena, to je i u ovom slučaju advokat bio dužan da klijentima predoči svoje viđenje njihovog predmeta, odnosno da je on mišljenja da će njihova prava brže i sigurnije ostvariti pokušajem dogovora sa poslodavcem nego vođenjem postupka protiv njega – kako je prethodno i bio dogovor. Ipak, Disciplinski tužilac ne ulazi u razmatranje da li je na ovaj način došlo do povrede Kodeksa, odnosno zašto se to u konkretnom slučaju ne bi moglo smatrati povredom Kodeksa, već njegovo obrazloženje rješenja kojim odbacuje prijavu, osim navoda prijave i izjašnjenja na istu, sadrži samo jednu jedinu rečenicu kojom tužilac konstatuje „zbog navedenog, s obzirom na činjenicu da prava podnositelaca prijave ne zastarijevaju, kao i da je advokat vratio primljeni novac, donešena je odluka iz izreke ovog rješenja...“<sup>112</sup>. Ovakve odluke tužioca, protiv kojih nije ni dozvoljena žalba, ohrabruju slična neodgovorna postupanja advokata koja ne doprinose povjerenju u advokate ni ugledu advokatske profesije.

U rješenju u predmetu broj P.P.28/2012, po prijavi Vrhovnog državnog tužilaštva, prijavljen je advokat zbog teže povrede advokatske dužnosti, jer je protivno Kodeksu profesionalne etike advokata, postupajući u svojstvu branioca, u podnesku kojim je tražio izuzeće postupajućeg tužioca, kao razloge za izuzeće naveo „da je tužilac podnio nezakonitu optužnicu, služeći se manipulacijama i neistinitim predstavljanjem činjenica i dokaza, a u kojoj optužnici se bavio izmišljanjem i protivzakonitim predstavljanjem, te da je pritom postupao totalno nestručno ili zlonamjerno“<sup>113</sup>. Optužnica tužioca je potvrđena od strane suda, a protiv advokata je pokrenut krivični postupak zbog lažnog prijavljivanja, jer se zahtjev za izuzeće, zbog svoje sadržine tretirao kao krivična prijava. Postupak po zahtjevu za izuzeće – krivičnoj prijavi razultirao je oslobađajućom presudom. Za sve vrijeme vođenja krivičnog postupka pred Osnovnim sudom disciplinski postupak je mirovao. Nakon što je donijeta presuda kojom je advokat oslobođen odgovornosti za krivično djelo lažno prijavljivanje, disciplinski sud je odbio prijavu kao neosnovanu, iz razloga što predmetnim podneskom advokat nije povrijedio Statut, niti se nedolično ponašao prema zamjeniku tužioca, i takvo njegovo postupanje ne može se smatrati nedostojnim istupanjem pred sudom. Pritom je očigledno da je advokat, nezavisno od činjenice što je utvrđeno da nema njegove odgovornosti za krivično djelo lažno prijavljivanje, ostvario obilježja teže povrede službene dužnosti, kako je propisana Etičkim kodeksom u poglavlju VII – „Međusobno uvažavanje“, tj. odredbi koje predviđaju da advokat u podnescima i usmenim izlaganjima treba da bude jasan, sažet, umjesan, logičan i ubjedljiv, a kritika koju upućuje sudu „ne smije da bude saopštena na uvredljiv, podrugljiv ili potcjenjivački način“. Zastoj sa disciplinskim postupkom, do okončanja krivičnog postupka je prouzrokovan činjenicom što se očigledno odlučivanje o disciplinskoj prijavi, odnosno postojanju disciplinske povrede, baziralo na prethodnom utvrđivanju krivične odgovornosti za isto djelo. Međutim, radi se o dvije samostalne i odvojene odgovornosti koje se međusobno ne isključuju, pa se advokat može za isto činjenično djelo istovremeno goniti i krivično ili prekršajno i disciplinski, ili, kao u konkretnom slučaju, samo disciplinski.<sup>114</sup>

Nadalje, Zamjenik Disciplinskog tužioca Advokatske komore proglasio se nenadležnim 2015. godine u slučaju advokata koji, postupajući po službenoj dužnosti, nije preduzeo praktično ništa za odbranu klijenta: nije predložio izvođenje dokaza u korist klijenta, iako su takvi dokazi bili dostupni, nije doveo u pitanje dokaze tužioca, u formi završne riječi naveo samo to da „ostavlja sudu na ocjenu donošenje zakonite odluke“, nije izjavio žalbu na prvostepenu presudu kojom je njegov klijent oglašen krivim i osuđen na uslovnu kaznu zatvora od dvije godine, a u vidu odgovora na žalbu, kojom se zahtijevalo strožije kažnjavanje, izjavio samo da traži „pravičnost i zakonitost“. Postupajući po pritužbi NVO protiv advokata u pomenutom slučaju, zamjenik Disciplinskog tužioca je zauzeo stav da „organi Advokatske komore Crne Gore, pa ni disciplinski tužilac nemaju nadležnost da po pravu nadzora vred-

112 Rješenje Disciplinskog tužioca poslovne oznake br. 20/13 od 04.03.2014. godine.

113 Rješenje Disciplinskog tužioca poslovne oznake br. 28/12 od 20.03.2014. godine.

114 Tinić, N. „Načelo non bis in idem u sistemu disciplinske odgovornosti“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 1961, br.1, str. 207.

nuju cjelishodnost preduzimanja ili nepreduzimanja pojedinačnih radnji u brojnim predmetima u kojima advokati svakodnevno postupaju pred sudovima.<sup>115</sup> Nevladine organizacije su ocijenile da je ovakvom odlukom Advokatska komora odlučila da podrži neprofesionalni rad advokata i propustila da zaštiti etiku advokatske profesije.<sup>116</sup>

Međutim, u jednom drugom slučaju, u rješenju kojim je pritužbu protiv advokata takođe odbio kao neosnovanu, Disciplinski tužilac je očigledno ispitivao cjelishodnost preduzimanja radnji i u obrazloženju naveo sledeće: „Kod ovakvog stanja stvari, a imajući u vidu pravnu prirodu tužbenog regresnog zahtjeva koji je podnijela osiguravajuća kuća protiv lica koje je prouzrokovalo saobraćajnu nezgodu, što proizilazi iz nalaza i mišljenja sudskog vještaka, i drugih pravno relevantnih činjenica utvrđenih u ovom postupku, sa sasvim razumnom sigurnošću se može utvrditi da podnosiocu prijave u daljem toku ne bi pomoglo nikakvo pravno sredstvo...“<sup>117</sup>

Dakle, praksa pokazuje neprincipijelno postupanje, jer se cjelishodnost radnji preduzetih od strane advokata mogla preispitivati u jednom slučaju, u kome je to kolegi išlo u prilog, dok se isto to nije moglo u drugom slučaju, gdje bi se moralo tumačiti na njegovu štetu. Međutim, da bi se steklo povjerenje u sposobnost disciplinskih organa da nepristrasno, profesionalno djeluju, praksa bi se morala usaglasiti, tj. mora se promijeniti stav da se cjelishodnost preduzetih radnji od strane advokata „ne može cijeliti“ kada je to jedini način da se ocijeni da li je advokat postupao u skladu sa svojim profesionalnim obavezama prema zakonu, Statutu Komore i Kodeksu profesionalne etike.

Iz gore navedenog proizilazi da postoji prostor za preispitivanje pojedinih stavova koje je Disciplinski tužilac zauzeo u dosadašnjem postupanju. U tom pravcu bi odredbama Statuta trebalo propisati pravo na podnošenje pravnog lijeka protiv rješenja disciplinskog tužioca kojim se prijava obacuje kao neosnovana, a koje poznaje npr. Statut Advokatske komore Srbije, kako bi se omogućilo preispitivanje odluka Disciplinskog tužioca.

#### 3.5.1.4. ZASTARJELOST POKRETANJA DISCIPLINSKOG POSTUPKA

Zastarjelost pokretanja disciplinskog postupka protiv advokata nastupa po proteku šest mjeseci od saznanja za učinjenu povredu, a u svakom slučaju po proteku dvije godine od učinjene povrede.<sup>118</sup>

U Srbiji je zastarjelost pokretanja disciplinskog postupka regulisana na isti način kao u Crnoj Gori<sup>119</sup>, dok se npr. u Bosni i Hercegovini i Hrvatskoj rokovi zastarjelosti razlikuju u zavisnosti od toga da li je izvršena lakša ili teža povreda dužnosti, pa se tako u BiH pokretanje disciplinskog postupka ne može preduzeti po proteku dvije godine od izvršenja lakše, odnosno četiri godine od izvršenja teže povrede dužnosti<sup>120</sup>. U Hrvatskoj je predviđeno da zastarjelost kako pokretanja tako i vođenja disciplinskog postupka nastupa po proteku dvije godine od izvršenja lakše, odnosno četiri godine od izvršenja teže povrede, a u svakom slučaju kada protekne dvostruko toliko vremena.<sup>121</sup>

Iako je objektivni rok izmjenama i dopunama Zakona o advokaturi krajem marta 2017. godine produžen sa jedne na dvije godine, i dalje su usko postavljeni rokovi za disciplinsku odgovornost, budući da je subjektivni rok ostao 6 mjeseci. Samim tim se od novih izmjena Zakona o advokaturi ne očekuje da riješe problem odbacivanja značajnog broja prijava usljed zastarjelosti, s obzirom na to da je najveći broj prijava upravo odbačen usljed prekoračenja subjektivnog roka.

Pored propusta klijenata i drugih da pritužbe protiv advokata dostave Advokatskoj komori u roku od 6 mjeseci od saznanja za učinjenu povredu, i odugovlačenje Disciplinskog tužioca da odluči o blagovremeno podnetim prijavama je dovodilo do odbijanja prijave zbog zastarjelosti pokretanja postupka. Ovo je omogućeno propustom da se propiše obavezni rok u kome je Disciplinski tužilac dužan da postupi po podnijetoj prijavi. Ispod je dat primjer nastupanja zastare pokretanja disciplinskog postupka krivicom Disciplinskog tužioca.

Rješenjem Disciplinskog suda D.br. 05/14 od 02.03.2015. godine odbijena je optužba iz razloga što je utvrđena zastarjelost disciplinskog gonjenja. U konkretnom slučaju je disciplinska prijava podnijeta dana 17.04.2014. godine, dok je Disciplinski tužilac podigao optužnicu tek 01.12.2014. godine, dakle, više od sedam mjeseci nakon podnošenja prijave. Imajući u vidu da je Disciplinskom tužiocu morala biti poznata činjenica da se disciplinski postupak može pokrenuti u roku od šest mjeseci od saznanja za učinjenu povredu, a da je prijavom blagovremeno upoznat sa učinjenom povredom, izgleda da nisu postojali opravdani razlozi zbog kojih je tužilac morao da čeka da prođe sedam mjeseci da bi podigao optužnicu. U konkretnom slučaju su dva postupka bila spojena u jedan, pa je na taj

115 Rješenje broj 38/14 od 11.05.2015, dostupno na linku [http://www.hraction.org/wp-content/uploads/odgovor-advokatske-komora-20.5.2015..pdf](http://www.hrraction.org/wp-content/uploads/odgovor-advokatske-komora-20.5.2015..pdf).

116 Saopštenje „Advokatska komora Crne Gore podržava neprofesionalno pružanje odbrane po službenoj dužnosti“, Akcija za ljudska prava, Sigurna ženska kuća i Centar za ženska prava, 29.07.2015: <http://www.hraction.org/?p=9233>.

117 Rješenje Disciplinskog tužioca poslovne oznake Dp. 44/16 od 29.11.2016. godine.

118 Član 59 Zakona o advokaturi, *op. cit.*

119 Član 78 Zakona o advokaturi Republike Srbije (*Sl. glasnik RS*, br. 31/2011 i 24/2012 – odluka US).

120 Član 62 Zakona o advokaturi Federacije Bosne i Hercegovine (*Sl. novine Federacije BiH*, br. 40/02, 29/03 18/05, 42/11).

121 Član 79 Zakona o odvjetništvu Republike Hrvatske (*Narodne novine*, br. 9/1994, 117/2008, 50/2009, 75/2009 i 28/2011).

način tužilac omogućio da dva prijavljena advokata prođu bez disciplinske sankcije zbog obostrane teže povrede dužnosti advokata – nedoličnog ponašanja prema drugom advokatu.

Iz tabelarnog pregleda broja prijava koje su podnijete Advokatskoj komori na rad advokata u poslednjih pet godina proizilazi da se ne radi o prevelikom obimu predmeta na godišnjem nivou, a pored toga Disciplinski tužilac ima i zamjenika, pa se postavlja pitanje zašto je onda postupanje Disciplinskog tužioca neefikasno u bilo kom slučaju.

Postoje i drugi slučajevi u kojima je Disciplinski tužilac odlučio po prijavi tek nakon punih 11 mjeseci od dana njenog podnošenja, kao npr. u predmetu PP. br. 23/13 od 27.05.2014. godine. U konkretnom slučaju je tužilac posle tolikog vremena odbacio prijavu od 24.06.2013. godine kao neosnovanu. Međutim, i da je nakon 11 mjeseci odlučio da podigne optužnicu, Disciplinski sud bi ga podsjetio na subjektivni rok od 6 mjeseci, jer na zastaru pazi po službenoj dužnosti, i predmetnu optužbu bi odbio. Isti slučaj je bio i u predmetima: PP. br. 02/12, u kom je prijava podnijeta 25.01.2012, a rješenje Disciplinskog tužioca donijeto 10.09.2012; PP. br. 10/12, u kom je prijava podnijeta 14.05.2012, a rješenje Disciplinskog tužioca donijeto 21.12.2012; PP. br. 15/13, u kom je prijava podnijeta 13.05.2013, a rješenje Disciplinskog tužioca donijeto 14.02.2014; Dp.br. 26/16, u kom je prijava podnijeta 09.06.2016. godine, a rješenje Disciplinskog tužioca donijeto 10.02.2017. godine.

Da Disciplinski tužilac može donijeti svoju odluku i u kratkom roku od 29 dana govori i Rješenje PP. br. 42/15 od 29.12.2015. godine, kojim je odlučeno po prijavi od 30.11.2015. godine.

Imajući u vidu naprijed navedeno, jasno je da je neophodno izvršiti izmjene Statuta Advokatske komore tako što će se precizirati rok u kome tužilac mora da odluči po predmetnoj prijavi, kako propust tužioca da reaguje ne bi dovodio do zastare utvrđivanja disciplinske odgovornosti i kako u praksi period reagovanja tužioca ne bi varirao od 29 dana do čak 11 mjeseci, i narušavao povjerenje u kapacitet Advokatske komore da profesionalno utvrđuje disciplinsku odgovornost svojih članova.

### 3.5.2. POSTUPAK PRED DISCIPLINSKIM SUDOVIMA

#### 3.5.2.1. Postupanje disciplinskih sudova

Za proteklih 5 godina svega 18 prijava protiv advokata je stiglo do suda, od čega je okončano samo 14 postupaka, dok je samo u 4 slučaja utvrđeno da je advokat izvršio disciplinski prestup.

Do nemogućnosti izricanja disciplinske mjere za učinjeni disciplinski prestup u praksi je dolazilo i zbog zastare vođenja postupka, u kom slučaju odgovornost snose disciplinski sudovi.

