



PROCJENA NAPRETKA CRNE GORE U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA U PREGOVORIMA SA EU

Drugi dio:

Pravosuđe

AUTORKE: BILJANA PEJOVIĆ I MILICA KOVAČEVIĆ _ ISTRAŽIVAČICA: MILENA GVOZDENOVIĆ



B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



ROYAL NORWEGIAN EMBASSY
Belgrade

This project is financially supported by
The Royal Norwegian Embassy in Belgrade.
<https://www.norway.no/en/serbia/>

Realizaciju projekta finansijski je podržala
ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu.
<https://www.norway.no/en/serbia/>

PROCJENA NAPRETKA CRNE GORE
U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA
U PREGOVORIMA SA EU

Drugi dio: Pravosuđe

AUTORKE: BILJANA PEJOVIĆ I MILICA KOVAČEVIĆ
ISTRAŽIVAČICA: MILENA GVOZDENOVIĆ

PODGORICA, NOVEMBAR 2018.

Sadržaj

Uvod	5
Nejasni efekti implementacije strateških dokumenata	7
Problemi sa izborom članova savjeta	11
Nepovjerenje građana u nezavisnost pravosuđa	15
Bez pravednog utvrđivanja odgovornosti teško do suštinskih promjena	19
Potrebno transparentnije ocjenjivanje sudija i tužilaca	23
Neriješeni predmeti i spora pravda	27
Izvori i literatura	33
Metodologija	35
Istraživački centar CDT-a	37

Uvod

„Fiat iustitia, et pereat mundus – Neka se vrši pravda, pa makar propao svijet.“

Crna Gora je u projekat reforme pravosudnog sistema ušla daleke 2000. godine, ali i pored brojnih strategija, propisa, obuka i drugih aktivnosti, još uvijek nije dovoljno blizu ispunjenja željenih ciljeva - efikasnog i nezavisnog pravosuđa. Aktivnosti se sprovode, ali u nedostatku kvalitetnih i dubinskih evaluacija nemamo jasnu sliku postignutih efekata i koji su dometi reforme pravosuđa. Nema ni analize efekata novog zakonodavstva koje Skupština usvaja, a izmjene ključnih zakona prilično su česte.

U ovoj godini su se pojavili i prvi problemi s primjenom ustavnih amandmana čiji je cilj reforma pravosuđa. Nije viđen dovoljan napor svih strana da se politički problemi prevaziđu i mehanizmi koji garantuju nezavisnost Sudskog i Tužilačkog savjeta očuvaju, pa

se pribjeglo usvajanju prelaznih rješenja, ali i testiranju u javnosti predloga koji mogu značiti devalviranje postignutog u ovoj oblasti.

Istraživanja javnog mnjenja i dalje mjere nepovjerenje građana u nezavisnost i političku nepristrasnost pravosuđa. Takođe, eksperti koji su učestvovali u našem istraživanju smatraju da uticaji izvršne vlasti i političkih partija na rad pravosudnih organa predstavljaju ključne prepreke za dalju reformu u ovoj oblasti. Za promjenu ove situacije neće biti dovoljni reformska retorika i usklađeni propisi, već dosljedna implementacija i rezultati u realnosti.

Mora se i dalje težiti povećanju budžeta za rad i razvoj pravosudnih institucija. Najveći dio budžeta sudova i tužilaštva i dalje se troši na zarade, dok su kapitalni izdaci i ulaganja u opremu na niskom nivou.

I pored unapređenja sistema za izbor i napredovanje sudija i tužilaca, stručna javnost i dalje izražava nepovjerenje u njegove efekte, zbog nedovoljne transparentnosti procesa. U praksi izostaju i efekti novih propisa čiji je cilj unapređenje disciplinske i druge odgovornosti sudija i tužilaca.

Neophodno je raditi na jačanju zaštite člana 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima na domaćem nivou kako bi se smanjio broj predstavki po ovom pitanju Evropskom sudu. Sudski postupci protiv Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava u velikoj mjeri odnose se na nerazumnu dužinu trajanja sudskih postupaka

Dokument koji je pred vama sadrži naša zapažanja i ocjene o napretku Crne Gore u ispunjavanju evropskih kriterijuma u oblasti reforme pravosuđa. Nakon što smo prošle godine sličnu analizu radili za Crnu Goru, ove godine po istoj metodologiji, ocjenu ispunjenosti ovih kriterijuma rade i naše kolege u u Bosni i Hercegovini, Makedoniji i Srbiji.

Pored analize koju su sproveli naši istraživači/ce, razgovarali smo i sa šest eksperata/kinja iz Crne Gore, za koje smo smatrali da imaju najbolje reference u ovoj oblasti. Oni su nam dali svoja viđenja i mišljenja na ovu temu. Iskazano u brojevima, prosječna ocjena trenutnog stanja u oblasti pravosuđe je 2,91, što je malo bolje u odnosu na prethodnu godinu kada je ocjena bila 2,75. Najbolje su ocijenjeni kapaciteti za

upravljanje pravosuđem sa 3,13, a najgore efikasnost i kvalitet pravde, ocjenom 2,3.

Na kraju, veliku zahvalnost dugujemo ekspertima/kinjama bez čije pomoći ne bi bilo moguće pripremiti ovaj dokument. Hvala i kolegama/icama iz CRTA-a, Metamorfozisa i „Zašto ne?“ za pomoć pri izradi metodologije. Hvala i onim otvorenim državnim institucijama i kolegama iz NVO sektora koji su nam dostavili, za naše istraživanje, dragocjene podatke. A Balkanskom fondu za demokratiju i Ambasadi Kraljevine Norveške hvala na povjerenju i finansijskoj podršci.

Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem dokumentu. Takođe, spremni smo da za sva pitanja koja smo ocijenili kao problematična ponudimo i konkretna rješenja i time doprinesemo sprovođenju ove važne reforme.

CDT tim

Nejasni efekti implementacije strateških dokumenata

Ključne strategije u ovoj oblasti su Strategija reforme pravosuđa 2014–2018, Strategija informaciono-komunikacionih tehnologija pravosuđa 2016–2020. i Strategija upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama 2016–2018. godine. Strategije su praćene akcionim planovima, koji definišu mjere i aktivnosti. Pored toga, i AP za poglavlje 23 sadrži mjere za jačanje nezavisnosti, nepristrasnosti, odgovornosti, profesionalizma, stručnosti i efikasnosti pravosuđa.