U predmetu Dž. br. 03/15 koji je analiziran može se uočiti da je advokat, i pored više izvršenih disciplinskih prestupa, pošteđen sankcije zahvaljujući neefikasnosti Višeg disciplinskog suda. Konkretno, Viši disciplinski sud je, odlučujući po žalbi optuženog, preinačio rješenje Disciplinskog suda kojim je optuženi advokat oglašen krivim da je izvršio teže povrede dužnosti advokata i obustavio postupak zbog nastupanja apsolutne zastare vođenja disciplinskog postupka. U konkretnom slučaju je postupak pokrenut optužnicom Disciplinskog tužioca 27.02.2014. godine, dok je Disciplinski sud, odlučujući po istoj donio rješenje gotovo deset mjeseci kasnije, 12.12.2014, na koje rješenje je onda okrivljeni uložio žalbu, koja je morala biti podnijeta u 2014. godini, računajući da rok za žalbu iznosi 8 dana od prijema rješenja.

Odlučujući po žalbi, Drugostepeni disciplinski sud je donio rješenje više od dva mjeseca kasnije, tek 02.03.2015. godine, u kome je konstatovao da je apsolutna zastara vođenja disciplinskog postupka nastupila samo četiri dana ranije, 27.02.2015, iz kog razloga je postupak obustavljen. Shodno tadašnjem zakonskom rješenju, zastara vođenja disciplinskog postupka nastupala je po proteku šest mjeseci od pokretanja postupka, odnosno u svakom slučaju po proteku jedne godine od pokretanja. Međutim, i ovi relativno kratki rokovi ne mogu da opravdaju ishod u kome je Disciplinski sud prvo čekao gotovo punih deset mjeseci da potvrdi optužnicu, a zatim Viši disciplinski sud duže od dva mjeseca da odluči po žalbi, da bi na kraju umjesto takve odluke konstatovao zastarjelost vođenja postupka samo četiri dana pošto je zastarjelost nastupila.

Shodno odredbama Statuta Advokatske komore, koje su važile u vrijeme donošenja ove odluke, nije bilo predviđeno u kom roku je Viši disciplinski sud dužan da odluči po žalbi, ali imajući u vidu činjenicu da je od donošenja odluke prvostepenog suda do trenutka nastupanja zastare proteklo dva i po mjeseca, a da Viši disciplinski sud nije opterećen prilivom predmeta, obustavljanje postupka i odbijanje optužbe samo četiri dana nakon nastupanja zastare je apsolutno neopravdano. Ovo posebno imajući u vidu činjenicu da je prvostepeni sud utvrdio da je optuženi advokat izvršio više težih povreda dužnosti advokata i to: nedolično ponašanje prema sudu i postupajućem sudiji, nedolično istupanje pred sudom, povreda Kodeksa profesionalne etike advokata koja se ogleda u neuvažavanju suda i uvredljivom i podrugljivom upućivanju kritike sudu i državnim organima, za koje povrede ga je Viši disciplinski sud *de facto* amnestirao.

Ipak, krajem 2015. godine Advokatska komora je izvršila izmjene svog Statuta tako što sada predviđa da drugostepeni sud odlučuje u roku od 30 dana od dana prijema spisa Disciplinskog suda, u kom roku je dužan da uradi pismeni opravak odluke.<sup>122</sup> Izmjenama i dopunama Zakona o advokaturi iz marta 2017. godine produžen je rok zastarjelosti vođenja disciplinskog postupka tako da sada zastarjelost vođenja nastupa protekom jedne godine od pokretanja disciplinskog postupka, odnosno apsolutni rok iznosi dvije godine<sup>123</sup>.

Opravanost ovih izmjena je očigledna, imajući u vidu da organi disciplinskog postupka nijesu vodili računa o tome da je disciplinski postupak hitan, a posebno da predmete čija se zastara bliži riješe u što kraćem roku, o čemu svjedoče gore navedeni slučajevi.

Pored roka u kome je Viši disciplinski sud dužan da odluči o podnijetoj žalbi, trebalo bi predvidjeti i rok u kome je prvostepeni disciplinski sud dužan da donese odluku po podignutoj optužnici Disciplinskog tužioca, imajući u vidu da i predugo trajanje postupka pred provostepenim sudom može dovesti do zastare vođenja disciplinskog postupka.

### 3.5.2.2. Dodatna zapažanja o postupanju disciplinskih sudova

U slučajevima u kojima je i došlo do pokretanja disciplinskog postupka i njegovog okončanja tako što je optuženi advokat oglašen krivim, kazne koje je disciplinski sud izrekao u svojim rješenjima bile su neoprvodano blage.

Tako je u rješenju D.br. 04/16 od 16.09.2016. godine Disciplinski sud izrekao minimalnu novčanu kaznu predviđenu za težu povredu dužnosti, u iznosu od 500 €, advokatu koji je pravosnažnom presudom osuđen za krivično djelo neosnovano dobijanje i korišćenje kredita i druge pogodnosti iz člana 245 stav 1 Krivičnog zakonika Crne Gore, kojom presudom mu je izrečena uslovna osuda. U konkretnom slučaju, disciplinski sud je utvrdio da je avokat na ovaj način počinio težu povredu dužnosti – nedostojno ponašanje u javnim aktivnostima i privatnom životu kada je dostupan javnosti, čime se nanosi šteta ugledu advokature. Imajući u vidu da je za težu povredu sud optuženom advokatu mogao izreći jednu od tri mjere – novčanu kaznu, privremeno brisanje iz imenika advokata ili brisanje iz imenika advokata, on ne samo da se odlučio za najblažu vrstu mjere, već je i tu najblažu mjeru izrekao u predviđenom minimumu. Optuženi advokat je, da bi dobio kredit od banke, lažno predstavio činjenice o svom radno-pravnom statusu, pa je tako prilikom apliciranja za kredit predao potvrdu da je u radnom odnosu na neodređeno vrijeme u jednom privrednom društvu, kao i odgovarajuću administrativnu zabranu. Disciplinski sud je pak zaključio da je, i pored toga što je optuženi advokat u krivičnom postupku pravosnažno osuđen za djelo koje kada je izvršeno od strane advokata nesumnjivo nanosi štetu ugledu cijele advokature, a imajući u vidu njegovo „korektno” držanje u disciplinskom postupku i činjenicu da je njegovo zdravstveno stanje narušeno pa je usljed toga i intenzitet njegovog posla opao, što je cijenio kao olakšavajuće okolnosti, smatrao opravdanim da se za ovakav prestup izrekne novčana kazna u iznosu od samo 500 €.

Praksu aboliranja advokata u slučaju kršenja odredbi iz poglavlja VII Kodeksa profesionalne etike advokata, potvrdio je i Viši disciplinski sud u predmetu D.br. 1/13, koji se vodio po optužnici Disciplinskog tužioca zbog sumnje da je advokat izvršio težu povredu dužnosti, zastupanje kod sudova, državnih organa i drugih organizacija protivno zakonu, statutu i Kodeksu profesionalne etike advokata, u sticaju sa nedoličnim ponašanjem prema suprotnoj strani. Advokat je na ročištu tražio izuzeće sudije izjavljujući na zapisnik da „punomoćnik tuženog I reda traži izuzeće sudije, jer je, kako navodi, prvotuženi sudija korumpirana i odluku o odbacivanju tužbe u predmetu P.br.1083/10 je donijela iz razloga što je od suprotne strane primila iznos od 100.000,00 € zajedno sa sudijama Apelacionog suda Crne Gore kod kojih je postupajući sudija radio kao pripravnik”. Postupak je okončan odbijanjem optužbe, iz razloga što advokat nije pred sudom tražio izuzeće u svoje ime, već u ime klijenta, iako je zahtjev podnio na zapisnik bez prisustva klijenta. Advokat je nakon ročišta podnio poseban podnesak u kojem je iznio svoje razloge za izuzeće sudije, u kome ni na koji način nije izrazio nepoštovanje ili uvrijedio postupajućeg sudiju. Pitanje zašto klijent sam nije podnio podnesak, već je advokat takav zahtjev za izuzeće podnio na zapisnik, nije bilo predmet razmatranja u disciplinskom postupku. Ovo uprkos činjenici što je u okviru tačke v) poglavlja VII Zabranu zloupotrebe, predviđeno kao ponašanje suprotno Kodeksu kada advokat nepovoljan tok i ishod postupka pravda pripisivanjem korupcije i drugih vidova zloupotrebe sudijama i drugim predstavnicima organa vlasti, ili podržava takvo uvjerenje svog klijenta, osim ako on ili njegov klijent raspolažu dokazima koji bi ih obavezivali na podnošenje krivične prijave ili disciplinske prijave. Činjenica da je advokat porekao da je to njegov stav, ne znači i da iznošenje takvih izjava na ročištu u njegovo ime nije akt podržavanja klijenta koji je zabranjen navedenom odredbom, a što u disciplinskom postupku nije cijanjeno.

122 Član 9 Odluke o izmjenama i dopunama Statuta Advokatske komore Crne Gore (Sl. list Crne Gore, br. 070/15 od 16.12.2015).

123 Član 11 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o advokaturi (Sl. list Crne Gore, br. 022/17 od 03.04.2017).

### 3.6. Obaveza plaćanja članarine Advokatskoj komori

Prema članu 21 Zakona o advokaturi, advokat je dužan da plaća članarinu Advokatskoj komori, dok je Statutom Advokatske komore kao teža povreda dužnosti advokata predviđeno i neizvršavanje materijalnih obaveza prema Advokatskoj komori duže od šest mjeseci.<sup>124</sup> Disciplinski tužilac Sava Popović navodi da veliki broj advokata ne plaća članarinu koja iznosi 120 € godišnje, pa je Advokatska komora nedavno bila prinuđena da pošalje obavještenja advokatima da će protiv svakog ko ne plati članarinu, biti pokrenut disciplinski postupak.

Dakle, iako mnogi advokati ne plaćaju članarinu i duže od šest mjeseci, prema podacima koji su nam dostavljeni za period od 2012. do i zaključno sa 2016, Advokatska komora u tom periodu nije podnosila prijavu niti je Disciplinski tužilac samoinicijativno pokretao disciplinski postupak protiv bilo kog advokata zbog navedenog disciplinskog prestupa.

### 3.7. Obaveza osiguranja od profesionalne odgovornosti

Advokati su obavezni da se osiguraju od profesionalne odgovornosti kod organizacije registrovane za ovu vrstu osiguranja od 2007. godine.<sup>125</sup> Advokatska komora može sa osiguravajućim društvom zaključiti ugovor o kolektivnom osiguranju, u kom slučaju su advokati dužni da plaćaju Advokatskoj komori naknadu za osiguranje od profesionalne odgovornosti.<sup>126</sup> Najniži iznos osiguranja se određuje u visini desetogodišnje prosječne zarade u državi na osnovu podataka organa državne uprave nadležnog za poslove statistike.<sup>127</sup> Međutim, Disciplinski tužilac Popović navodi da to profesionalno osiguranje često ne funkcioniše u praksi, adresirajući problem na osiguravajuće kuće, te da je bilo dosta primjera da advokati sami plaćaju troškove, iako uplaćuju osiguranje.

Zakonom o advokaturi je predviđeno da advokatu prestaje pravo na bavljenje advokaturom ako se ne osigura ili ne produži osiguranje od profesionalne odgovornosti, tako što će nadležni organ Advokatske komore izvršiti brisanje advokata iz imenika u roku od 15 dana od nastupanja ovog razloga.<sup>128</sup> Do sada nijedan advokat nije izbrisan iz Imenika iz ovog razloga.<sup>129</sup>

Nezaključivanje ugovora o osiguranju je i u Srbiji<sup>130</sup> predviđeno kao osnov za prestanak prava na bavljenje advokaturom, dok je u Bosni i Hercegovini<sup>131</sup> i Hrvatskoj<sup>132</sup> nezaključivanje ugovora o osiguranju od odgovornosti predviđeno kao teža povreda advokatske dužnosti.

Dakle, u Crnoj Gori u ovom slučaju nije ni potrebno vođenje disciplinskog postupka, već je zakonom predviđeno brisanje iz Imenika advokata kao posljedica nezaključivanja ugovora o osiguranju. Postavlja se pitanje na koji način Komora provjerava da li se osiguranje uplaćuje, izuzev u slučaju kada Komora obezbjeđuje kolektivno osiguranje. Ni Zakonom o advokaturi, a ni Statutom Advokatske komore nije ustanovljena obaveza advokata da Komoru blagovremeno obavijesti o zaključivanju ugovora, odnosno njegovom produženju, iako je Komora organ koji je nadležan da po samom zakonu izvrši brisanje iz imenika advokata u slučaju povrede ove obaveze. Nekoliko advokata, sa kojima smo razgovarali prilikom pripreme izvještaja nas je obavijestilo da im Komora nikada nije tražila takve podatke. Advokatska komora nas je obavestila da joj advokati dostavljaju primjerak polise osiguranja, o čemu se vodi evidencija. Smatramo da bi sigurnosti radi, Statutom komore trebalo propisati obavezu dostavljanja polise osiguranja Advokatskoj komori prije izdavanja advokatske legitimacije.

## I.4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

### Zaključci

Prema rezultatima istraživanja javnog mnjenja sprovedenom na 157 ispitanika koji su nekada angažovali advokata, 56,4% ispitanika je potpuno ili uglavnom bilo zadovoljno kvalitetom pružene usluge, 23,1% nije uopšte bilo zadovoljno ili uglavnom nije bilo zadovoljno, a 16,5% i jeste i nije bilo zadovoljno. Većina ispitanika (52%) je smatrala

124 Član 89 stav 1 tačka 15 Statuta Advokatske komore, *op. cit.*

125 Čl. 6 i 22 Zakona o advokaturi, *Sl. list RCG*, br. 79/2006 od 26.12.2006.

126 Isto.

127 Isto.

128 Član 66 stav 1 tačka 12 i stav 2 Zakona o advokaturi, *op. cit.*

129 Odgovor Advokatske komore od 7.6.2017.

130 Član 83 stav 1 tačka 10 Zakona o advokaturi Republike Srbije, *op. cit.*

131 Član 78 stav 1 tačka 14 Statuta Advokatske komore Federacije Bosne i Hercegovine.

132 Član 44 stav 6 Zakona o odvjetništvu Republike Hrvatske, *op. cit.*



da ih je advokat blagovremeno obavještavao o bitnim promjenama u predmetu, 23,2% ispitanika je smatralo suprotno, a 53% je smatralo da je na zahtjev klijenta advokat blagovremeno obavijestio i o svim pojedinostima predmeta. Istraživanje je pokazalo i da čak 69% ispitanika nije znalo kome mogu da se žale u slučaju nesavjesnog rada advokata.<sup>133</sup>

Iako je Strategijom reforme pravosuđa 2014–2018 bilo planirano „jačanje sistema odgovornosti advokata za nesavjesno pružanje pravne pomoći“, ova strateška smjernica je neopravdano ograničena samo na jačanje sistema odgovornosti advokata u pogledu kvaliteta pružanja besplatne pravne pomoći na osnovu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, iako advokati i prilikom pružanja službene odbrane neposredno vrše javnu službu koja se finansira iz državnog budžeta. U primjeni Strategije se odustalo i od uspostavljanja mehanizma za praćenje postupanja u predmetima besplatne pravne pomoći, s obrazloženjem da već postoji odgovarajući sistem praćenja kvaliteta rada advokata i uspostavljanja njihove odgovornosti u slučaju nesavjesnog rada.