Strategija reforme pravosuđa važi do kraja te

kuće godine, pa je već formirano Radno tijelo za izradu teksta nacрта novog strateškog dokumenta za period 2019–2022. Ranija praksa usvajanja strateških dokumenata nije uključivala prethodnu detaljnu evaluaciju učinaka prethodne strategije, zbog čega imamo stalno ponavljanje reformskih ciljeva i izostanak analize efekata sprovedenih aktivnosti.¹ Ciljevi nove strategije biće usmjereni na dalju racionalizaciju pravosudne mreže, mjerenje opterećenosti rada sudija i vremena za rješavanje predmeta, smanjenje broja neriješenih sudskih predmeta i dalje usaglašavanje sudske prakse sa praksom Evropskog suda za ljudska prava.²

U cilju praćenja Strategije za reformu pravosuđa Vlada je formirala Savjet koji čine ministar pravde, predsjednici Sudskog, Tužilačkog savjeta, Vrhovnog suda, notarske i advokatske komore, i komore javnih izvršitelja kao i predstavnici Ministarstva pravde. U rad ovog tijela nijesu uključeni predstavnici nevladinog sektora, osim Udruženja sudija. U nevladinom sektoru bilo je upozorenja da se proces praćenja reforme pravosuđa mora otvoriti za

— 1

Određeni strateški ciljevi Strategije reforme pravosuđa 2014–2018 se preklapaju sa strateškim ciljevima Strategije reforme pravosuđa 2007–2012. (jačanje nezavisnosti, efikasnosti, dostupnosti, javnog povjerenja u pravosuđe).

— 2

Vlada Crne Gore, *Reforma pravosuđa donosi vidljive koristi građanima i privredi*, 04.10.2018, <http://www.gov.me/vijesti/192319/Reforma-pravosu-da-donosi-vidljive-koristi-gradanima-i-privredi.html?alphabet=lat> (pristupljeno 30.11.2018)

širu stručnu i posebno kritičku javnost, kako bi se rezultati sprovođenja strateških ciljeva učinili transparentnijim.³

Savjet priprema polugodišnje izvještaje koji sadrže listu realizovanih aktivnosti, ali ne govore o efektima sprovedenih mjera. Prema posljednjem izvještaju o realizaciji mjera iz AP, najveći dio aktivnosti je realizovan, iako u određenim oblastima nema konkretnih vidljivih rezultata. Implementacija aktivnosti iz AP⁴ za poglavlje 23 se, takođe, redovno prati kroz polugodišnje izvještaje. Ipak, i nakon četvorogodišnjeg perioda sprovođenja reformskih aktivnosti, nemamo jasnu sliku postignutih efekata i koji su dometi reforme pravosuđa. Izvještaji dostupni javnosti su tehničke prirode, govore o implementiranim aktivnostima sa kvantitativnim podacima, dok je kvalitativna analiza izostala. Slično ostalim izvještajima crnogorskih institucija, izvještaji ne sadrže osvrt na probleme, izazove ili neuspjehe u implementaciji.

Nije moguće precizno utvrditi da li se realno planiraju troškovi reformskih aktivnosti. Postoje-

ći akcioni planovi sadrže informaciju o potrebnim sredstvima, u vidu odrednica „redovna budžetska sredstva“ ili „donatorska sredstva“, ali nijesu precizno izbudžetirane planirane aktivnosti, niti izvještaji sadrže finansijske podatke o troškovima.

Kao i u svim drugim oblastima, u procesu pravosudne reforme izuzetno je slaba kontrolna uloga Parlamenta. Analize efekata novog zakonodavstva koje Parlament usvaja se ne sprovode, a izmjene ključnih zakona su prilično česte. U prethodnom periodu donošenja i implementacije zakonodavstva u oblasti pravosuđa, usljed bojkota Parlamenta od strane opozicije nije bilo konstruktivne rasprave u Parlamentu, pa je dovedeno u pitanje postojanje njegove kontrolne funkcije.

Prema ocjenama EK u oblasti pravosuđa Crna Gora je umjereno spremna za primjenu pravne tekovine EU i evropskih standarda. Napredak se konstatuje iz godine u godinu. U cilju jačanja nezavisnosti i profesionalizma donijeti su Ustavni amandmani 2013. godine nakon čega je izmijenjen cjelokupan zakonodavni okvir za pravosuđe.⁵ U

— 3

Portal Vijesti,
CEMI i HRA: Vlada nije spremna da praćenje reforme učini transparentnom,
12.12.2014,
<http://www.vijesti.me/vijesti/cemi-i-hra-vlada-nije-spremna-da-pracenje-reforme-ucini-transparentnom-809557>
(pristupljeno 30.11.2018)

— 4

Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa,
Drugi polugodišnji izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2017–2018,
(za period 1. januar 2018. – 30. jun 2018. godine), 2018.

— 5

U 2016. godini donijeti su zakoni o pravosudnom ispitu i o pripravnicima u sudovima i tužilaštvima. Novi Zakon o sudovima, Zakon o sudskom savjetu i sudijama i Zakon o državnom tužilaštvu usvojeni su 2015. godine.

toku 2018. godine, Zakon o sudskom savjetu i sudijama i Zakon o državnom tužilaštvu izmijenjeni su u oblasti izbora članova Sudskog, tj. Tužilačkog savjeta.

U brojnim oblastima efekti zakonodavnih promjena još nijesu vidljivi. Po mišljenju Evropske komisije, reforma pravosuđa dala je određene rezultate, u oblasti izbora i redovnog ocjenjivanja tužilaca i sudija, ali izazovi ostaju u odnosu na efikasnost, racionalizaciju, sprovođenje IKT strategije i jačanje disciplinskih i etičkih standarda sudija i tužilaca.⁶

Ova oblast je ocijenjena sa 2,68. Najbolje je ocijenjen pravni okvir (3,4), a najlošije nedostatak vizije Vlade za rješavanje problema u pravosuđu (2,2).

— 6

Antena M, *EK: Kontinuiran napredak u reformi zakonodavstva i izgradnji institucija*, 09.11.2018, <http://www.antenam.net/politika/99959-ek-kontinuiran-napredak-u-reformi-zakonodavstva-i-izgradnji-institucija> (pristupljeno 30.11.2018)

Problemi sa izborom članova savjeta

Izbor i sastav Sudskog savjeta regulisani su ustavnim amandmanima. Polovina članova Sudskog savjeta dolazi iz pravosuđa, članovi iz reda uglednih pravnika biraju se kvalifikovanom većinom,⁷ Predsjednik Savjeta se bira iz reda članova koji ne vrše sudsku funkciju, i to ne može biti ministar pravde. Ipak, zadržano je rješenje da je ministar pravde po službenoj dužnosti član Savjeta, uprkos međunarodnim preporukama.⁸

Prvi problem u implementaciji novih rješenja nastao je u situaciji kada je članovima Sudskog savjeta istekao mandat⁹, a nema parlamentarne većine za izbor novih

članova iz reda uglednih pravnika. Kako bi se spriječila blokada Sudskog savjeta, Vlada je inicirala izmjene Zakona o Sudskom savjetu kojima je predviđeno da članovi tog tijela, iz reda uglednih pravnika, nastave da vrše dužnost do proglašenja novog sastava.¹⁰ Iako predstavlja korak unazad s aspekta nezavisnosti, Venecijanska komisija načelno je podržala produženje mandata članova Sudskog savjeta, kao sredstvo za očuvanje funkcionisanja demokratskih institucija države.¹¹ Opozicija nije glasala za ove izmjene¹², ocjenjujući da su u suprotnosti s Ustavom Crne Gore.¹³

Tužilački savjet ima predsjednika i deset članova. Pet članova Savjeta su državni tužioci koji su izabrani iz različitih tužilaštava, četiri člana su ugledni pravници koje bira i razrješava Skupština, dok je jedan član predstavnik Ministarstva pravde, kog imenuje ministar.¹⁴

Mandat prethodnom Tužilačkom savjetu istekao je u januaru 2018. Konferencija tužilaca izabrala je članove iz svojih redova krajem 2017. godine, dok su postojale poteškoće za izbor članova iz reda uglednih pravnika. Skupština u dva pokušaja nije uspjela da izabere članove Tužilačkog savjeta,¹⁵ zbog čega se pristupilo iz-

— 7 Četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika biraju se u prvom glasanju dvotrećinskom većinom i u drugom glasanju tročetvinskom većinom svih poslanika.

— 8 GRECO, *Izveštaj o usaglašenosti za Crnu Goru, IV runda evaluacije*, 2017

— 9 Mandat članovima Sudskog savjeta istekao je 2. jula 2018. Četiri člana Sudskog savjeta iz reda sudija izabrani su 1. juna 2018.

— 10 Zakon o dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama (Sl. list CG", br. 42/2018), Član 139a

— 11 Venice Commission, *Opinion on the Draft Law on amendments to the Law on the Judicial Council and Judges (Montenegro)*, 2018.

— 12 Portal Vijesti, *Produžen mandat Sudskom savjetu, većina opozicije napustila salu prije glasanja*, 26. 06. 2018, <http://www.vijesti.me/vijesti/produzen-mandat-sudskom-savjetu-vecina-opozicije-napustila-salu-prije-glasanja-994302> (pristupljeno 30. 11. 2018.)

— 13 Portal Vijesti, *URA: Pažin slagao građane i poslanike, ovo je originalno mišljenje Venecijanske komisije*, 27. 06. 2018, <http://www.vijesti.me/vijesti/ura-pazin-slagao-gradane-i-poslanike-ovo-je-originalno-misljenje-venecijanske-komisije-994367> (pristupljeno 30.11.2018)

— 14 Zakon o državnom tužilaštvu ("Sl. list CG", br. 11/2015, 42/2015, 80/2017 i 10/2018), Član 18

— 15 FOS media, *Skupština po drugi put omanula u izboru Tužilačkog savjeta*, 15.02.2018, <https://fosmedia.me/infos/politika/skupstina-po-drugi-put-omanula-u-izboru-tuzilackog-savjeta-fos-video> (pristupljeno 30.11.2018)

mjenama Zakona o državnom tužilaštvu. Ove izmjene su omogućile da se kandidati biraju pojedinačno, tj. da nadležni skupštinski odbor može da predloži i manje od tražena četiri kandidata.¹⁶ Članovi tužilačkog Savjeta iz reda uglednih pravnika konačno su izabrani u aprilu 2018.¹⁷ Iz nevladinog sektora smatraju da ovaj izbor predstavlja korak unazad i da se zakonska rješenja moraju dodatno unaprijediti. Izborom kandidata koji su nekadašnji tužioci, Tužilački savjet gubi nezavisnost i nepristrasnost. Konsultativna saslušanja kandidata pred Skupštinskim odborom, pokazala su da oni u najvećoj mjeri nijesu saglasni s promjenama koje su izvršene radi povećanja odgovornosti i nezavisnosti tužilaštva.¹⁸

Sudski i Tužilački savjet imaju pravo da predlažu iznos sredstava za rad sudova i državnog tužilaštva, ali završnu riječ u kreiranju budžeta ima Vlada. Kada je riječ o trošenju sredstava, ono takođe nije moguće bez prethodnog odobrenja izvršne vlasti. U toku 2017. uz ekspertsku pomoć, Tužilački savjet je radio na jačanju kapaciteta u procesu definisanja i pripreme predloga budžeta za 2018. godinu.

Iako je zakonom definisano da se sredstva za rad

sudova obezbjeđuju u razdjelu budžeta Crne Gore za sudstvo i to kao poseban program za svaki sud pojedinačno, u prethodnom periodu ova odredba nije implementirana.¹⁹ Jednako, ni sredstva opredijeljena za rad državnog tužilaštva nijesu iskazana za svako državno tužilaštvo pojedinačno.

Budžet za pravosuđe u 2018. godini iznosi 37,7 miliona eura, što je u granicama definisanim AP 23 (0,8% - 1% BDP-a). U ovoj godini, nastavlja se trend rasta budžetske podrške za sudstvo i tužilaštvo, i to za oko 10% u odnosu na prethodnu godinu. U prethodnoj godini, opredijeljena budžetska sredstva za pravosuđe bila su znatno manja u odnosu na tražena sredstva.²⁰

Najveće učešće u izvršenju budžeta tužilaštva i sudstva i dalje imaju izdaci za bruto zarade²¹, što je u skladu sa izdacima većine evropskih zemalja²². I u prethodnoj godini ponavlja se problem ograničenih finansijskih mogućnosti za obnavljanje opreme u sudstvu i državnom tužilaštvu²³, iako je računarska oprema prilično zastarjela.²⁴

Iz tužilaštva smatraju da je nedostatak prostornih kapaciteta veoma izražen problem, koji Vlada mora hitno rješavati. Tužioci najčešće dijele kancelarije, pa im je

— 16
Zakon o državnom tužilaštvu ("Sl. list CG", br. 11/2015, 42/2015, 80/2017 i 10/2018), Član 26, stav 8

— 17
Portal RTCG, *Izabrani članovi Tužilačkog savjeta*, 27. 04. 2018, <http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/201592/izabrani-clanovi-tuzilackog-savjeta.html> (pristupljeno 30.11.2018)

— 18
FOS media, *Postaje li Tužilaštvo hermetički zatvorena institucija?*, 03. 04. 2018, <https://fosmedia.me/infos/drustvo/fos-prica-postaje-li-tuzilastvo-hermeticki-zatvorena-institucija> (pristupljeno 30.11.2018)

— 19
Zakon o sudovima ("Sl. list CG", br. 11/2015) Član 74

— 20
Ministarstvo pravde, *Analiza zakonodavnog okvira i efekata njegove primjene u pogledu nezavisnosti pravosuđa*, 2018.

— 21
74,40 % budžeta za tužilaštvo, a 66.62% za sudstvo opredijeljeno je za zarade zaposlenih.

— 22
Evropski prosjek je da se 70-80% godišnjeg budžeta pravosuđa troši na zarade zaposlenih; CEPEJ 2018.

— 23
Prema podacima iz godišnjih izvještaj o radu kapitalni izdaci, koji obuhvataju izdatke za opremu, iznose 1,17% u odnosu na ukupan budžet tužilaštva, a svega 1,06% budžeta sudstva predviđeno je za ulaganje u opremu sudova.