Međutim, iako su advokati prema istraživanju CeMI iz 2014. godine u najvećem broju slučajeva veoma aktivno i uspješno zastupali stranke (90%), u praksi je bilo i više slučajeva promjene advokata u predmetima u kojima su pružali besplatnu pravnu pomoć. Ni u jednom takvom slučaju Advokatska komora nije ispitivala odgovornost advokata, jer nije primila ni jednu pritužbu, iako je predsjednik suda i dužan da podnese predlog za brisanje advokata sa spiska onih koji pružaju besplatnu pravnu pomoć ako usvoji zahtjev za promjenom advokata.

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 sa 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.

U posljednjih pet godina (2012–2016), od ukupno 214 riješenih prijava, Disciplinski sud Advokatske komore je utvrdio disciplinsku odgovornost samo u 4 slučaja (manje od 2%), što mora obeshrabrujuće uticati na povjerenje građana u rad Advokatske komore i njenu ulogu u jačanju odgovornosti advokata.

Veliki broj prijava (63,5%) je odmah odbačen zbog zastarjelosti, tj. prekoračenja roka za pokretanje disciplinskog postupka, koji iznosi 6 mjeseci od saznanja za učinjenu povredu, odnosno u krajnjem 2 godine od izvršene povrede. Ovakva statistika ukazuje da građani nisu bili obaviješteni o roku u kome moraju podnijeti prijavu, a i da je rok od šest mjeseci od saznanja za učinjenu povredu suviše kratak.

Pored toga, od svega 14 sprovedenih disciplinskih postupaka za pet godina (po svega 6,5% prijava), svake godine je bar jedan okončan odbijanjem optužbe zbog zastarjelosti. U jednom slučaju u kome se utvrđivala odgovornost dvojice advokata, cijeli postupak je toliko odugovlačen da ih je na kraju Viši disciplinski sud oslobodio zbog nastupanja zastarjelosti, i to samo četiri dana pošto je nastupila, pri čemu je prethodno Disciplinski sud utvrdio njihovu odgovornost.

U postupcima u kojima je utvrđena disciplinska odgovornost, trojici advokata su izrečene tri novčane kazne i jedna mjera privremenog brisanja iz Imenika advokata Advokatske komore u trajanju od 2 godine, koja do danas nije izvršena. Mjera privremenog brisanja advokata iz Imenika advokata je izrečena advokatu za koga je istog datuma utvrđena odgovornost za dva ista disciplinska prestupa, nesavjesno i neblagovremeno zastupanje stranke, od kojih je za jedan osuđen na novčanu kaznu. Iznosi novčanih kazni od 500 – 1250 eura za teže disciplinske prekršaje nisu dovoljni za sprečavanje kršenja profesionalnih normi, posebno uz činjenicu da se odluke o utvrđivanju odgovornosti i ne objavljuju.

Iako je u većini slučajeva Disciplinski tužilac opravdano odbio prijave koje su očigledno bile neutemeljene, ili za njih nije bilo dokaza, uočeno je da je u nekim slučajevima oklijevao da postupa, što je dovelo do zastarjelosti pokretanja postupka, da je mogao aktivnije da vrši izviđajne radnje i traži dokaze na koje su stranke ukazale, i da sadržajnije i preciznije obrazlaže odluke o odbacivanju prijava, protiv kojih nije predviđeno pravo žalbe. Uočena je i nedosljednost u odnosu na tumačenje nadležnosti disciplinskih organa Advokatske komore. U jednom predmetu je zaključeno da disciplinski organi „nisu nadležni da cijene cjelishodnost radnji koje preduzima advokat“, kada je takvo tumačenje išlo u prilog advokatu protiv koga je podnijeta prijava, dok je u drugom slučaju ipak cijanjena cjelishodnost radnji, kada je i to kolegi išlo u prilog.

Uočeno je da disciplinski organi Advokatske komore ne obavještavaju stranke poukom o pravnom lijeku o mogućnosti da se protiv njihovih konačnih odluka pokrene upravni spor.

Uočeno je i da Advokatska komora nijednog advokata do danas nije izbrisala iz Imenika zbog neplaćanja osiguranja od profesionalne odgovornosti, ili neprodužavanja tog osiguranja, pri čemu je više intervjuisanih advokata saopštilo da im komora nije tražila dokaz o plaćenom osiguranju. Takođe, iako mnogi advokati neredovno plaćaju članarinu, Advokatska komora zbog toga nije pokretala disciplinske postupke.

## Preporuke

- U novi Akcioni plan o primjeni Strategije refome pravosuđa ponovo uvrstiti mjeru praćenja predmeta besplatne pravne pomoći i kvaliteta pružanja te pomoći kao advokatske usluge (5.5.1.2.1) i primjeniti sve prvobitno planirane aktivnosti od kojih se odustalo. Ovu mjeru i aktivnosti proširiti i na sve predmete pružanja odbrane u krivičnom postupku po službenoj dužnosti, imajući u vidu da advokati i u toj vrsti posla neposredno obavljaju javnu službu koja se finansira iz državnog budžeta.
- Statutom Advokatske komore propisati pravo na žalbu protiv odluke Disciplinskog tužioca ili njegovog zamjenika da odbace prijavu protiv advokata, posebno imajući u vidu neke nedosljedne odluke disciplinskog tužioca koje se komentarišu u izvještaju.
- Obezbijediti da stranke dobijaju pouku o pravnom lijeku protiv odluka disciplinskih organa Advokatske komore.
- Da bi se spriječilo nastupanje apsolutne zastarjelosti u bilo kojoj fazi postupka zbog odugovlačenja postupanja po prijavama protiv advokata, neophodno je Statutom propisati konkretne rokove u kojima je Disciplinski tužilac dužan da dostavi prijavu na izjašnjenje prijavljenom, rok za trajanje izviđaja, kao i krajnji rok u kome je dužan da donese odluku po prijavi.
- U istom cilju sprečavanja zastarjevanja disciplinskog postupka, pored roka u kome je Viši disciplinski sud dužan da odluči o podnijetoj žalbi, trebalo bi propisati i rok u kome je prvostepeni disciplinski sud dužan da donese odluku po podignutoj optužnici Disciplinskog tužioca, imajući u vidu da i predugo trajanje postupka pred tim sudom može dovesti do zastarjelosti.
- Odredbe Statuta precizirati navođenjem konkretnih razloga iz kojih se disciplinskom tužiocu i sudijama disciplinskog suda može opozvati funkcija, između ostalog i u slučaju nastupanja zastarjelosti pokretanja ili vođenja postupka, a zbog neefikasnog postupanja disciplinskih organa.
- Potrebno je obezbijediti jednakost strana u disciplinskom postupku, tako što će Disciplinski tužilac aktivnije učestvovati u preduzimanju izviđajnih radnji i tražiti od podnosilaca da dopune prijavu dokazima kojima se mogu potvrditi iznijeti navodi, ako ih već nisu priložili.
- U cilju unapređenja uvjerljivosti i transparentnosti odlučivanja, obrazloženja odluka bi trebalo poboljšati tako da i Disciplinski tužilac u obrazloženju odluke kojom odbacuje prijavu da jasan pregled dokaza koje je cijenio, činjenica koje je utvrdio iz svakog pojedinačnog dokaza, odnosno da jasno navede zašto nije mogao prihvatiti prijavu kao osnovanu, i koje konkretno dokaze nije uzeo u obzir kao relevantne.
- Statutom komore propisati obavezu advokata da dostavi polis osiguranja Advokatskoj komori prije nego što mu se izda advokatska legitimacija. Komora treba da obezbijedi vođenje evidencije i da od advokata zahtijeva i podatke o produžavanju polise osiguranja,

ili

- Zakonom ili Statutom predvidjeti da su advokati koji se prvi put ili ponovno upisuju u Komoru dužni da u roku od 30 dana od dana izdavanja Rješenja o upisu u Imenik advokata, dostave Komori dokaz o ispunjenju obaveze osiguranja od profesionalne odgovornosti, pod prijetnjom automatskog brisanja iz Imenika Advokata protekom tog roka. Takođe predvidjeti obavezu upisanih advokata da najmanje jednom godišnje, odnosno na poziv Komore, u roku koji Komora odredi, dostavljaju dokaz o produženju polise osiguranje, pod prijetnjom brisanja iz Komore.
- Advokatska komora treba više da učini da unaprijedi informisanje građana, advokatskih klijenata, o njihovom pravu da podnose pritužbe na rad advokata i načinu na koji mogu da ga ostvare, kao i o stvarnim obavezama advokata prema klijentima. Jedno jednostavno rješenje bi bilo da se na internet stranici Advokatske komore objavi formular prijave i/ili uputstvo za podnošenje prijave protiv advokata zbog kršenja profesionalne etike, zajedno sa grupisanim pravima i obavezama advokata na osnovu Zakona o advokaturi, Statuta Advokatske komore i Kodeksa profesionalne etike advokata, uz upozorenje na rok za podnošenje takve prijave.

- Građani bi trebalo da koriste svoje pravo da traže advokatu izdavanje priznanice prilikom izmirenja naknade ili bilo kog drugog troška koji je vezan za zastupanje, da insistiraju na izdavanju računa i njegovom plaćanju preko bankovnih računa, na potpisivanju zapisnika o predaji i preuzimanju dokumentacije, kao i na pisanom obraćanju u svim slučajevima u kojima dostavljaju nove činjenice od značaja za vođenje postupka ili daju uputstva za postupanje. Stranke treba da znaju i da advokat nije dužan da ih zastupa do kraja postupka, ako ima opravdan razlog za opoziv punomoćja, ali treba da budu upoznate i sa posljedicama opoziva punomoćja i obavezama advokata u takvom slučaju.

## II CIJENA ADVOKATSKE USLUGE U KONTEKSTU PRAVA NA PRISTUP PRAVDI

### II.1. EVROPSKI OKVIR PRAVA NA PRISTUP PRAVDI I CIJENA ADVOKATSKE USLUGE

Pravo na pristup pravdi ili na pristup sudu je ljudsko pravo garantovano u okviru prava na pravično suđenje, u postupcima u kojima se utvrđuju građanska prava i krivične optužbe.<sup>134</sup> Ono podrazumijeva pravo da se uopšte pristupi sudskom postupku koji onda treba da zadovolji i sve druge garancije pravičnosti, kao što su pretpostavka nevinosti, jednakost stranaka itd.

Ovo pravo nije apsolutno i može se ograničiti proceduralnim pravilima, sudskim taksama i propisivanjem obaveze da stranku u određenim postupcima zastupa advokat, ali takva ograničenja moraju biti postavljena u legitimnom cilju, moraju biti srazmjerna tom cilju i takva da ne unište samu suštinu prava na sud.<sup>135</sup>

Poštovanje prava na pristup sudu se obezbjeđuje sistemom besplatne pravne pomoći i pravilima koja dozvoljavaju stranci da sama sebe zastupa u građanskim sporovima.<sup>136</sup> Crna Gora, kao i neke druge države Evropske unije i Savjeta Evrope, samo u krivičnom postupku i izuzetno u parničnom i vanparničnom postupku obavezuje stranku da je zastupa advokat.

Povelja o temeljnim pravima Evropske unije detaljno propisuje pravo na pristup svim sudskim postupcima. U članu 47 ove Povelje se kaže da „svako može biti savjetovan, branjen i zastupan. Pravna pomoć se obezbjeđuje onima kojima nedostaju dovoljna sredstva ako je takva pomoć neophodna da obezbijedi učinkovit pristup pravdi.”<sup>137</sup>

EU je kao jedan od svojih ciljeva postavila garantovanje pristupa pravdi svim svojim građanima. To znači i da su troškovi suđenja pristupačni, kao i da su lako dostupne informacije o tim troškovima ili o izvorima tih troškova.<sup>138</sup> Ovdje se misli i na cijene advokatskih usluga, posebno na iznos troškova koji se može očekivati da će sud dosuditi stranci koja izgubi spor.

Prema Evropskoj komisiji za efikasnost pravosuđa, u okviru Savjeta Evrope, kvalitet pravde zavisi od toga da li stranka – okrivljeni imaju mogućnost da ih zastupa ili brani profesionalac koji je obučen, stručan, dostupan, dužan da postupa etično i koji radi za razumnu cijenu.<sup>139</sup>

Konačno, Kodeks za advokate u Evropskoj Uniji (Kodeks evropskih advokata) propisuje da cijena advokatske usluge mora biti pravična i razumna, da je advokat mora u cjelini predočiti klijentu, i da pri ugovaranju cijene mora da postupa u skladu sa važećim zakonom i pravilima profesije.<sup>140</sup>

Od privatnog tužioca ili tuženog koji izgubi slučaj može se tražiti da pokrije troškove stranke koja je spor dobila. To nije protivno članu 6 stav 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima koji garantuje pravo na pristup sudu, pod uslovom da domaći sudovi uzmu u obzir finansijske resurse stranke o kojoj je riječ i da dosuđeni iznos nije takav da ga je nemoguće platiti<sup>141</sup> (*Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif stop Melox et Mox v. France*, 2007, st. 13–16). Ovdje treba imati u vidu da Francuska, po pravilu, nema regulisanu cijenu advokatskih usluga ni advokatskom tarifom, ni zakonom, tako da sud diskreciono cijeni koliki iznos troškova će dosuditi.<sup>142</sup>

134 Vidi čl. 14, st. 1 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, čl. 6, st. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima, čl. 32 Ustava Crne Gore.

135 Vidi, *Protecting the right to a fair trial under the European Convention on Human Rights*, Dovydas Vitkauskas Grigoriy Dikov, Council of Europe Human Rights Handbooks, str. 23–30, dostupno: <https://rm.coe.int/168007ff57>.

136 *Ibid.*

137 Povelja u prevodu na hrvatski jezik dostupna: <http://eur-lex.europa., /legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A12007P>.

138 *Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union*, FINAL REPORT, Demolin, Brulard, Barthelemy – Hoche for European Commission, DG for Justice, Freedom and Security, 2007, str. 14.

139 *European Judicial Systems – Efficiency and Quality of Justice*, CEPEJ studies no. 23, 2016 (data 2014), str. 158.

140 *Code of Conduct for European Lawyers*, Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) 1998, 2002, 2006, pravilo 3.4: [https://www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet\\_sv/advokatetik/2006\\_code\\_en.pdf](https://www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet_sv/advokatetik/2006_code_en.pdf). Ovaj kodeks se ranije zvao *Code of Conduct for Lawyers in the European Union*: [http://www.idhae.org/pdf/code2002\\_en.pdf](http://www.idhae.org/pdf/code2002_en.pdf).

141 Ova presuda je objavljena samo na francuskom jeziku. Iz dostupnog izvora na engleskom se zaključuje da trošak ne smije da bude „prohibitivni”, vidi *Protecting the right to a fair trial under the European Convention on Human Rights*, Dovydas Vitkauskas Grigoriy Dikov, Council of Europe Human Rights Handbooks, str. 29.

142 Vidi Francusku u tabeli na str. 111 *Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union*, op. cit.

Država mora da spriječi da ti troškovi budu neumjereni posebno u slučajevima koji se tiču slobode izražavanja. Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da je Velika Britanija prekršila član 10 Evropske konvencije o ljudskim pravima, koji garantuje slobodu izražavanja, jer je dopustila da sudovi pored osnovnih advokatskih troškova, nagrade i naknade troškova, na teret stranke koja izgubi spor, u konkretnom slučaju izdavača novina, dosuđuju i nagradu advokatu suprotne strane za uspjeh u sporu (*success fee*). Ova nagrada je mogla biti ugovorena sa advokatom u vrijednosti i do 100% iznosa osnovnih advokatskih troškova (*MGN Limited v. UK*, 2011)<sup>143</sup>. Država je ovakvo rješenje branila potrebom da obezbijedi najšire pravo stranaka na pristup sudu, koje bi finansirao privatni sektor, tako što bi se omogućilo strankama koje ne mogu da ostvare pravo na besplatnu pravnu pomoć, a nisu dovoljno platežno sposobne, da angažuju advokate koje žele i koje tako mogu da priušte.<sup>144</sup> Ova nagrada za uspjeh u sporu jedino nije mogla da se ugovori u krivičnom postupku i porodičnim sporovima, uključujući razvod braka.<sup>145</sup>

U tom slučaju, manekenka Naomi Kempbel je zbog povrede privatnosti vodila i dobila spor protiv MGN Limited, izdavača časopisa *The Daily Mirror*, a ukupno traženi troškovi samo za postupak po pravnim lijekovima bili su GBP 850,000.00, od kojih je nagrada za uspjeh u sporu iznosila GBP 365,077.13 ili 43%. Na kraju je postignuto poravnanje u odnosu na te troškove u iznosu od GBP 500,000.00, koje je uključilo osnovne troškove i nagradu advokatima za uspjeh u sporu. Evropski sud za ljudska prava je zaključio da zahtjev stranci koja je izgubila spor da pored osnovnih advokatskih troškova (nagrade i troškova) plati i nagradu za uspjeh u sporu nije srazmjernan cilju obezbjeđenja prava na pristup sudu koji može da opravda ograničavanje slobode izražavanja.<sup>146</sup> U presudi je citirana analiza koju je naručilo ministarstvo pravde, u kojoj je zaključeno da tako veliki trošak stvara efekat zastrašivanja slobode govora (*chilling effect*), dovodi do autocenzure, podstiče na odustanak od pravne borbe za ostvarivanje prava na slobodu izražavanja, i u krajnjem dovodi do naplate prekomjernog iznosa za ono što je objavljeno.<sup>147</sup>

## II.2. REGULACIJA CIJENE ADVOKATSKIH USLUGA U DRŽAVAMA EU

Pravo Evropske unije, tzv. advokatske direktive, ne regulišu uslove za obavljanje advokatske profesije ni cijenu njihovih usluga. Dvije direktive, iz 1977. i 1998. godine propisuju uslove pod kojima advokat koji je to zvanje stekao u jednoj državi članici može privremeno ili stalno da obavlja profesiju u drugoj državi u okviru EU.<sup>148</sup>

Prema podacima iz 2006. godine, od 27 tadašnjih država članica EU, cijena usluge advokata bila je propisana advokatskom tarifom u 40% država, a zakonom regulisana u 10 država.<sup>149</sup> Uočen je i trend deregulacije.<sup>150</sup> Zakonsko regulisanje ne znači da je cijena obavezno detaljno propisana u vidu tarife, već da su propisani parametri koje advokati moraju da uzmu u obzir prilikom određivanja cijene svojih usluga, koja treba da bude razumna. Ovi parametri uključuju broj radnih sati, složenost predmeta, da li se radi o slučaju koji predstavlja novitet u praksi ili ne, iskustvo, kvalifikacije i ugled advokata, finansijska situacija klijenta.<sup>151</sup> Postoje i države u kojima cijena advokatske usluge nije propisana ni na koji način.<sup>152</sup>

Ni u jednoj državi članici EU cijena advokatske usluge nije potpuno regulisana, i svuda je sloboda ugovaranja pravilo. Najčešće je tarifom ili zakonom propisan minimalni iznos usluge od koga advokat ne smije da odstupi ni na osnovu ugovora sa strankom. U jednom broju država, za određeni broj advokatskih usluga je propisana obavezuju-

143 Detaljnije o ovoj tarifi vidi stavove 89–95, *MGN Limited v. UK*, 2011.

144 Isto, stav 173. Vlada Velike Britanije je tvrdila i da je zahvaljujući ovakvoj tarifi iz sistema besplatne pravne pomoći mogla da isključi finansiranje postupaka za naknadu štete zbog tjelesnih povreda, jer su svi advokati bili zainteresovani da zastupaju takve klijente.

145 Isto važi u Sjedinjenim Američkim Državama, gdje nije dozvoljeno da se tzv. *contingent fee* (nagrada za uspjeh u sporu) ugovori u krivičnim predmetima u kojima se zastupa okrivljeni, ni u porodičnim sporovima u odnosu na razvod, iznos izdržavanja ili druga imovinska pitanja s tim u vezi. Vidi *Model Rules of Professional Conduct, Client-Lawyer Relationship, Rule 1.5 Fees*, American Bar Association: [https://www.americanbar.org/groups/professional\\_responsibility/publications/model\\_rules\\_of\\_professional\\_conduct/rule\\_1\\_5\\_fees.html](https://www.americanbar.org/groups/professional_responsibility/publications/model_rules_of_professional_conduct/rule_1_5_fees.html).

146 *MGN Limited v. UK*, 2011, st. 219–220.

147 Isto, stavovi 206–213.

148 *Directive 98/5/EC of the European Parliament and of the Council (Directive on establishment)* od 16.2.1998, i *Directive 77/249 on provision of Services*. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o advokaturi iz marta 2017. godine izvršeno je usaglašavanje zakona sa ovim direktivama.

149 *Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union*, FINAL REPORT, Demolin, Brulard, Barthelemy – Hoche for European Commission, DG for Justice, Freedom and Security, 2007, str. 111.

150 Holandija je 1997. godine ukinula obavezujuće propise o advokatskoj tarifi, a Belgija, Danska, Italija su to učinile 2006. godine (*Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union*, *op. cit.*, str. 108).

151 *Ibid.*, str. 127–128, dati primjeri Rumunija, Kipar, Finska.

152 *Ibid.*, str. 113.

ča fiksna cijena usluga, npr. u slučaju obavezne, službene odbrane (Francuska, Malta).<sup>153</sup> U većini država, advokatska tarifa važi onda kada ne postoji ugovor advokata sa strankom i primjenjuju je sudovi kada treba da odrede visinu troškova koje će snositi stranka koja je izgubila spor.

U okviru EU vladaju sloboda kretanja i radne snage, robe i usluga, pa su prekogranični sporovi učestali. Postojanje advokatske tarife u državama članicama EU omogućava zainteresovanim strankama iz drugih država članica da saznaju kako se kreću cijene advokatskih usluga i predvide ukupne troškove vođenja sudskog spora.<sup>154</sup>

Za predviđanje troškova postupka je posebno važno pitanje nadoknade nagrade i naknade troškova zastupanja advokata u slučaju uspjeha u sporu. U slučaju da su ti troškovi ogromni, nesrazmjerno veliki, to može da predstavlja ograničenje prava na pristup sudu i kršenje slobode izražavanja prema praksi Evropskog suda za ljudska prava, kako je gore pomenuto.

U većini država Evropske unije, troškovi zastupanja koje sud dosuđuje rijetko predstavljaju cjelokupni iznos koji zaista snosi stranka koja dobija spor. U jednom broju država, sud se pridržava advokatske tarife, a u drugima ima diskreciono pravo da procijeni koji će se iznos refundirati.<sup>155</sup>

Zaključak Studije o transparentnosti troškova građanskih sporova u EU iz 2007. godine je da znatne razlike između država u pogledu izvjesnosti oko iznosa troškova koji mogu biti dosuđeni umanjuju transparentnost pravnih sistema. Predloženo je standardizovanje pravila da bi se obezbijedila veća transparentnost u vidu predvidljivosti troškova postupka, i uspostavio sistem automatske nadoknade troškova koji bi imao fiksirane maksimalne iznose s obzirom na vrijednost i prirodu spora i finansijsku sposobnost stranke koja je izgubila spor.<sup>156</sup>

### II.3. PREDSTOJEĆE IZMJENE ADVOKATSKE TARIFE U CRNOJ GORI

U Strategiji reforme pravosuđa 2014–2018 Vlade Crne Gore je navedeno „da je praksa pokazala određene slabosti u pogledu visine iznosa nadoknade troškova za odbrane po službenoj dužnosti i određivanje advokata po službenoj dužnosti. Shodno tome, razmotriti i važeću Advokatsku tarifu, u kontekstu ekonomskog stanja u društvu i predstojećih izmjena Zakona o advokaturi”<sup>157</sup>

Predviđeno je revidiranje Odluke o visini naknade za rad advokata za odbrane po službenoj dužnosti (mjera 5.5.1.3) i da se donese nova Advokatska tarifa u skladu sa izmjenama Zakona o advokaturi (mjera 5.5.1.4). Nije objašnjeno kakve su se slabosti pokazale u praksi i u kom pravcu bi ove akte trebalo promijeniti.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o advokaturi u martu 2017. godine propisano je da Vlada Crne Gore daje prethodnu saglasnost na Advokatsku tarifu koju donosi Advokatska komora. Ovakvo rješenje je važilo do 2007. godine<sup>158</sup>, a u međuvremenu je Advokatska komora samostalno donosila tarifu.

Pravilo da Vlada daje saglasnost na Advokatsku tarifu nije nepoznato u regionu<sup>159</sup> i Evropskoj uniji, iako se može postaviti pitanje da li takav opšti uslov ugrožava nezavisnost i samostalnost advokature, koja je kao takva prepoznata i u Ustavu Crne Gore.<sup>160</sup>

Hrvatski Zakon o odvetništvu jedini u regionu precizira da će ministar pravosuđa, kod davanja saglasnosti na advokatsku tarifu „voditi računa o zaštiti socijalnih i gospodarskih interesa, te jednakosti u položaju primatelja i davatelja usluga s obzirom na njihovu nejednakost u stručnim znanjima kojima raspolažu.”<sup>161</sup>

153 *Ibid.*, str. 112 (studija je objavljena 2007. godine).

154 *Ibid.*, str. 330.

155 *Ibid.*, str. 109. Npr. u Francuskoj sud po slobodnoj procjeni dosuđuje troškove.

156 *Ibid.*, str. 330–331.

157 Strategija reforme pravosuđa 2014–2018, mart 2014, str. 51.

158 „Tarifu o nagradama i naknadi troškova za rad advokata donosi Advokatska komora Crne Gore uz saglasnost Izvršnog vijeća Skupštine Socijalističke Republike Crne Gore” (čl. 28, Zakon o advokaturi i službi pravne pomoći, *Sl. list SRCG*, br. 11/79 i 11/88, prestao da važi 3.7.2007).

159 Takva je situacija u Sloveniji (čl. 19 Zakon o odvetništvu, *neuradno prečišćeno besedilo* <http://www.odv-zb.si>), Hrvatskoj (čl. 18, st. 1 Zakon o odvetništvu NN br. 9/94, ...18/11), Bosni i Hercegovini (čl. 31, Zakon o advokaturi Federacije BiH, i čl. 25, st. 1 Zakon o advokaturi Republike Srpske), ali ne i u Srbiji (vidi čl. 23 Zakon o advokaturi, *Sl. list RS, Sl. glasnik RS*, br. 31/2011 i 24/2012 – Odluka US RS), Kosovu (vidi čl. 21 Law No. 04/L-193 on the Bar i Regulation on Lawyers Tariff Advokatske komore Kosova) i Makedoniji (čl. 34, st. 2 Zakon za advokatura, <http://www.mba.org.mk/index.php/mk/akti/zakon-advokatura>).

160 Čl. 21, Ustav Crne Gore, Pravna pomoć: „Pravnu pomoć pruža advokatura, kao nezavisna i samostalna profesija, i druge službe.”

161 Čl. 18, st. 1, Zakon o odvetništvu NN br. 9/94, ...18/11.

Izmjenama crnogorskog Zakona o advokaturi iz aprila 2017. godine nije precizirano šta će Vlada imati u vidu prije davanja saglasnosti na Advokatsku tarifu.

Crna Gora spada u krug država u kojima je pristup sudu samo ograničeno uslovljen angažovanjem advokata. Advokata je obavezno angažovati u krivičnom postupku, pri čemu država plaća troškove odbrane advokata po službenoj dužnosti u više slučajeva koji zahtijevaju obaveznu odbranu<sup>162</sup>; u vanparničnom postupku, u slučaju prisilnog smještaja na liječenje u psihijatrijsku ustanovu, gdje je takođe posebno predviđeno pravo na besplatnu pravnu pomoć,<sup>163</sup> i u parničnom postupku, za potrebe podnošenja revizije, vanrednog pravnog lijeka.<sup>164</sup>

U slučaju pružanja odbrane po službenoj dužnosti, u regionu i mnogim državama EU, pravilo je da država, odnosno Vlada ili ministarstvo pravde, ili daju saglasnost na predlog advokatske komore ili i propisuju cijenu advokatskih usluga. Ova odbrana se pruža u slučajevima obavezne odbrane prema Zakoniku o krivičnom postupku<sup>165</sup>, a isto važi za pružanje besplatne pravne pomoći.<sup>166</sup>

Prema važećoj Odluci o visini naknade za rad advokata za odbrane po službenoj dužnosti (*Sl. list CG*, br. 20/2010, od 16.4.2010), koju je Upravni odbor Advokatske komore donio uz prethodno pribavljenu saglasnost Vlade Crne Gore, za odbrane po službenoj dužnosti utvrđuje se po pravilu naknada u visini od 50% iznosa utvrđenog Advokatskom tarifom, odnosno od 75% tog iznosa u postupcima za krivična djela organizovanog kriminala i 100% u postupcima za krivična djela, za koja se može izreći kazna zatvora od 20 godina. Za pružanje besplatne pravne pomoći advokatima pripada 50% naknade za rad utvrđene Advokatskom tarifom i naknada nužnih troškova.<sup>167</sup>

Strategijom reforme pravosuđa i pratećim Akcionim planom predviđeno je da se Odluka o visini naknade za rad advokata za odbrane po službenoj dužnosti revidira u drugoj polovini 2015. godine, mada nije precizirano zašto i kako. Odluka do danas nije izmjenjena.