— 24
Analiza trenutnog stanja računarske opreme u Državnom tužilaštvu je pokazala da je prosjek opreme starije od šest godina, na nivou svih državnih tužilaštava, 64.79%. U 2017. godini izvršena je nabavka samo 20 računara što nije značajno doprinijelo modernizaciji opreme. (Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i državnog tužilaštva za 2017. godinu)

rad otežan, jer istovremena saslušanja nijesu moguća u istoj prostoriji. Ne postoje adekvatne prostorije u kojima se skladišti zaplijenjena droga, zbog čega su tužiocu prinuđeni da u te svrhe koriste prostorije za druge namjene.²⁵ U toku 2017. godine Vlada je obezbijedila samo jedan poslovni prostor za potrebe Sekretarijata Tužilačkog savjeta. Pripremljeno je idejno rješenje za izgradnju poslovne zgrade u Podgorici, za potrebe državnih tužilaštava i Tužilačkog savjeta. Ovaj projekat je uvršten u listu infrastrukturnih prioriteta Vlade.²⁶

Za Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu ni u 2017. godini nije opredijeljeno zakonom propisanih 2% ukupnog budžeta za sudstvo i tužilaštvo.²⁷ Opredijeljeni iznos predstavlja oko 60% zakonski predviđenog iznosa, ali Centar je od tog iznosa čak 1/3 vratio u Budžet Crne Gore. Iako je sistematizacijom planirano popunjavanje 19 radnih mjesta u Centru, do kraja godine popunjeno je tek 10, što predstavlja jedan od razloga za niži procenat izvršenja budžeta po ovom osnovu.²⁸

U posljednjem izvještaju Evropske komisije, konstatuje se poboljšanje kapaciteta Sudskog i Tužilačkog savjeta. Mjera prioritarnog zapošljavanja novih službenika

u potpunosti je realizovana²⁹, iako s kašnjenjem od više od godinu dana.³⁰ Potrebe za obukama su identifikovane, i zaposleni u Sudskom i Tužilačkom savjetu ih kontinuirano pohađaju.³¹ U 2017. godini, nastavljen je i trend rasta budžeta za Sudski i Tužilački savjet.

Zarade sudija predstavljaju važan element koji se mora uzeti u obzir kada se govori o njihovoj nezavisnosti. Adekvatan nivo zarada sudija predstavlja ključni element u borbi protiv korupcije među sudijama i služi kao prevencija korupcije.³² Sudeći po međunarodnim izvještajima, plate crnogorskih sudija, nižeg i višeg ranga, nalaze se blizu evropskog prosjeka u poređenju s prosječnom zaradom u zemlji.³³ Plate crnogorskih tužilaca, nižeg i visokog ranga, približno su jednake platama sudija, a nalaze se iznad evropskog prosjeka plata tužilaca u poređenju s prosječnom zaradom u zemlji.³⁴

Ipak, predsjednica Vrhovnog suda, prilikom rasprave o budžetu za sudstvo u 2018. godini kritikovala je iznos novca za pravosuđe, i kao poseban problem istakla niske plate sudija osnovnih sudova, što može predstavljati opasnost za moralnost sudija.³⁵ Predstavnicu pravosuđa smatraju da su zarade sudija, i uslovi u kojima

— 25
RTCG portal,
Stanković: Tužiocu nemaju gdje da rade, 05.03.2017,
<http://www.rtcg.me/vijestti/drustvo/158398/tuziocinemaju-gdje-da-rade.html> (pristupljeno 30.11.2018)

— 26
Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2017. godinu

— 27
Zakon o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu ("Sl. list CG", br. 58/2015), Član 53

— 28
Godišnji izvještaj o radu Centra za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu za 2017. godinu, 2018.

— 29
Od ukupno 54 sistematizovana radna mjesta, u Sekretarijatu Sudskog savjeta popunjeno je 41 radno mjesto (Izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2017. godinu)

— 30
MANS, *Četvrti izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23*, 2018.

— 31
Vlada Crne Gore: AP za poglavlje 23, Pravosuđe i temeljna prava, Polugodišnji izvještaj januar – jun 2018. godine, 2018.

— 32
Preporuka sa obrazloženjem CM/Rec (2010)12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, djelotvornost i odgovornost, 2010.

— 33
Plate sudija na početku karijere su 2,29 puta veće od prosječne zarade u Crnoj Gori, dok su plate sudija Vrhovnog suda 4,27 puta veće u odnosu na prosečnu zaradu. Evropski prosek za sudije na početku karijere je 2,46 dok je za sudije Vrhovnog suda 4,53 (CEPEJ European judicial systems, Efficiency and quality of justice, Studies No. 26) 2018 (2016 data)

— 34
Plate tužilaca na početku karijere su 2,4 puta veće od prosječne zarade u Crnoj Gori, dok su plate tužilaca Vrhovnog tužilaštva 4,2 puta veće u odnosu na prosječnu zaradu. Evropski prosek za tužioce na početku karijere je 1,9 dok je za tužioce visokog ranga 3,6. (CEPEJ European judicial systems, Efficiency and quality of justice, Studies No. 26) 2018 (2016 data)

rade, neadekvatni obimu i težini posla koju obavljaju.³⁶ Iz sudstva čujemo i optužbe o diskriminatornom položaju u odnosu na ostatak javnog sektora³⁷, za koje ne nalazimo potvrdu u zakonskim rješenjima koja se tiču zarada u javnom sektoru³⁸. U Vladi smatraju da su plate državnih tužilaca dovoljno visoke, višestruko veće nego plate ostalih nosilaca javnih funkcija. Očekuju da će povećanje zarada na viši nivo biti praćeno i visokim rezultatima, jer ta ravnoteža sad izostaje.³⁹

Eksperti su ovu oblast ocijenili s 3,13. Najbolje su ocijenjene procedure izbora Sudskog (3,5) i Tužilačkog (3,4) savjeta, a najlošije mogućnost sudstva da utiče na iznos dodijeljenog budžeta (2,8).

— 35
FOS media,
Medenica: "Može li sudija sa platom od 650 eura da sačuva moralnost? Ne može!", 15. 12. 2017, <https://fosmedia.me/infos/drustvo/medenica-moze-li-sudija-sa-platom-od-650-eura-da-sacuva-moralnost-ne-moze> (pristupljeno 30.11.2018)

— 36
Vijesti portal, *Radović: "Plata koju primaju sudije Osnovnog suda nedovoljna za težinu i obim posla koji obavljaju"*, 16.12.2017, <http://www.vijesti.me/vijesti/radovic-plata-koju-primaju-sudije-osnovnog-suda-nedovoljna-za-tezinu-i-obim-posla-koji-obavljaju-967826> (pristupljeno 30.11.2018)

— 37
Antena M, *Sindikatski pravosuđa: "Što prije povećati plate sudijama"*, 05.11.2017, <http://www.antenam.net/drustvo/56902-sindikat-pravosudja-sto-prije-povecati-plate-sudijama> (pristupljeno 30.11.2018)

— 38
Sudija Vrhovnog suda i tužilac u Vrhovnom državnom tužilaštvu imaju isti koeficijent, i izjednačeni su sa ministrima i poslancima po grupi poslova i po koeficijentu. Sudije osnovnog suda i tužioci u osnovnom državnom tužilaštvu, takođe su izjednačeni, a dijele koeficijent i grupu poslova sa sekretarima ministarstava, generalnim direktorima u ministarstvima i savjetnicima potpredsjednika Skupštine i Vlade.