Akcionim planom je propisano i da je novu Advokatsku tarifu trebalo donijeti do kraja aprila 2017. godine, dok je Zakonom o advokaturi za to propisan rok koji je istekao 11. jula 2017.<sup>168</sup>

## II.4. ADVOKATSKA TARIFA U CRNOJ GORI

Posljednje izmjene Advokatske tarife usvojio je Upravni odbor Advokatske komore Crne Gore (AKCG) 2015. godine. Tarifa je objavljena u *Sl. listu Crne Gore* (*Sl. list RCG*, br. 12/2005, *Sl. list CG* 45/2008, 11/2015), u skladu sa članom 15 Zakona o advokaturi, a objavljena je i na internet stranici AKCG.<sup>169</sup>

Tarifom su propisane orijentacione vrijednosti advokatske nagrade i naknade troškova, kojih se jedino moraju dosljedno pridržavati sudovi i drugi državni organi, kada obračunavaju i isplaćuju naknade troškova advokatima (čl. 3, st. 2). Sami advokati imaju pravo da sa strankama ugovore i manji i veći iznos od onoga što je propisano tarifom, uz ograničenja da ne mogu ugovoriti cijenu koja je manja od 50% ili petostruko veća od iznosa koji su propisani tarifnim brojevima za svaku pojedinačnu radnju (čl. 4). Takođe, ako advokat cijenu svoje usluge ugovara prema satnici, ugovorena cijena ne može biti niža od 75 eura za svaki započeti sat (čl. 3, st. 1). Cilj odredbi o propisivanju minimalne cijene je da spriječi nelojalnu konkurenciju, dok je maksimalna cijena propisana u cilju zaštite klijenata.

Kršenje ovih pravila je Statutom Komore propisano kao teži disciplinski prestup (čl. 89, tač. 25), za koji se može izreći novčana kazna, privremeno brisanje iz Imenika advokata ili i trajno brisanje iz Imenika advokata (čl. 91).

Kodeks profesionalne etike advokata dalje precizira slučajeve ugovaranja nagrade i naknade u kojima advokat postupuje neetično, i propisuje dopuštena odstupanja od pravila iz obzira prema imovinskim prilikama klijenta i dr.<sup>170</sup> Pri tom, advokat treba da teži da ne pribjegava nelojalnoj konkurenciji ili izazove utisak reklame.

162 Čl. 12, st. 1 i 4, čl. 66, st. 3, čl. 69 (Obavezna odbrana), Zakonik o krivičnom postupku, *Sl. list CG*, br. 57/2009, 49/2010, 47/2014 – Odluka US CG, 2/2015 – Odluka US CG, 35/2015, 58/2015.

163 Čl. 48, Zakon o vanparničnom postupku, *Sl. list RCG*, br. 27/2006 i 20/2015.

164 Čl. 89a, st. 1, Zakon o parničnom postupku, *Sl. list RCG*, br. 22/2004, 28/2005 – Odluka US RCG, 76/2006 i *Sl. list CG*, br. 47/2015 – drugi zakon i 48/2015.

165 Vidi čl. 69, st. 8 i 9; Odluka o visini naknade za rad advokata za odbrane po službenoj dužnosti (*Sl. list CG*, br. 20/2010), od 16.4.2010.

166 Vidi čl. 31, st. 1 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, *Sl. list CG*, br. 20/2011 i 20/2015. Međutim, izgleda da se za slučaj postavljanja branioca zbog slabog imovnog stanja kada interesi pravičnosti to nalažu primjenjuje puna tarifa, jer ništa drugo nije precizirano čl. 71 Zakonika o krivičnom postupku, *op. cit* (Postavljanje branioca zbog slabog imovnog stanja) i čl. 168 i 171 Zakona o parničnom postupku, *op. cit*.

167 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, *op. cit.*, čl. 31.

168 Čl. 72a, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o advokaturi, *Sl. list CG*, br. 22/2017 od 3.4.2017. godine, stupio na snagu 11.4.2017. godine.

169 [http://www.advokatskakomora.me/advokatska\\_tarifa.html](http://www.advokatskakomora.me/advokatska_tarifa.html).

170 Kodeks profesionalne etike advokata je dostupan: <http://www.advokatskakomora.me/kodeks1.html>.

Kodeks posebno predviđa da ugovorena nagrada treba da bude primjerena vrsti i obimu rada, te da sporazum o njoj treba da bude sačinjen u pismenom obliku. Takođe, svaki advokat je Kodeksom izričito obavezan da svakog klijenta upozna sa visinom advokatskih usluga koje su definisane Advokatskom tarifom.

U krivičnim predmetima, nagrada advokatu za odbranu okrivljenog prema Advokatskoj tarifi se vezuje za vrstu i visinu zapriječene kazne i kreće se od 100 do 250 eura za pojedinačne procesne radnje, a dvostruki iznos te cijene je predviđen za sastavljanje redovnih i vanrednih pravnih lijekova, molbi za pomilovanje i uslovni otpust i dr. U predmetima čija se vrijednost može procijeniti, sastavljanje tužbe, protivtužbe, predloga, molbi i dr. kreće se od 100–700 eura. U neprocjenjivim predmetima, kao što su sporovi iz porodičnih odnosa, pred Upravnim sudom, prekršajnom postupku i dr. za sastavljanje podnesaka je predviđena nagrada od 125–250 eura.

Predsjednik Advokatske komore Crne Gore, Zdravko Begović, je nedavno izjavio da, u odnosu na stvarnu situaciju, propisana tarifa djeluje „bajkovito”, i da advokati u 50–60% slučajeva naplaćuju nagradu ispod tarife, jer građani ne mogu da plate usluge advokata po propisanom cjenovniku.<sup>171</sup>

Istraživanje javnog mnjenja, koje su CeMI i Akcija za ljudska prava sproveli 2017. godine na reprezentativnom uzorku od 1016 ispitanika, na pitanje „Da li je advokatska tarifa optimalna?” dalo je sljedeće odgovore: 42% ispitanika smatra da je cijena advokatske tarife veća od optimalne, 40,5% smatra da je optimalna, 6% da je i niža od optimalne, a 12% nema stav.

Na osnovu ovog istraživanja se može zaključiti da od građana koji uopšte imaju stav po ovom pitanju, većina (46,5%) smatra da je propisana tarifa prihvatljiva.

Ako se ima u vidu da je advokatima u Crnoj Gori, posle Drugog svjetskog rata dugo godina bilo zabranjeno da sa klijentom ugovore iznos veći od propisane tarife, koju je propisivao ministar pravosuđa, a da je advokatska profesija bila javno prokazana kao „privatno-kapitalistička institucija”, a „većina advokata” pogrdno predstavljani kao „prvorborci individualističkih shvatanja, zakoniti predstavnici pristrasnosti, profesionalni branioci zločina pred pravdom ... kojih se sve prije ticalo samo ne interes zajednice i radnog naroda”, može se zaključiti da građani 70 godina kasnije imaju drugačije razumijevanje advokatske profesije.

Prilikom ocjene visine tarife treba imati u vidu da je advokatima zabranjeno obavljanje bilo koje druge profesionalne djelatnosti, da im posao nije garantovan, da sami sebi uplaćuju doprinose za socijalno i zdravstveno osiguranje i da su dužni da plaćaju porez, koji, nije stimulativan za mlade advokate koji tek treba da steknu klijentelu i izvor prihoda koji bi im omogućio da žive od advokatskog posla.

S druge strane, činjenica je da ulazak stranih investicija u Crnu Goru omogućava investiranje i u advokaturu, ugovaranje cijena usluga prema tarifi ili višim. Ovo bi trebalo da dovede do toga da advokati koji su u prilici da više zarađuju onda i više ulažu u razvoj kulture besplatnog (*pro bono*) zastupanja klijenata koji ne spadaju u kategoriju onih koji imaju pravo na besplatnu pravnu pomoć, a ipak nisu u stanju da finansiraju dugotrajni sudski postupak u kome bi imali šanse da ostvare i neko od osnovnih, ljudskih prava.

## II.5. JAVNO ISTAKNUTI PREDLOZI ZA IZMJENU ADVOKATSKE TARIFE

U martu 2017. godine izmjenama i dopunama Zakona u advokaturi predviđeno je donošenje Advokatske tarife u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu ovog zakona, do 11. jula 2017.<sup>172</sup> Imajući u vidu javne kontroverze oko tarifnog broja 11, za očekivati je da pitanje njegove izmjene bude jedno od glavnih pitanja. Pored toga, predsjednica Vrhovnog suda je ukazala na to da advokatska tarifa omogućava advokatima da u sporovima vrijednosti od svega nekoliko eura naplate troškove koji su i nekoliko stotina puta veći, pa se postavlja i pitanje opravdanosti smanjivanja tarife za sporove vrlo male vrijednosti.

### II.5.1. Tarifni broj 11

Poslanik Skupštine Crne Gore, Neven Gošović, kritikovao je tarifni broj 11 Advokatske tarife u Crnoj Gori i zahtijevao od ministra pravde da se izjasni o tome i preduzme mjere za zaštitu građana od prekomjernih troškova sudskog postupka koji im na osnovu tog tarifnog broja mogu pasti na teret u slučaju da izgube spor koji vode

171 „CG: Koliko koštaju usluge advokata?”, portal *Kolektiv*, 29.2.2016.

172 Čl. 72a, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o advokaturi, *Sl. list CG*, br. 22/2017 od 3.4.2017. godine, stupio na snagu 11.4.2017. godine.



protiv više stranaka.<sup>173</sup> Povod za njegovo reagovanje je bio slučaj koji je 220 građana pokrenulo i izgubilo protiv Elektroprivrede Crne Gore, pa je sud, u skladu sa pravilima postupka i Advokatskom tarifom, pobjedničkoj strani dosudio sudske troškove u iznosu od oko 72 hiljade eura, koje su građani tužioci bili dužni da plate.<sup>174</sup>

Tarifnim brojem 11 je propisano: „Kada pokreće postupak, zastupa ili brani više lica, odnosno ako su protivne stranke više lica, bez obzira da li se u procesnom smislu radi o jednoj ili više stranaka, advokatu pripada nagrada predviđena ovom tarifom uz uvećanje od 50% za svako drugo i naredno lice”. Ovo uvećanje je predviđeno bez ograničenja. Drugim riječima, to znači da, na primjer, kada advokat u jednom sporu zastupa nekoliko stranaka, koje u sporu uspiju, sud će na teret suprotne strane dosuditi 100% advokatskih troškova prema tarifi za prvu stranku, a za drugu i svaku narednu polovinu iznosa prema tarifi, tj. 50%.

Gošović je tvrdio da ovakvo rješenje nije pravedno i da nije zastupljeno u zemljama u okruženju. Predsjednik Advokatske komore, Zdravko Begović je reagovao tvrdnjom da je takvo rješenje za stranke zapravo povoljnije, jer bi inače, ako bi se vodili pojedinačni postupci za svaku od njih, građani morali da plate troškove postupka za svaku u punom iznosu.

Isto rješenje kao u osporenom tarifnom broju 11, sadrži i Tarifa o nagradama i naknadama troškova za rad advokata Advokatske komore Srbije<sup>175</sup>, osim što je precizirano da se uvećan iznos nagrade obračunava u odnosu na svaku procesnu radnju ponaosob tako što se nagrada za zastupanje jedne stranke uvećava procentom koji odgovara broju stranaka koje advokat zastupa u trenutku kada se procesna radnja preduzima.<sup>176</sup>

U drugim državama na teritoriji bivše SFR Jugoslavije, ukupni iznos koji u takvom slučaju može biti dosuđen ograničen je na dvostruki, trostruki ili petostruki iznos osnovne nagrade za zastupanje jedne stranke.

Tarifom o nagradama i naknadi troškova za rad advokata Advokatske komore Hrvatske, propisano je da kada advokat u istom postupku brani ili zastupa više osoba, pripada mu pravo na povišenje tarifnih stavki za drugu i svaku sledeću osobu za 10%, uz uslov da to povećanje može biti najviše 50%.<sup>177</sup>

U Bosni i Hercegovini, postoje dvije jurisdikcije Republika Srpska i Federacija BiH. a rješenja su slična. Tarifom o nagradama i naknadi troškova za rad advokata Advokatske komore Federacije BiH<sup>178</sup> je propisano da se u ovakvom slučaju kao vrijednost spora uzima zbir vrijednosti tužbenih zahtjeva svih zastupanih klijenata, te se broj bodova utvrđen na osnovu te vrijednosti spora uvećava za po 20% za drugog i svakog narednog klijenta, s tim da to povećanje ne može biti veće od 100% nagrade koja predstavlja osnov za uvećanje. U Republici Srpskoj, Advokatskom tarifom RS<sup>179</sup> je propisano da pravo na povećanje nagrade iz odgovarajućeg tarifnog broja za drugog klijenta u visini od 50%, a za svakog sljedećeg za 25%, s tim da ukupan iznos uvećane nagrade ne može biti veći od 100% od nagrade po odgovarajućem Tarifnom broju.

Tarifom o nagradama i naknadi troškova za rad advokata<sup>180</sup> Advokatske komore Makedonije propisano je pravo na povišenje tarifnih stavki za drugu i svaku sledeću osobu za 50%, a za svako naredno lice na suprotnoj strani po 25%, uz uslov da iznos nagrade ne bude petostruko veći od predviđene nagrade na osnovu drugog odgovarajućeg člana Tarife.

Tarifom Advokatske komore Kosova je takođe predviđeno uvećanje od 50% za svaku narednu stranku, s tim da ukupno uvećanje ne bude trostruko veće od iznosa tarife.<sup>181</sup>

U Sloveniji, Odvetniška tarifa iz septembra 2014. godine zavisno od vrste postupka propisuje uvećanje od 50% (u prekršajnom i disciplinskom postupku i sl), 25% (za zastupanje okrivljenih, oštećenih, privatnog tužioca i oštećenog kao tužioca u krivičnom postupku) i 10% u parničnom i vanparničnom i dr. postupcima, s tim da ukupno uvećanje ne može da bude preko 100%, a ako se zastupa više od 30 stranaka, 200% (čl. 7, „zastopanje već strank”).<sup>182</sup>

173 „Gošović: Pažin da saopšti mjere za zaštitu građana”, 4.12.2015.

174 Isto.

175 *Sl. glasnik RS*, br. 121/2012.

176 Tarifni broj 7 Tarife o nagradama i naknadama troškova za rad advokata Advokatske komore Srbije (*Sl. glasnik RS*, br. 121/2012).

177 „Gošović: Upravni odbor Advokatske komore otežava pristup pravdi”, portal *Café del Montenegro*, 10.03.2016: <http://www.cdm.me/politika/gosovic-upravni-odbor-advokatske-komore-otezava-pristup-pravdi/>.

178 *Sl. novine Federacije Bosne i Hercegovine*, br. 22/04 i 24/04.

179 *Sl. glasnik RS*, br. 68/05.

180 *Службен весник на РМ*, бр. 126, 08.07.2016.

181 *Regulation on Lawyers' Tariff, Tariff number 10*, dostupno na: [http://www.oak-ks.org/repository/docs/10.REGULATION\\_ON\\_LAWYERS\\_TARIFF\\_149997\\_26781.pdf](http://www.oak-ks.org/repository/docs/10.REGULATION_ON_LAWYERS_TARIFF_149997_26781.pdf).