— 39
RTCG portal,
„Pažin o tužiocima: Visoke plate da prate rezultati“, 03. 03. 2017, <http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/158241/visoke-plate-da-prate-rezultati.html> (pristupljeno 30.11.2018)

Nepovjerenje građana u nezavisnost pravosuđa

EK u prethodnom izvještaju za CG ističe da je nepohodna jača politička posvećenost, kako bi se isključio politički uticaj na pravosuđe.⁴⁰ Istraživanja javnog mnjenja pokazuju da 40% građana kao najveći problem u radu sudova vidi politički uticaj, dok skoro polovina građana smatra da tužilaštvo u Crnoj Gori ne odlučuje nezavisno o tome koga će krivično goniti.⁴¹ Međutim, ove sumnje ne prati sudska praksa, jer od 2016. godine, kada je jedan krivični postupak okončan odbacivanjem krivične prijave, nije bilo novih krivičnih postupaka za krivično djelo nedozvoljen uticaj na sudiju ili državnog tužioca.⁴²

— 40
Evropska Komisija, *Izvještaj za Crnu Goru za 2018. godinu*, 2018.

— 41
CEMI, *Unapređenje kapaciteta organizacija civilnog društva da doprinesu integritetu pravosuđa, Ispitivanje javnog mnjenja*, 2017.

— 42
Vlada Crne Gore, *Akcionni plan za poglavlje 23, Pravosuđe i temeljna prava, Polugodišnji izvještaji (jul – decembar 2017, januar – jun 2018)*

— 43
Zakon o državnom tužilaštvu ("Sl. list CG", br. 11/2015, 42/2015, 80/2017 i 10/2018), Član 3, 41

— 44
CDM, „*U Crnoj Gori procesuirano 15 organizovanih kriminalnih grupa*“, 29. 06. 2018, <https://www.cdm.me/hronika/u-crnoj-gori-procesuirano-15-organizovanih-kriminalnih-grupa> (pristupljeno 30.11.2018)

— 45
Dnevne novine, „*Stanković negira da je lidere DF poštedio zatvora zbog politike*“, 19.05.2017.

I sudstvo i tužilaštvo su odgovorni Skupštini Crne Gore, i to kroz podnošenje godišnjih izvještaja o radu koje obrazlažu predsjednici Sudskog i Tužilačkog savjeta. Skupština može zahtijevati od vrhovnog državnog tužioca i glavnog specijalnog tužioca da dostave posebne, odnosno periodične izvještaje o svom radu. Takođe, vrhovni državni tužilac i glavni specijalni tužilac dužni su da učestvuju u radu sjednice na poziv Skupštine.

Zakon garantuje i nezavisnost tužioca u radu na pojedinačnim predmetima i donošenju odluka.⁴³ Obavezna uputstva za rad tužiocu može dati samo rukovodilac, radi jedinstvene primjene zakona. Svaki uticaj na odlučivanje u pojedinačnim predmetima od strane izvršne ili zakonodavne vlasti je zabranjen. Međutim, u prethodnom periodu svjedočili smo pokušajima zloupotrebe kontrolne funkcije parlamenta, pa su tužiocima u parlamentu poslanici postavljali pitanja o pojedinačnim predmetima.^{44 45}

Jedan od mogućih načina vršenja uticaja na poslove pravosuđa je i institut pomilovanja. Ranija praksa naknadnog preinačenja velikog broja pravosnažnih sudskih odluka pomilovanjima Predsjednika Crne Gore svedena je na razumnu mjeru. Zloupotreba ovog

instituta posebno je bila očigledna u 2012. godini, kada je Predsjednik pomilovao čak 142 osobe, što je tri do četiri puta više u odnosu na prethodne godine. Crna Gora se 2013. godine, prema izvještaju Savjeta Evrope, nalazila u vrhu zemalja po broju pomilovanja.⁴⁶ U toku 2017. godine, Predsjednik Vujanović uvažio je jednu molbu za pomilovanje osuđenog lica, za koju je imao pozitivan predlog Ministarstva pravde.⁴⁷ Ovaj broj je niži u odnosu na prethodne godine, kada je bilo šest pomilovanja u 2016, i 11 u 2015. godini⁴⁸, iako u broju zahtjeva nema drastičnih razlika.⁴⁹

Ustavom je garantovana stalnost sudijske funkcije i ne postoji mogućnost premještanja ili upućivanja u drugi sud bez ličnog pristanka sudije.⁵⁰ Jedini izuzetak prepoznat Ustavom i zakonom je u slučaju reorganizacije sudova kojom se smanjuje ili ukida određeni broj mjesta sudija.⁵¹ Ustav propisuje da će sudija biti razriješen dužnosti ako je osuđen za djelo koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije, ukoliko nestručno ili nesavjesno obavlja sudijsku funkciju ili ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije. Disciplinska odgovornost, postupak i uslovi razrješenja sudija precizno su definisani zakonom.⁵²

Ustav garantuje i stalnost tužilačke funkcije, uz ograničenje da je mandat licu koje se prvi put bira za državnog tužioca četiri godine. Disciplinska odgovornost i razrješenje tužilaca definisani su zakonom. Razrješenje predstavlja disciplinsku sankciju koja se izriče samo za najteže disciplinske prekršaje. Osim toga, državni tužilac se razrješava dužnosti ako trajno izgubi sposobnost za vršenje tužilačke funkcije.⁵³

Izbor vrhovnog državnog tužioca regulisan je amandmanima na Ustav Crne Gore,⁵⁴ koji su imali za cilj jačanje nezavisnosti i autonomije pravosuđa. Kako bi se spriječio politički uticaj na izbor kandidata, odlučeno je da se vrhovni tužilac bira kvalifikovanom većinom u parlamentu. Vrhovni tužilac izabran je krajem 2014. godine u drugom glasanju, tropetinskom većinom, nakon više neuspjelih pokušaja. Mandat vrhovnog državnog tužioca je pet godina, a zakonom je omogućeno da isto lice može biti birano najviše dva puta.⁵⁵ Po međunarodnim standardima u oblasti nezavisnosti pravosuđa vrhovni tužilac treba da bude imenovan trajno ili na relativno dug mandat, bez mogućnosti reizbora, kako bi se spriječio eventualni politički uticaj na njegov rad.⁵⁶

— 46

Radio Slobodna Evropa, „Vujanovićeve pomilovanja: Predsjednik 'mekog srca'“, 29.04.2016, <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-pomilovanja-filip-vujanovic-2016/27706298.html> (pristupljeno 30.11.2018)