182 Dostupno: <http://www.odv-zb.si/upload/Predpisi/doc05908220150112093911.pdf>.

U Evropi je raznolika praksa, ali se uočavaju sledeći principi:

- a) važi pravilo da stranka koja izgubi spor plaća sudske troškove, koji najčešće uključuju troškove advokata i strane koja je uspela u sporu;
- b) često stranka koja uspije u sporu ne može da nadoknadi sve troškove;
- c) u državama u kojima postoji advokatska tarifa, obično je njome ili zakonom<sup>183</sup> propisano koliko najviše troškova može biti dosuđeno advokatu koji zastupa više stranaka, ili
- d) sud ima ovlašćenje da odluči o iznosu advokatskih troškova i da ih smanji, ako ocijeni da su „neprijemno visoki u poređenju sa predmetom tužbe ili radnjama koje je advokat preduzeo.”<sup>184</sup>

U Njemačkoj u slučaju zastupanja više stranaka u jednom predmetu, tarifa ograničava isplatu troškova na jednu stranku, dok je u Poljskoj iznos ograničen na šestostruki iznos određene minimalne tarife. Zakonom su troškovi definisani ne kao oni koji su stvarno učinjeni, već kao „neophodni za razumno potraživanje prava ili razumnu odbranu.”<sup>185</sup>

Opravdanje ograničenja u naplati troškova advokata za zastupanje više stranaka u istom predmetu leži u tome da se, u jednom broju slučajeva, rad advokata u takvim predmetima svodi na ponavljanje, tj. da advokat jednom radnjom ili aktom zapravo zastupa interese svih stranaka odjednom. Takođe, u slučaju kolektivnih tužbi sa više desetina, stotina ili hiljada lica<sup>186</sup>, troškovi takvog postupka mogu dostići enormne iznose.

Međutim, treba imati u vidu da puko ponavljanje nije pravilo u svakom slučaju i u odnosu na svaku radnju, pa je pravično cijeliti u svakom konkretnom slučaju koliko je rada zaista bilo potrebno uložiti u odnosu na svaku radnju, i dati ovlašćenje sudu da o tome u krajnjem odluči.

## II.5.2. Advokatski troškovi u sporovima male vrijednosti i posredovanju

Advokatska tarifa, koju sudovi primjenjuju kada odlučuju o troškovima postupka koji uključuju i nagradu za rad advokata, u predmetima čija se vrijednost može procijeniti, propisuje da je u predmetu vrijednosti od 0 do 5000 eura najniži iznos za svaku preduzetu advokatsku radnju (sastavljanje tužbe, protivtužbe, svakog drugog podneska tokom trajanja postupka pred nadležnim sudom i javnim izvršiteljem) i zastupanje na ročištu 100 eura.

U slučaju kada su u pitanju sporovi male vrijednosti, dešava se da troškovi suđenja, uključujući advokatske troškove, budu i par stotina puta veći od vrijednosti spora i dosuđenog iznosa. Tako na primjer, ove godine je jednoj službenici Vojske Crne Gore dosuđeno 2,4 eura naknade za prevoz, kamata od 1,2 eura i 555 eura za sudske troškove.<sup>187</sup>

Na konferenciji za novinare povodom godišnjeg Izvještaja o radu Sudskog savjeta, predsjednica Vrhovnog suda Vesna Medenica je ocijenila da advokati podstiču stranke da vode ovu vrstu sporova, umjesto da ih riješavaju na alternativne načine (putem Agencije za mirno rješavanje sporova) i ukazala na sumnju da advokati sa strankama, koje prihvataju da tuže državne organe za nekoliko eura, dijele troškove postupka koji su više stotina puta veći od dosuđenog iznosa.<sup>188</sup> Kritikovala je činjenicu da advokatska tarifa ne propisuje umanjene nagrade za rad advokata u predmetima male vrijednosti.<sup>189</sup>

183 Zakoni o parničnom postupku ili posebni zakoni regulišu postupke koje zajedničkom tužbom pokreće veći broj tužilaca (class action). Najčešće takve postupke pokreću potrošači. Posebne propise o ovoj vrsti postupaka imaju Poljska, Francuska, Belgija, Portugal, Bugarska i Danska (vidi *EU Developments in Relation to Collective Redress, Class and Group Actions 2017*, International Comparative Legal Guides, 2017: <https://iclg.com/practice-areas/class-and-group-actions-2017>).

184 Ovaj citat se konkretno odnosi na pravo u Rumuniji. U Francuskoj sud odlučuje o troškovima imajući u vidu pravičnost i finansijsku sposobnost strane koja je izgubila spor. U Italiji i Rusiji takođe sud određuje troškove i može da ograniči advokatske troškove na ono što smatra razumnim. U Austriji će sud odlučiti o troškovima samo ako se stranka žali da su predočeni troškovi suprotne strane previsoki. U Velikoj Britaniji sud odlučuje o troškovima ako stranke na početku spora ne mogu da uspostave konsenzus o budžetu koji ulažu u vođenje spora (projektovani troškovi). Ovaj budžet kasnije izuzetno, iz opravdanih razloga, može da se mijenja, a sud se uključuje ako nema dogovora i ako ocijeni da postoji rizik da će troškovi biti nesrazmjerni vrijednosti spora. Izvor: *Class and Group Actions 2017*, International Comparative Legal Guides, 2017: <https://iclg.com/practice-areas/class-and-group-actions-2017>, pojedinačna poglavlja za svaku od pomenutih država.

185 *Ibid.*

186 U Austriji je 25000 osoba tužilo Facebook zbog povrede privatnosti i druga kršenja prava EU, Vrhovni sud sada odlučuje o nadležnosti austrijskog suda za tu tužbu (*EU Developments in Relation to Collective Redress, Class and Group Actions 2017*, International Comparative Legal Guides, 2017, str. 6: <https://iclg.com/practice-areas/class-and-group-actions-2017>).

187 „Advokati i državni službenici zajedno ojadiše budžet”, *Vijesti*, 26.4.2017.

188 „To je pojava koja je očigledno iskonstruisana u advokatskim kancelarijama, jer svi državni službenici zaposleni u sudovima imaju pravo da preko Agencije za mirno rješavanje sporova dobiju dio nedostajućih sredstava za koji smatraju da imaju osnova. Međutim, očigledno je da advokatska tarifa, kroz Zakon o advokatima, dala je mogućnost da nema ograničenja na tužbe sa malim iznosom. Imamo ogroman atak na budžet Crne Gore upravo sa dva i po, sa tri, pet eura. To je nešto što treba da nas zabrine i to zahtijeva potpunu analizu”. „I da li, jer postoje indicije, oni dijele dio tih troškova sa strankama koje prihvataju da ulaze u sudski spor za tri eura. Jedna vrlo ozbiljna situacija kojom moramo svi da se na ozbiljan način pozabavimo...” „Advokati i državni službenici zajedno ojadiše budžet”, *Vijesti*, 26.4.2017.

189 Isto.

Predsjednik Sudskog savjeta Crne Gore Mladen Vukčević smatra da se zakon mora mijenjati: „Mislim da treba napraviti promjene u procesnim zakonima, kako bi se smanjilo bezrazložno parničenje. Vjerujem da bi se mogli pozabaviti time – zašto se neko spori za tri eura, a dobije pet stotina eura sudskih troškova. Ne želim da pre-judiciram koji su tu motivi. Mogli bi biti motivi i one strane koja se žali i one strane koja zastupa. Vjerujem da bi na taj način smanjili broj predmeta i troškove države i opterećenje po sudiji koje je ekstremno u Crnoj Gori... Mislim da su to mjere kojima bi mogli uticati da se takva praksa iskorijeni. To nije samo posao suda, već tu treba da učestvuju izvršna i zakonodavna vlast. U prvom redu trebalo bi mijenjati sudske takse. Ovo je jako ozbiljna tema, koja, nažalost, traje.”<sup>190</sup>

*Vijesti* su prenijele i stav ministra odbrane Predraga Boškovića da su pojedini advokati postupali neetički i sebi pribavili veliku korist, zastupajući tužbe zaposlenih u ministarstvu odbrane protiv države. On je u odgovoru na poslaničko pitanje naveo da je oko sedam miliona otišlo na sudske troškove, koji su višestruko veći od iznosa tužbi za regres, prekovremeni, topli obrok. Bošković je saopštio da je dio službenika htio da povuče tužbe, ali da su im advokati zaprijetili da će oni u tom slučaju morati da plate sudske troškove jer su već pokrenuli parnice.<sup>191</sup>

U odnosu na pomenutu pojavu, koja nesumnjivo šteti državnom budžetu, prije obraćanja pažnje na potrebu promjene Advokatske tarife, logično je postaviti pitanje zašto državni organi nisu odmah priznali i izmirili očigledno osnovane tužbene zahtjeve, već su dopustili da se državni budžet ošteti velikim troškovima sudskih postupaka? Takvo ponašanje čelnika državnih organa je očigledno omogućilo visoke sudske troškove.

Drugo pitanje je i zbog čega državni organi nisu odgovorno postupili i u svim predmetima predložili pregovore o poravnanju ili posredovanje sa tužiocima? Državna revizorska institucija je konstatovala 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. Akcija za ljudska prava je tim povodom predložila da se Vlada Crne Gore, odnosno državni organi, obavežu da u svakom postupku u kome su strana u sporu prihvate posredovanje.<sup>192</sup>

Sud je dužan da u predmetima male vrijednosti i u kojima je tužena država Crna Gora (kao i u nekim drugim slučajevima) stranke uputi na sastanak sa posrednikom (medijatorom) koji će se održati prije zakazivanja pripremno-ročišta ili prvog ročišta za glavnu raspravu.<sup>193</sup> Međutim, sudije ovu obavezu u praksi po pravilu ne primjenjuju.

S druge strane, neke sudije i medijatori su ocijenili da i kada se predmet uputi na posredovanje, advokati stranke odgovaraju od toga jer u postupku posredovanja ne mogu da naplate sudske troškove kao u sudskom postupku.

Kako posredovanje nije obavezno, već zavisi od volje stranaka, postavlja se pitanje motivacije advokata da stranku ohrabre na posredovanje, umjesto na sudski postupak, u kome su sudski troškovi veći.

Etika nalaže da advokat za klijenta nastoji da postigne rješenje spora koje je najbolje za klijenta. Kodeks Evropskih advokata obavezuje advokate da uvijek nastoje da za klijenta postignu najekonomičnije rješenje spora i da ga u tom cilju, u odgovarajućim fazama savjetuju, o poželjnosti poravnanja ili upućivanja na alternativni način rješavanja spora (3.7.1).<sup>194</sup> Kodeks Profesionalne etike advokata koji se primjenjuje u Crnoj Gori predviđa da: „Kada to nalažu interesi klijenta i dozvoljavaju pravne pretpostavke, advokat treba da nastoji da, prije pokretanja spora, slučaj riješi na miran način, vansudskim putem.”

Prema Advokatskoj tarifi, zastupanje stranke na ročištu za medijaciju se cijeni kao zastupanje na sastancima (tarifni broj 13, tač. 4), za što se obračunava 50% tarife, koliko advokatu sleduje kada ročište na sudu bude odloženo (tarifni br. 8). Ovakav pristup nije logičan, imajući u vidu da učešće u posredovanju podrazumijeva odlično poznavanje predmeta spora i aktivno učešće u pronalaženju načina da se on riješi. Međutim, i ovako rješenje po tarifi advokati mogu da promjene drugačijim ugovaranjem cijene usluge za učešće u postupku posredovanja.

Međutim, u praksi, činjenica da je platežna moć klijenata u Crnoj Gori po pravilu mala, dovodi do toga da sigurnost naplate svojih usluga advokati po pravilu vide u naplati sudskih troškova u slučaju uspjeha u sporu. U slučaju medijacije, ako stranke uspiju da postignu sporazum, postavlja se pitanje plaćanja troškova advokata. Suprotna strana se ne može natjerati da plati advokatske troškove ili da prihvati da ih plati. Ako odbije da ih plati i stranka koja je angažovala advokata, advokat može da tuži svoju stranku i traži naplatu u

190 Isto.

191 „Da sačuva kasu države”, *Vijesti*, 30.3.2017.

192 Vidi „Posredovanje (medijacija) u Crnoj Gori”, Akcija za ljudska prava, 2017, dostupno na: <https://www.hracion.org/?p=12441>.

193 Zakon o posredovanju, čl. 27a, *Sl. list RCG*, br. 30/2005, *Sl. list CG*, br. 29/2012.

194 Kodeks je dostupan: [https://www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet\\_sv/advokatetik/2006\\_code\\_en.pdf](https://www.advokatsamfundet.se/globalassets/advokatsamfundet_sv/advokatetik/2006_code_en.pdf).

sudskom sporu koji može trajati godinu do dvije. Čak i ako uspije u sporu, često se dešava da tuženi klijent nema novca ili imovine.

S druge strane, u SAD i nekim drugim državama u kojima je platežna moć klijenata veća, advokati naplaćuju svoje troškove učešća u medijaciji na osnovu satnice ili na drugi način po ugovoru, i naplata se ne dovodi u pitanje. Advokatima koji imaju dovoljno posla u interesu je da se sporovi brzo rješavaju i da, na kraju krajeva, oni brzo i ostvaruju prihod.

Na kraju, postavlja se i pitanje potrebe za promjenom advokatske tarife, tj. dodavanjem kategorije za sporove male vrijednosti. Međutim, treba imati u vidu, s jedne strane, da je količina intelektualnog rada koji advokat uloži u pripremu tužbe za 5 eura ili 15.000 eura vrlo često identična, kao i da li bi zaista, smanjivanje advokatske tarife i na 50% za sastavljanje tužbe u predmetima male vrijednosti zaista dovelo do smanjivanja broja takvih predmeta?

Što se tiče predloga za izmjenu Zakona o taksama, koji za tužbu i presudu u sporovima vrijednosti do 500 eura predviđa takse u iznosu od 20 eura. Ustavni sud Crne Gore je 2007. godine utvrdio da su neustavne odredbe zakona kojima je bilo propisano da plaćanje takse predstavlja procesnu pretpostavku za postupanje organa, i da, ako takseni obveznik ne plati propisanu taksu, sud podnesak neće uzimati u rad, odnosno neće dostaviti odluku. Ustavni sud je utvrdio da se ovakvim propisivanjem ograničavao princip iz člana 17 Ustava, kojim je utvrđeno da svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih sloboda i prava u zakonom utvrđenom postupku i da se svakome jamči pravo na žalbu.

Drugim riječima, uslovljavanje postupanja suda plaćanjem takse vrijeđa pravo na pristup sudu.

Jedino rješenje problema u vidu štete koja se državnim budžetu nanosi zbog visokih troškova postupka u kome građani uspješno sudskim putem ostvaruju svoje pravo na potraživanje od državnih organa, vidimo u povećanju odgovornosti državnih organa za to što:

- a) takve štete stvaraju;
- b) odbijaju da priznaju tužbene zahtjeve i upuštaju se u vođenje sudskih postupaka i neopravdano stvaranje daljih sudskih troškova;
- c) ne predlažu pregovore o poravnanju i posredovanje u slučajevima u kojima traženi iznos nije nesporan.

Kada bi se obezbijedila lična odgovornost čelnika državnih organa i od njih regresirala šteta načinjena državnim budžetu zbog nesavjesnog obavljanja državne službe, smanjila bi se i potreba za podnošenjem tužbi na male iznose i ukupan broj sudskih postupaka pred sudovima.

Građani imaju pravo da se obrate sudu i samo da bi dobili potvrdu, utvrđenje da imaju neko pravo, kao što imaju pravo i da sud utvrdi njihovo pravo na naknadu svih oblika štete koja im je nanijeta posebno nezakonitim postupanjem državnih organa. Svako ograničavanje tog prava, osim u vidu obaveznog pokušaja posredovanja<sup>195</sup>, moglo bi da ugrozi pravo na pristup sudu i predstavljalo bi nerazuman način borbe protiv nezakonitog rada državnih organa.