— 47

Predsjednik Crne Gore, Broj i struktura pomilovanja za 2017. godinu

— 48

Predsjednik Crne Gore, Broj i struktura pomilovanja za 2015. godinu

— 49

Predsjednik Crne Gore, Broj i struktura pomilovanja za 2016. godinu

— 50

Ustav Crne Gore ("Sl. list CG", br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI), Član 121

— 51

Zakon o Sudskom savjetu i sudijama ("Sl. list CG", br. 11/2015, 28/2015 i 42/2018), Glava IV

— 52

Zakon o Sudskom savjetu i sudijama ("Sl. list CG", br. 11/2015, 28/2015 i 42/2018), Glava VII

— 53

Zakon o državnom tužilaštvu ("Sl. list CG", br. 11/2015, 42/2015, 80/2017 i 10/2018)

— 54

Ustav Crne Gore ("Sl. list CG", br. 1/2007 i 38/2013 - Amandmani I-XVI), Amandaman IV

— 55

Zakon o državnom tužilaštvu ("Sl. list CG", br. 11/2015, 42/2015, 80/2017 i 10/2018), Član 48

— 56

Venice Commission, *Report on European standards as regards the independence of the judicial system*, 2011.

Crnogorska zakonska rešenja nijesu usklađena s ovim standardom.

Princip slučajne dodjele predmeta, kroz PRIS⁵⁷, načelno funkcioniše u svim, osim u sudovima za prekršaje. Kontrole koje sprovodi Ministarstvo pravde, nijesu pokazale nepravilnosti u funkcionisanju ovog sistema.⁵⁸ Međutim, ovaj sistem u praksi nije moguće u potpunosti sprovesti u manjim sudovima, dodatno kada su sudije podijeljene po vrsti predmeta (krivični/parnični).⁵⁹ U zvaničnim izvještajima navodi se da su u svim sudovima osigurani ili slučajna dodjela predmeta ili alternativne garancije nepristrasnosti, međutim nije objašnjeno na koji način.⁶⁰ S druge strane, istraživanja NVO pokazuju da godišnji rasporedi poslova u malim sudovima ne garantuju slučajnu dodjelu predmeta. Osim toga, izražene su sumnje u poštovanje ovog principa i u većim sudovima gdje samo jedan sudija ili jedno vijeće sudija postupa u određenoj vrsti predmeta.⁶¹ Eksperti koji su učestvovali u istraživanju smatraju da je jedan od načina za zaobilazjenje sistema slučajne dodjele kroz opciju „ponovne dodjele“ koju PRIS omogućava, pa se većim brojem ponavljanja ove opcije može doći do željenog sudije. Na kršenja principa slučajne dodjele uglavnom

ukazuju stranke i branioci, koji navode primjere iz prakse, dok iz sudstva uporno ističu da ne postoji način da se izbjegne metod slučajne dodjele i predmet dodijeli planiranom sudiji.⁶²

Zakonski uslovi za oduzimanje predmeta sudiji ili vijeću ograničeni su na slučajeve neopravdanog nepostupanja u predmetu, zbog izuzeća sudije ili ako je sudija spriječen da vrši sudijsku funkciju duže od tri mjeseca. Protiv rješenja o oduzimanju predmeta dozvoljen je prigovor predsjedniku neposredno višeg suda, radi utvrđivanja osnovanosti oduzimanja. Podaci o broju oduzetih predmeta mogu se dobiti u svakom trenutku, putem PRIS-a, pojedinačno za svaki sud. Sudeći po zvaničnim izvještajima, u prethodnih godinu dana nije bilo izjavljenih prigovora, izjavljenih i usvojenih žalbi na rješenje o oduzimanju dodijeljenog predmeta u rad, kao ni postupaka za utvrđivanje odgovornosti predsjednika sudova zbog nepoštovanja zakona u pogledu oduzimanja dodijeljenog predmeta.⁶³

Ova oblast je ocijenjena sa 2,87. Najbolje je ocijenjena slučajna dodjela predmeta (3,4), a najslabije uticaj politike na izbor tužioca kvalifikovanom većinom u parlamentu (1,7).

— 57
Pravosudni
informativni sistem

— 58
Vlada Crne Gore,
*Akcionni plan za poglavlje
23, Pravosuđe i temeljna
prava, Polugodišnji izvještaji
(jul – decembar 2017,
januar – jun 2018)*

— 59
Osnovni sud u Kolašinu
i Plavu imaju troje, dok
Osnovni sud na Žabljaku
ima dvoje sudija

— 60
Vlada Crne Gore,
*Akcionni plan za poglavlje
23, Pravosuđe i temeljna
prava, Polugodišnji izvještaji
(jul – decembar 2017,
januar – jun 2018)*

— 61
MANS: *Četvrti izvještaj o
sprovođenju AP 23, 2018.*

— 62
Portal Vijesti, „Može li se
doći do ‘željenog sudije’“,
24.04.2016,
[http://www.vijesti.me/vijesti/
moze-li-se-doci-do-zeljenog-
sudije-885151](http://www.vijesti.me/vijesti/moze-li-se-doci-do-zeljenog-sudije-885151) (pristupljeno
30.11.2018)

— 63
Vlada Crne Gore,
*Akcionni plan za
poglavlje 23,
Pravosuđe i temeljna
prava, Polugodišnji
izvještaji (jul – decem-
bar 2017, januar
– jun 2018)*

Bez pravednog utvrđivanja odgovornosti teško do suštinskih promjena

Reforma pravnog okvira imala je za cilj unapređenje efikasnosti disciplinskih postupaka u sudstvu i tužilaštvu. Ipak, u nevladinom sektoru smatraju da nema značajnih rezultata u praksi, s obzirom na mali broj postupaka pred nadležnim tijelima i simbolične disciplinske mjere. Razrješenja i krivičnih postupaka protiv sudija i tužilaca nije bilo.⁶⁴

Razmatranje pritužbi na rad sudija i tužilaca u nadležnosti je Sudskog i Tužilačkog savjeta. Po zvaničnim podacima, u toku 2017. godine, podnijeto je 135 pritužbi na rad sudija, što je za oko 30% manje

u odnosu na prethodnu godinu. Pritužbe se u najvećoj mjeri podnose usljed nezadovoljstva stranaka načinom vođenja postupka, sadržinom rješenja, odlukama suda na štetu stranke, trajanjem postupka, i sl. Nezadovoljstvo sudskom odlukom nije relevantan osnov za podnošenje pritužbe jer Sudski savjet ne može o tome odlučivati. U slučaju sumnji na postojanje korupcije, stranke s upućuju na pokretanje redovnog postupka. Tužilački savjet formirao je Komisiju za razmatranje pritužbi na rad državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava u pogledu zakonitosti rada sredinom 2016. godine. U toku 2017. godine ovoj komisiji upućene su 94 pritužbe, što je oko 30% više u odnosu na 2016. godinu. Najveći broj pritužbi, čak 2/3 odnose se na rad osnovnih državnih tužilaca. Tužilački savjet je utvrdio da je manje od 10% podnijetih pritužbi osnovano.