## II.6. ZAKLJUČAK

Advokatskoj komori predstoji donošenje nove Advokatske tarife na koju saglasnost daje Ministarstvo pravde, u skladu s novim zakonskim rješenjem. Cilj ovog teksta je da doprinese tom naporu tako što predočava regulativu u okviru Savjeta Evrope, Evropske unije i posebno država koje su nastale na teritoriji bivše SFR Jugoslavije. Advokatska tarifa treba da bude razumna i pravična i jasno predočena stranki.

Istraživanje javnog mnjenja koje su HRA i CeMI sproveli u februaru 2017. godine pokazalo je da oko 46% građana Crne Gore smatra da je advokatska tarifa prihvatljiva, 42% smatra da je previsoka, a 12% nema stav.

Problemi se mogu javiti u odnosu na iznos advokatskih troškova koji stranka koja je izgubila spor treba da plati stranki koja je spor dobila. Konkretno, postavlja se pitanje da li je pravično da advokat koji zastupa više stranaka u jednom predmetu, odnosno, koji stranku zastupa protiv više lica na suprotnoj strani, svoje usluge naplaćuje kao do sada, tj. da se za prvu stranku naplaćuje 100% tarife za svaku parničnu radnju, a za svaku narednu stranku po 50%, ili ovaj iznos treba ograničiti. Predstavljena su različita uporedna rješenja, prema kojima je najčešće sud ovlašćen

<sup>195</sup> Vidi presudu Evropskog suda pravde, *Rosalba Alassini v. Telecom Italia SpA*, 384 gdje je utvrđeno da uslovljavanje pristupa sudu obavljanim pokušajem medijacije u nekim građanskim stvarima u Italiji nije protivno ni pravu EU, kao ni Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, čl. 6, st. 1, koja dozvoljava srazmjerna ograničenja prava na pristup sudu koja ne uništavaju suštinu tog prava (CJEU, Joined cases C-317/08 to C-320/08, *Rosalba Alassini v. Telecom Italia SpA, Filomena Califano v. Wind SpA, Lucia Anna Giorgia Iacono v. Telecom Italia SpA and Multiservice Srl v. Telecom Italia SpA*, 18 March 2010, paras. 63–65, citirano iz Handbook on European law relating to access to justice, str. 115: [http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_access\\_justice\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_access_justice_ENG.pdf).

da taj iznos ograniči na razumnu mjeru. Ističe se da treba imati u vidu rad koji advokat uloži u takvim slučajevima, i da se ne može pretpostaviti da u svakom slučaju advokat samo kopira trud koji npr. uloži u izradu podneska za jednu stranku i na sve druge.

U tekstu se razmatra i pojava učestalih sporova veoma malih vrijednosti protiv državnih organa, u kojima su strankama dosuđeni troškovi postupka više stotina puta veći od vrijednosti spora. Ističe se da takva situacija nije odgovornost advokata, koji isti trud ulažu u parnične radnje u sporovima za naknadu štete bez obzira na visinu štete, već rukovodilaca državnih organa koji dozvoljavaju da do sporova dođe i zatim istrajavaju na suđenju do krajnjeg ishoda koji podrazumijeva i znatan trošak advokatskih usluga na teret državnog budžeta. Predloženo je da se u ovom kontekstu pojača odgovornost rukovodilaca državnih organa i da država i ličnim primjerom podrži alternativno rješavanje sporova posredovanjem i putem Agencije za mirno rješavanje radnih sporova.

### III PORESKE OBAVEZE I DOPRINOSI ADVOKATA

Advokati su obavezni da plaćaju porez na dohodak fizičkih lica i obavezne doprinose za socijalno i zdravstveno osiguranje. Uz to, advokati su i obaveznici poreza na dodatu vrijednost (PDV), ako u toku jedne godine ostvare prihod veći od 18.000 eura.

#### III.1. POREZ NA DOHODAK FIZIČKIH LICA

Nakon upisa u Advokatsku komoru, advokat, kao fizičko lice, ima obavezu da izvrši opštu registraciju kod Poreske uprave Ministarstva finansija. Nadležna jedinica Poreske uprave donosi rješenje o registraciji, kojim se fizičkom licu dodjeljuje poreski identifikacioni broj (PIB).<sup>196</sup>

Kako se prihodom od samostalne djelatnosti smatra i prihod ostvaren od advokatske djelatnosti, kao osnovne djelatnosti, za koju je fizičko lice registrovano, po tom osnovu se advokati smatraju poreskim obveznicima, u skladu sa Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica lica (*Sl. list RCG*, br. 65/01 poslednje izmjene i dopune *Sl. list*, br. 4/07 i *Sl. list CG*, br. 86/09 poslednje izmjene i dopune *Sl. list CG*, br. 83/16 od 31.12.2016), i u skladu sa Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (*Sl. list CG*, br. 13/07 poslednje izmjene i dopune *Sl. list CG*, br. 22/17 od 3.4.2017).

Advokati porez na dohodak fizičkih lica plaćaju po stvarnom dohotku, pa su dužni da sa podnošenjem godišnje prijave poreza na dohodak fizičkih lica sačine i podnesu bilans stanja i bilans uspjeha.<sup>197</sup> Godišnja prijava se podnosi Poreskoj upravi do 30. aprila tekuće godine za prethodnu kalendarsku godinu.

Prema članu 20 stav 1 Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica (*Sl. list RCG*, br. 65/01 poslednje izmjene i dopune *Sl. list CG*, br. 04/07 i *Sl. list CG*, br. 86/09 poslednje izmjene i dopune *Sl. list CG*, br. 83/16 od 31.12.2016) kod poreskih obveznika koji porez plaćaju po stvarnom dohotku, poreska osnovica se utvrđuje kao razlika između prihoda i rashoda, u skladu sa zakonom kojim se uređuje računovodstvo. Poreska stopa koja se primjenjuje prilikom obračuna poreza na ovako utvrđenu poresku osnovicu je 9%.

Poreski obveznik tokom godine plaća porez na prihod od samostalne djelatnosti u vidu mjesečnih akontacija, čiju visinu određuje na osnovu visine poreza na dohodak od samostalne djelatnosti iz poreske prijave za prethodnu godinu. Ovo praktično znači da se poreska obaveza iz poreske prijave za prethodnu godinu dijeli sa 12, što daje iznos mjesečne akontacije poreza na dohodak fizičkih lica za tekuću godinu.

Konačan iznos poreza na dohodak fizičkih lica koji advokat treba da plati utvrđuje se tako što se od ukupno obračunatog poreza odbija iznos poreza plaćen u akontacijama po svim izvorima prihoda.<sup>198</sup> Ovako utvrđeni konačni iznos poreza na dohodak advokati su u obavezi da plate sa podnošenjem poreske prijave, do 30. aprila tekuće godine za prethodnu godinu.

Advokat koji u toku godine otpočne sa obavljanjem djelatnosti, akontaciju poreza na prihod od samostalne djelatnosti određuje na osnovu procjene ostvarenja prihoda za tu godinu.

Na obračunati porez na dohodak advokat je dužan da plati i prirez na porez (opštinski prihod) prema stopi koju utvrđuje svaka opština pojedinačno posebnom odlukom. Na primjer, u Opštini Podgorica ovaj prirez iznosi 15%.

#### III.2. DOPRINOSI ZA OBAVEZNO SOCIJALNO I ZDRAVSTVENO OSIGURANJE

Pored obaveze da plaća porez na dohodak fizičkih lica, advokat ima obavezu da plaća doprinose za obavezno socijalno osiguranje, na osnovu člana 5 Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje.

<sup>196</sup> Zakon o poreskoj administraciji (*Sl. list RCG*, br. 065/01 od 31.12.2001. poslednje izmjene i dopune *Sl. list*, br. do 008/15 od 27.02.2015), čl. 29 i Pravilnik o obliku i sadržini jedinstvene poreske prijave za registraciju poreskih obveznika, obaveznika doprinosa i osiguranika u Centralni Registar (*Sl. list RCG*, br. 010/10 od 26.02.2010, 032/10 od 07.06.2010 poslednje izmjene i dopune *Sl. list*, br. 030/17 od 09.05.2017).

<sup>197</sup> Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica lica (*Sl. list RCG*, br. 65/01 ... 04/07 i *Sl. list CG*, br. 86/09 poslednje izmjene i dopune *Sl. list*, br. 083/16 od 31.12.2016), čl. 43.

<sup>198</sup> Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica (*Sl. list RCG*, br. 65/01 poslednje izmjene i dopune *Sl. list*, br. 04/07 i *Sl. list CG*, br. 86/09 poslednje izmjene i dopune *Sl. list*, br. 083/16 od 31.12.2016), čl. 42.

Od januara 2014. godine prema članovima 9 i 10 Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje (*Sl. list CG*, br. 13/07, posljednje izmjene i dopune *Sl. list CG*, br. 22/17 od 03.04.2017), osnovica za obračun doprinosa za obavezno socijalno osiguranje utvrđuje se u zavisnosti od visine ostvarenog, odnosno planiranog godišnjeg prometa i to:

- do 9.000 eura, do 60% prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori,
- do 15.000 eura, do 100% prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori,
- preko 15.000 eura, do 150% prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori,

s tim da obveznik – advokat može da plaća doprinos na osnovicu iznad iznosa utvrđenog ovim odredbama.

Na ovako utvrđene osnovice obračunavaju se doprinosi u ukupnom iznosu od 34,3%, na sledeći način:

- **doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje** . . . . . **20,5%**  
(na teret poslodavca 5,5%, na teret osiguranika 15%)
- **doprinos za zdravstveno osiguranje** . . . . . **12,8%**,  
(na teret poslodavca 4,3%, na teret osiguranika 8,5%)
- **doprinos za osiguranje od nezaposlenosti** . . . . . **1,0%**  
(na teret poslodavca 0,5%, na teret osiguranika 0,5%).

**PRIMJER:**

Ako advokat ima godišnje prihode veće od 15,000 eura ili oko 1,250 eura mjesečno, njegove obaveze samo za doprinose iznose čak 386,39 eura mjesečno.

Na ovaj iznos se dodaje i akontacija poreza na dohodak fizičkih lica (koja je različita od advokata do advokata i zavisi od iznosa poreza na dobit iz prethodne godine) i prizrez porezu. Tako da mjesečno opterećenje advokata, po osnovu poreza i doprinosa, koji ostvaruje godišnji prihod veći od 15.000 EUR, u najvećem broju slučajeva prelazi iznos od 450 eura mjesečno.

### III.3. POREZ NA DODATU VRIJEDNOST (PDV)

Prema Zakonu o porezu na dodatu vrijednost (*Sl. list RCG*, br. 65/01 posljednje izmjene i dopune *Sl. list*, br. 76/05 i *Sl. list CG*, br. 16/07 posljednje izmjene i dopune *Sl. list CG*, br. 09/15), ako lice po osnovu obavljanja oporezivog prometa proizvoda i usluga ostvari promet iznad 18.000 eura za 12 uzastopnih mjeseci ili kraći period, i ako tu djelatnost obavlja samostalno i trajno s namjerom ostvarivanja prihoda, dužno je da se registruje kao obveznik poreza na dodatu vrijednost (PDV).

Dakle, ako prihod advokata na godišnjem nivou prelazi 18,000 eura dužni su da se registruju kao obveznici za plaćanje PDV-a, po stopi od 19%. Prijava za registraciju se vrši za mjesec u kojem je prekoračen prihod od 18,000 eura. Prema poreskoj upravi 274 advokata su registrovani obveznici poreza na dodatu vrijednost (PDV).<sup>199</sup>

Advokat koji je PDV obveznik takođe plaća i porez na dohodak i doprinose za socijalno i zdravstveno osiguranje kako je prethodno objašnjeno.

### III.4. PODACI O PORESKIM DUGOVANJIMA ADVOKATA

Prema podacima Poreske uprave od 1. juna 2017. godine, najveći broj advokata u Crnoj Gori, njih 716 imaju neizmirene poreske obaveze, i to u ukupnoj vrednosti od 6.846.113 eura. Od toga 202 advokata duguju iznose preko 10.000 eura, a 514 ispod 10.000 eura.

Jedan broj advokata koji duguju porez podnio je zahtjev za reprogram poreskog duga, što znači da se u takvom slučaju pomjera rok za plaćanje poreza bez kamate na 60 rata u kojima porez mora da se plati.

Neuredno izmirenje poreza i doprinosa nije propisano kao disciplinski ili etički prestup za advokate Zakonom o advokaturi, Statutom Komore, ni Kodeksom profesionalne etike.

### III.5. PREPORUKE ZA PROMJENE ZAKONSKE REGULATIVE KOJA SE ODNOSI NA PORESKI TRETMAN ADVOKATA

Očigledno je masovno neuredno izmirenje poreskih obaveza od strane advokata koje ukazuje na to da su poreska opterećenja advokata visoka, a sa druge strane da sistem ne garantuje poresku disciplinu. U cilju regulisanja ovog problema na održiv način i uz primjenu međunarodnih iskustava trebalo bi razmotriti pored ostalih mjera i sledeće preporuke:

#### 1) Povećati donju granicu ostvarenog prometa za ulazak u sistem PDV –a

Povećati donju granicu ostvarenog prometa koja je uslov za ulazak u sistem PDV–a, koja sada iznosi 18.000 eura.

U državama u okruženju, a koje sve imaju niži standard od Crne Gore, donja granica prometa za ulazak u sistem PDV-a je viša nego u Crnoj Gori:

- u Srbiji 8.000.000 RSD, što po srednjem kursu iznosi oko 65.000 eura,
- u Hrvatskoj 230.000 KN, što po srednjem kursu iznosi oko 31.000 eura,
- u BIH 50.000 KM, što po srednjem kursu iznosi oko 25.000 eura.

#### 2) Poreske olakšice za advokate početnike

Posebno treba olakšati početak bavljenja advokaturom. Početnicima sa stažom u advokaturi do 3–5 godina, umanjiti osnovicu za doprinose za obavezno socijalno osiguranje u iznosu od 50%. *Slično umanjenje postoji predviđeno zakonskom regulativom u Srbiji, s time što se pravi razlika u stopi umanjjenja poreske osnovice zavisno od toga da li je i koliko advokat prethodno imao radno iskustvo u pravosuđu, da li mu je to prvo zaposlenje, itd.*

#### 3) Povećanje granice ostvarenog/planiranog prometa kod određivanja osnovice za obračun doprinosa za obavezno socijalno osiguranje

Promjeniti granicu za osnovicu za obračun doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, u iznosu od 150% prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori, da bude preko 18.000 eura za ostvareni, odnosno planirani godišnji promet, umjesto sadašnjih 15.000 eura.

#### 4) Smanjiti iznos osnovice koja služi za obračun doprinosa za obavezno socijalno osiguranje

Smanjiti iznos osnovice koja služi za obračun doprinosa za obavezno socijalno osiguranje na način što će se smanjiti procenat koji se primjenjuje na iznos prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori, prilikom utvrđivanja osnovice.

Na primjer, predlog ove izmjene može biti sledeći:

- do 9.000 eura, do 40% prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori,
- do 15.000 eura, do 80% prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori,
- preko 15.000 eura, do 120% prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori.

#### 5) Priznavanje kategorije ličnog izdatka advokata kao rashoda u poreske svrhe

Ukupnu poresku obavezu advokata bi olakšalo ukoliko bi se osnovica koja služi za obračun doprinosa za obavezno socijalno osiguranje priznala advokatima kao lični izdatak (lično primanje) i rashod u poreske svrhe, što sada nije slučaj.

Takođe, doprinose koje plaćaju advokati treba priznati kao rashode u poreske svrhe.

Alternativno rješenje ovom predlogu je da se odredi neki iznos (recimo, određeni procenat od prosječne mjesečne zarade u Crnoj Gori) koji će se advokatima priznavati kao lični izdatak i rashod u poreske svrhe.

*Ovakvo rješenje postoji u zakonodavstvu BIH, gdje se advokatima priznaje lični izdatak, kao rashod u poreske svrhe, u iznosu od 3,600 KM godišnje, tj. oko 153 EUR mjesečno.*

#### 6) Predlozi za izmirenje poreskih obaveza

U cilju povećanja poreske discipline advokata, moguće je uvesti pravilo da neizmirenje poreskih obaveza u određenom iznosu ili vremenskom periodu predstavlja prepreku za dobijanje službene odbrane, koja se plaća iz budžeta, ili da se omogući da se poreski dug smanji na osnovu zarade od službene odbrane.



## CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

### I CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS IN RELATION TO STRENGTHENING ACCOUNTABILITY OF LAWYERS

#### Conclusions

According to the results of the public opinion poll conducted in February 2017 by HRA and CeMI that encompassed 157 respondents who had in the past engaged an attorney, 56.4% of respondents were completely or mostly satisfied with the quality of service provided, 23.1% were not at all satisfied or mostly not satisfied, while 16.5% were both satisfied and dissatisfied. The majority of respondents (52%) felt that their attorney informed them in a timely manner of significant changes in the case, 23.2% thought the opposite, while 53% of respondents thought that upon the client's request, the attorney informed them timely on all the details of the case.

The poll has shown that as many as 69% of respondents did not know whom to address in a case of malpractice of attorneys.

Although the Judicial Reform Strategy 2014–2018 planned “to strengthen the system of accountability of attorneys for malpractice in providing legal aid”, this strategic guideline has been unduly limited only to strengthening the system of accountability of attorneys in terms of quality of free legal aid provided on the basis of the Free Legal Aid Act, despite the fact that attorneys perform public service funded from the state budget also in providing official defence. Establishment of a mechanism for monitoring procedures in matters concerning free legal aid has also been abandoned in implementation of the Strategy, on the grounds that a suitable system for monitoring the quality of work of attorneys and establishing their accountability in a case of negligent performance of duty has already been established.

However, although there had been several cases in practice of changing attorneys in cases in which they provided free legal aid because of the complaints of parties filed with relevant court departments, the Bar Association did not deal with any of these cases since it did not receive any such complaint, or a proposal to delete an attorney from the list of those who provide free legal aid, that the court president is obliged to submit in the case of changing an attorney.

In practice, there were examples of evident malpractice in providing defence *ex officio*, however, the Bar Association acted only in one such case following complaints from three NGOs, which were rejected by Deputy Disciplinary Prosecutor on the disputed grounds that the Association “is not competent to appreciate expediency of actions taken by attorneys.” On the other hand, although the courts dismissed as many as 18 attorneys over a period of three years – from 2014 to 2016, in consequence of negligent provision of official defence, not one of these cases was considered before disciplinary bodies of the Bar Association, because the courts failed to notify the Association of any of these cases, although they were obliged to do so by law.

In the past five years (2012–2016), of a total of 214 complaints resolved, Disciplinary Court of the Bar Association established disciplinary responsibility in only 4 cases (less than 2%), which must have a discouraging effect on public confidence in the work of the Bar Association and its role in strengthening the accountability of attorneys.

A large number of complaints (63.5%) was immediately dismissed due to time-bar, i.e. exceeding the time limit for initiating disciplinary proceedings, which is six months of learning of the violation, or two years of the violation committed. Such statistics indicate that citizens had not been informed of the deadline for filing the complaint, as well as that the period of six months of learning of the violation is too short.

In addition, of only 14 conducted disciplinary proceedings over the five-year period (on only 6.5% of complaints), each year at least one proceedings is completed in rejecting the complaint due to time-bar. In one case establishing responsibility of two attorneys, the whole process was stretched out to such an extent that in the end the High Disciplinary Court cleared them both as a result of occurrence of time-bar, and only four days after time-bar occurred, despite the fact that the Disciplinary Court had previously found them accountable.

In the procedures in which disciplinary responsibility was established, three attorneys were imposed three fines and one measure of temporary removal from the Register of Attorneys of the Bar Association for a period of two years, which has not been implemented to date. The measure temporary removal of an attorney from the Register

of Attorneys was imposed against an attorney who was on the same date found responsible for two same disciplinary offenses – negligent and untimely representation of a party; he was imposed a fine for one of them. The amount of fines of 500 – 1250 euros imposed for serious disciplinary offenses is not enough to prevent violations of professional standards, particularly along with the fact that the decisions on establishing responsibility are not published.

Although in most cases the Disciplinary Prosecutor justifiably dismissed complaints that were obviously unfounded or unsubstantiated, it was noted that in some cases he was reluctant to act, which led to time-bar of the proceedings, as well as that he could have carried out investigative actions and sought evidence indicated by the parties more actively and provided more comprehensive and accurate rationales to decision to dismiss a complaint, which could not be appealed against. There were also inconsistencies in relation to interpretation of the competence of disciplinary bodies of the Bar Association. In one case, it was concluded that the disciplinary bodies “are not competent to appreciate expediency of actions undertaken by the attorney,” when such an interpretation was in favour of the attorney against whom the complaint had been filed, while in the second case the expediency of actions was indeed appreciated, when in colleague’s favour.

It was noted that disciplinary bodies of the Bar Association did not inform the parties about the legal remedy on the possibility of initiating an administrative dispute against their final decisions.

It was observed that to date the Bar Association has not removed a single attorney from the Register for non-payment of professional liability insurance, or for failure to renew this insurance, while several interviewed attorneys said that the Association had never even asked them to present a proof of insurance paid. Additionally, although many lawyers fail to regularly pay their membership fee, to date no disciplinary proceedings were initiated by the Bar Association regarding that.

## Recommendations

- In the new Action Plan on the implementation of Judicial Reform Strategy reintroduce the measure of monitoring of free legal aid cases and the quality of this aid as a legal service (5.5.1.2.1) and implement all the originally planned activities that were abandoned. Extend this measure and activities to also include all cases of providing defence *ex officio* in criminal proceedings, bearing in mind that attorneys in these cases too directly perform public service, which is funded from the state budget.
- Statute of the Bar Association to prescribe the right to appeal against decisions of the Disciplinary Prosecutor or his/her deputy to dismiss a complaint against an attorney, particularly bearing in mind certain inconsistent decisions of the Disciplinary Prosecutor commented in the report.
- In order to prevent the occurrence of absolute time-bar at any stage of the proceedings due to delays in acting upon complaints against attorneys, it is necessary to prescribe by the Statute a specific time limit for the Disciplinary Prosecutor to deliver the complaint to the attorney in question for obtaining his statement, time limit for the duration of investigation, as well as time limit for taking a decision on the complaint.
- For the same purpose of preventing time-bar of disciplinary proceedings, in addition to the time period in which the High Disciplinary Court must decide on the submitted complaint, it is also necessary to prescribe a time limit for the first instance disciplinary court to make a decision following the indictment of the Disciplinary Prosecutor, bearing in mind that excessive length of the proceedings before that court too can lead to time-bar.
- Define in more detail Statute provisions by citing specific reasons for dismissal of the disciplinary prosecutor and disciplinary court judges, *inter alia* in the event of time-bar for initiating or conducting the proceedings, due to ineffective handling by disciplinary bodies.
- Ensure equality of parties in disciplinary proceedings, by making sure that the Disciplinary Prosecutor participate more actively in taking investigative actions and seek that the complainants provide additional evidence to support presented allegations, if they have not already done so.
- In order to improve credibility and transparency of decision-making, rationales accompanying decisions should be improved so that the Disciplinary Prosecutor, too, provide reasoning for his decision to reject the complaint to include a clear overview of the evidence appreciated and facts determined from each individual piece of evidence, or clearly state why he could not accept the complaint as well-founded and list evidence that he considered irrelevant.
- Ensure that the parties receive information on the legal remedy available against final decisions of the Bar Association’s disciplinary bodies.

- Prescribe by the Bar Chamber's Statute the attorneys' obligation to deliver insurance policy to the Bar Association prior to being issued bar licence. The Association should ensure record keeping and require that the attorneys also provide information on extending the insurance policy,
- or
- Prescribe by the Law Practice Act or the Statute the obligation of attorneys enrolling for the first time or re-enrolling in the Bar Association to present evidence to the Association of meeting the obligations of taking out professional liability insurance within 30 days from the date of issuance of the Decision on registration in the Register of Attorneys, under threat of immediate deletion from the Register of Attorneys upon expiry of this deadline. Also, prescribe the obligation of registered attorneys to submit evidence of extending the insurance policy at least once a year, or at the request of the Association, within the deadline defined by the Association, under threat of removal from the Bar Association.
  - The Bar Association should do more to inform citizens – attorneys' clients – of their right to file a complaint relating to the work of attorneys and how to exercise it, as well as about the actual duties of attorneys before their clients. A simple solution would be to upload complaint form to the Bar Association website and/or instructions for filing a complaint against an attorney for violating professional ethics, together with a list of rights and obligations of attorneys under the Law Practice Act, the Statute of the Bar Association and the Code of Professional Ethics for Attorneys, with a warning pertaining to the deadline for submission of such a complaint.

Citizens should exercise their right to seek from an attorney to issue a receipt upon settling fees or any other costs related to representation, to insist on issuing an invoice and its payment through bank accounts, signing of the minutes on handover and takeover of documentation, as well as written correspondence in all instances when new evidence is submitted relevant to the proceedings or instructions given for further handling. Clients should also be aware that their attorney is not obliged to represent them until the completion of the procedure, if there is justified reason for the revocation of power of attorney, but should be familiar with the consequences of revocation of power of attorney and obligations of an attorney in such cases.

## II CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS REGARDING TARIFF

The Bar Association imminently needs to adopt a new tariff that will be approved by the Ministry of Justice, in accordance with the new legal solution. The aim of this text is to contribute to this effort by presenting regulations within the Council of Europe, the European Union, and especially the states that have been created on the territory of the former Yugoslavia. Lawyers' tariffs should be reasonable and fair and clearly presented to the client.

A public opinion poll conducted by HRA and CeMI in February 2017 showed that about 46% of Montenegrin citizens consider the tariff of the attorneys at law as acceptable, 42% think it is too high and 12% have no opinion.

Problems may arise in relation to the amount of legal fees that a party which lost the dispute should pay to the party that won the dispute. In particular, the question is whether it is fair that a lawyer who represents several parties in one case, that is, who represents the party against several persons on the opposite side, charges his services as is now the case, i.e. for the first party 100% of the tariff for every action, and for each next party 50%, or this amount should be limited. Various comparative solutions have been presented, according to which the court is usually authorized to limit this amount to a reasonable fee. It is pointed out that also the work of the lawyer should be taken into consideration in such cases, and that it should not be assumed that in every such case the lawyer only copies the effort invested in making an action on behalf of the first party to all others.

The text also deals with the appearance of frequent court cases of very small values against state authorities, in which the costs of the proceedings awarded to the parties were hundreds of times higher than the value of dispute in question. It is pointed out that such situation is not the responsibility of lawyers, who invest the same effort in disputes for damages regardless of the amount of damage, but the responsibility of heads of state bodies who allow such disputes to occur in the first place and then persist in trials up to the final outcome that implies a considerable cost of legal services at the burden of the state budget. In this context, it was suggested to strengthen the responsibility of managers in charge of state bodies and that the state should support more alternative dispute resolution through mediation and the Agency for the Peaceful Settlement of Labor Disputes.

### III RECOMMENDATIONS FOR AMENDMENT OF TAX REGULATIONS REGARDING ATTORNEYS AT LAW

Massive disorderly settlement of tax obligations by lawyers indicates that tax burden is too high for them to sustain, and, on the other hand, that the system fails to provide for tax discipline. In order to regulate this problem in a sustainable manner and based on comparative experiences, the following measures should be considered, among else:

#### 1) Increase the lower limit of the turnover for entering the VAT system

Increase the lower limit of turnover, a condition for entering the VAT system, which now amounts to 18000 euros. In neighboring countries, which all have a lower standard of living than Montenegro, the lower limit of turnover for entering the VAT system is higher than in Montenegro.

#### 2) Tax relief for beginners

The beginning of running an attorney-at-law office should be facilitated. Attorneys who are beginners with experience of up to 3–5 years should be afforded with reduced base for contributions for compulsory social insurance in the amount of 50%. Similar reduction has been provided by the legislation in Serbia, by making a difference in the rate of tax deduction, depending on previous working experience in the judiciary, considering whether it is a first job, etc.

#### 3) Increasing the limit of realized/planned turnover when determining the base for calculating contributions for compulsory social insurance

Change the limit for the basis for calculating contributions for compulsory social insurance in the amount of 150% of the average monthly salary in Montenegro to over 18,000 euros for realized or planned annual turnover, instead of the current 15,000 euros.

#### 4) Reduce the amount of the base used to calculate the contribution for compulsory social insurance

Reduce the amount of the base used to calculate the contribution for compulsory social insurance by reducing the percentage applied to the amount of average monthly salary in Montenegro when determining the base. For example, the proposal for this change can be as follows:

- up to 9,000 euros, up to 40% of the average monthly salary in Montenegro,
- up to 15,000 euros, up to 80% of the average monthly salary in Montenegro,
- over 15,000 euros, up to 120% of the average monthly salary in Montenegro.

#### 5) Recognition of the category of personal expenses of lawyers as expenditures for tax purposes

The overall tax liability of the attorney would be facilitated if the base used to calculate the contribution for compulsory social insurance would be recognized as a personal expense (personal receipt) to lawyer and expenditure for tax purposes, which is not the case now. Also, contributions paid by lawyers should be recognized as expenditures for tax purposes. An alternative solution to this proposal is to determine an amount (e.g. a certain percentage of average monthly salary in Montenegro) that will be recognized as a personal expense and expense for tax purposes. Such a solution exists in the law of Bosnia and Herzegovina, where the personal expenditure of lawyers is recognized as an expense for tax purposes, in the amount of 3,600 KM per year, i.e. about 153 EUR per month.

#### 6) Proposals for settlement of tax liabilities

In order to increase the tax discipline of lawyers, it is possible to introduce a rule that the failure to settle tax obligations in a given amount or time period constitutes an obstacle for obtaining of official defense, which is paid from the budget, or to allow to reduce tax debt on the basis of earnings from the official defense.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње  
ISBN 978-9940-642-10-5  
COBISS.CG-ID 33582096