Tokom 2017. godine podnijet je jedan predlog za utvrđivanje disciplinske odgovornosti sudije. Shodno odluci disciplinskog vijeća, sudija je odgovoran za učinjeni prekršaj i disciplinski kažnjen, novčanom kaznom.⁶⁵ Jedan sudija Osnovnog suda u Po-

— 64
MANS, *Četvrti izvještaj o sprovođenju AP 23*, 2018.

— 65
Disciplinska mjera umanjene zarade u visini od 20% zarade u trajanju do tri mjeseca

dgorici je, odlukom Sudskog savjeta,⁶⁶ privremeno udaljen zbog pokretanja krivičnog postupka za djelo koje bi ga činilo nedostojnim za vršenje sudijske funkcije. Što se tiče postupaka za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa sudija, od 18 inicijativa, samo je u jednom postupku utvrđena povreda člana 7 Etičkog kodeksa sudija. U toku 2017. godine podnijete su dvije inicijative za utvrđivanje povrede Etičkog kodeksa državnih tužilaca. Povodom obje inicijative Komisija za Etički kodeks državnih tužilaca je donijela odluku da nije učinjena povreda Etičkog kodeksa.⁶⁷

Pravosnažne sudske odluke objavljuju se anonimizirane na internet stranicama sudova, prilično ažurno.⁶⁸ Postoji mogućnost pretrage po odjeljenju, vrsti predmeta, broju predmeta, vremenskom intervalu. Izuzetak su sudovi za prekršaje na čijim internet stranicama nije moguće pronaći sudske odluke. Viši sud za prekršaje objavljuje odluke sa kašnjenjem koje je duže od šest mjeseci.⁶⁹ Zapisnici sa suđenja nijesu dostupni na internet stranicama crnogorskih sudova. U prethodnom periodu zabilježen

je napredak kada je u pitanju transparentnost rada Sudskog savjeta. Dnevni red se objavljuje prije svake sjednice, a nakon sjednice saopštenje za javnost kao i odluke i zapisnici.⁷⁰

U toku vršenja funkcije, sudije i tužioci imaju obavezu da izvještavaju o imovini i prihodima na godišnjem nivou. Nedostavljanje podataka o imovini i prihodima sudija i državnih tužilaca predstavlja teži disciplinski prekršaj.^{71 72} Tokom 2017. godine je po ovom osnovu Disciplinskom vijeću nadležnom za utvrđivanje disciplinske odgovornosti državnih tužilaca i rukovodilaca državnih tužilaštava podnijet jedan optužni predlog protiv jednog državnog tužioca u osnovnom državnom tužilaštvu. Ovaj optužni predlog je usvojen, tužiocu je izrečena disciplinska sankcija (novčana kazna), a Vrhovni sud je odbio žalbu tužioca na ovu odluku kao neosnovanu.⁷³

Poslove provjere izvještaja o prihodima i imovini javnih funkcionera vrši Agencija za sprječavanje korupcije. Jednako kao kad je u pitanju i provjera imovine drugih javnih funkcionera, ova je kontrola uglavnom tehničke prirode. Potpuna provjera priho-

— 66

Sudski savjet je prihvatio zahtjev Disciplinskog tužioca za privremeno udaljenje jednog sudije Osnovnog suda u Podgorici

— 67

Odluke dostupne na internet stranici Državnog tužilaštva, sekcija Etički kodeks državnih tužilaca.

— 68

Sudovi objavljuju odluke u roku ne dužem od mjesec dana od pravosnažnosti. Izuzetak je Osnovni sud u Kolašinu, na čijem sajtu je posljednja objavljena odluka iz jula 2018. godine.

— 69

Na internet stranici Višeg suda za prekršaje, u momentu pisanja izveštaja, posljednja objavljena odluka je od 12. 04. 2018. godine.

— 70

Internet stranica Sudskog savjeta (www.sudovi.me/sscg)

— 71

Zakon o sudskom savjetu i sudijama ("Sl. list CG", br. 11/2015, 28/2015 i 42/2018), član 108

— 72

Zakon o državnom tužilaštvu ("Sl. list CG", br. 11/2015, 42/2015, 80/2017 i 10/2018), Član 108

— 73

Izveštaj o radu Tužilačkog savjeta i državnog tužilaštva za 2017. godinu.

da i imovine se sprovodi samo u izuzetnim slučajevima. Preduslov za vršenje ove kontrole je da postoje indicije da je lice na koje se ti podaci odnose podnijelo netačne ili nepotpune podatke, ili da je došlo do nesrazmjernog uvećanja imovine.⁷⁴ Broj sprovedenih potpunih provjera podnijetih izvještaja je izuzetno mali i iznosi ispod 0,5% javnih funkcionera u toku 2017. godine, a ispod 1% u toku 2016. godine. U toku 2017. godine izvršena je provjera potpunosti i tačnosti podataka iz izveštaja za svega 23% javnih funkcionera, dok se u potpunosti provjeravaju samo tehnička pitanja: da li je podnosilac izvještaja popunio sva obavezna polja i istovjetnost elektronske i štampane verzije.⁷⁵ Pojedinačni podaci o kontroli izvještaja sudija i tužilaca nijesu dostupni. Imajući u vidu ograničenu funkcionalnost pretrage baza na internet sajtu Agencije, nije jednostavno sa sigurnošću utvrditi da li svi funkcioneri blagovremeno podnose izvještaje.⁷⁶

Naredbu o sprovođenju istrage donosi samostalno državni tužilac,⁷⁷ međutim sve radnje koje se tiču ljudskih prava podliježu sudskom odobrenju.

Pritvor se na predlog ovlašćenog tužioca određuje rešenjem nadležnog suda.⁷⁸ Mjere tajnog nadzora, na obrazloženi predlog državnog tužioca, određuje sudija za istragu.⁷⁹ Jednako je i kod pretresanja stana, stvari i lica. Ove radnje nijesu moguće bez prethodnog odobrenja sudije za istragu, po jasno definisanoj proceduri.⁸⁰

Eksperti su ovu oblast ocijenili ocjenom 2,95. Najbolje je ocijeneno to što tužilačke radnje koje utiču na ljudska prava podliježu sudskom odobrenju (4), a najlošije djelotvornost procedura za obezbjeđenje odgovornosti sudija (2,4).

— 74
Pravila o radu Agencije za sprječavanje korupcije u dijelu sprječavanja sukoba interesa javnih funkcionera ("Sl. list CG", br. 17/2017), Član 41, stav 3

— 75
Ana Đurnić, *Umjesto reformi, status quo: kontrola imovinskih kartona i sukob interesa u Crnoj Gori*, Podgorica, Institut Alternativa, 2018.

— 76
Baza omogućava pretragu po imenu i prezimenu funkcionera ili zbirno, ali su u zbirnom pregledu izvještaji dati za sve godine, pa se tek pojedinačnim pregledima preko 6 hiljada unetih funkcionera može utvrditi da li je podnjet posljednji izveštaj, blagovremeno. Pretraga po godinama nije moguća. U bazi su izlistani i bivši funkcioneri koji više ne obavljaju funkciju, pa su dostupni prethodno podnijeti izvještaji.

— 77
Zakonik o krivičnom postupku ("Sl. list CG", br. 57/2009, 49/2010, 47/2014 - odluka US, 2/2015 - odluka US, 35/2015, 58/2015 - dr. zakon i 28/2018 - odluka US), Član 274

— 78
Ibid., Član 176

— 79
Ibid., član 158

— 80
Ibid., Glava VIII/1

Potrebno transparentnije ocjenjivanje sudija i tužilaca

AP 23 predviđa uspostavljanje novog sistema izbora i napredovanja sudija i tužilaca, koji mora biti transparentan, pravičan i zasnovan na zaslugama. To su bili i ciljevi reforme zakonodavstva u oblasti pravosuđa. Izbor sudija i tužilaca u skladu sa novim zakonodavstvom je počeo u sudstvu krajem 2016. godine, a u tužilaštvu početkom 2017. godine. Odluke o izboru i napredovanju objavljuju se na internet stranici Sudskog savjeta.⁸¹ Međutim, većina podataka o ocjenjivanju nije dostupna, pa se dovodi u pitanje transparentnost novog sistema. Po mišljenju

NVO sektora, pojedinačne odluke o ocjenama i napredovanju sudija i tužilaca su nedovoljno razumljive i nepotpune, pa se iz njih ne može sa sigurnošću utvrditi da li su napredovali najbolji kandidati. Iz nevladinog sektora ukazuju i na propuste Sudskog savjeta, koji je ispoljio neujednačen pristup prilikom intervjuisanja kandidata, jer svima nijesu bila postavljena ista pitanja, što je obaveza propisana Poslovníkom.⁸² Sudski i Tužilački savjet odbili su da dostave izvještaje, odluke i rezultate postupka ocjenjivanja sudija, navodeći kao razlog odsustvo saglasnosti kandidata i zaštitu privatnosti i ličnih podataka sudija i tužilaca.⁸³

I Evropska komisija konstatuje pozitivne pomake u oblasti izbora sudija i tužilaca, ali ipak prepoznaje izazove u planiranju zapošljavanja i transparentnosti postupka izbora. Potrebno je dalje raditi na potpunom sprovođenju novog sistema izbora, ocjene rada i napredovanja sudija.⁸⁴

Rad sudija i tužilaca, osim sudija Vrhovnog suda i tužilaca u Vrhovnom državnom tužilaštvu, ocjenjuje se svake tri godine radi procjene njihove stručnosti,

— 81

Odluke Sudskog savjeta
<http://sudovi.me/sscg/odluke-sudskog-savjeta/>

— 82

Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Izvještaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014–2018*, 2017.

— 83

MANS, *Četvrti izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23*, 2018.

— 84

Evropska komisija, *Izvještaj za Crnu Goru za 2018. godinu*, 2018.

kvantiteta i kvaliteta rada, etičnosti i potrebe za obukom, kao i u svrhu napredovanja. Ocjenjivanje vrše Komisije za ocjenjivanje rada koje obrazuju Sudski savjet i Tužilački savjet. Potkriterijumi za ocjenu stručnog znanja i opštih sposobnosti sudija i tužilaca zakonski su definisani, kao i izvori ocjenjivanja. Od ocjene zavisi da li će sudija/tužilac biti upućen na obaveznu kontinuiranu obuku, ili je spreman da napreduje u sud/tužilaštvo višeg stepena. Za kandidate sa najboljim ocjenama zakon propisuje mogućnost napredovanja, ili finansijsku satisfakciju u vidu povećanja zarade.⁸⁵

Ovakav sistem ocjenjivanja sudija započeo je pilot fazom u 2016. godini, u toku 2017. godine ocijenjeno je ukupno 13 sudija, dok je u 2018. godini planiran postupak ocjenjivanja 48 sudija.⁸⁶ Ocjenjivanje rada tužilaca po novom sistemu počelo je pilot fazom u 2016. godini. U toku 2017. godine sprovedeno je ocjenjivanje devet državnih tužilaca. U 2018. godini utvrđena je ocjena rada za 13 državnih tužilaca. U toku je postupak redovnog ocjenjivanja šest državnih tužilaca.⁸⁷

Iako novi sistem ocjenjivanja nije u potpunosti implementiran, u Sudskom savjetu već smatraju da ovaj sistem ne daje očekivane rezultate. Nije osigurano vrednovanje svih parametara koji su relevantni za izbor najkvalitetnijeg kandidata, a samo ocjenjivanje sudija predstavlja dugotrajan i obiman proces. Kao problem se ističe to što pojedine sudije, koje godinama, i u kvalitetu i u kvantitetu rade ispod interno postavljenog prosjeka, primjenjujući zakonske kriterijume za ocjenjivanje dobijaju ocjenu dobar, jednako kao sudija koji je daleko premašio sudijsku normu i kvalitet mu je izuzetan.⁸⁸ Planirano je da izmjene zakonskih rešenja idu u smjeru produženja perioda profesionalnog ocjenjivanja sa tri na pet godina, izmjenu kriterijuma za evaluaciju, nekih izvora evaluacije i sistema bodovanja ocjena i sl.⁸⁹

Sudije⁹⁰ i tužioci⁹¹ imaju pravo i obavezu da se stručno usavršavaju prema sopstvenom interesovanju i zakonsku obavezu da prisustvuju obukama najmanje dva radna dana godišnje.⁹² Obuke sprovodi Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu. Inicijalna obuka organizuje se i sprovodi

— 85

Zakon o sudskom savjetu i sudijama ("Sl. list CG", br. 11/2015, 28/2015 i 42/2018), Glava 5; Zakon o državnom tužilaštvu ("Sl. list CG", br. 11/2015, 42/2015, 80/2017 i 10/2018) Glava 6

— 86

Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2017. godinu

— 87

Vlada Crne Gore, *AP 23 Pravosuđe i temeljna prava, polugodišnji izvještaj januar – jun 2018. godine*, 2018.

— 88

RTCG1, „*Sudovi uradili sve za izručenje Marovića*”, 31.10.2018.

— 89

Ministarstvo pravde, *Analiza zakonodavnog okvira i efekata njegove primjene u pogledu nezavisnosti pravosuđa*, 2018.

— 90

Zakon o sudskom savjetu i sudijama ("Sl. list CG", br. 11/2015, 28/2015 i 42/2018), Član 5

— 91

Zakon o državnom tužilaštvu ("Sl. list CG", br. 11/2015, 42/2015, 80/2017 i 10/2018), Član 6

— 92

Zakon o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu ("Sl. list CG", br. 58/2015), Član 45

za kandidate za sudije i državne tužioce, a kontinuirana obuka za sudije i državne tužioce.⁹³ U toku 2017. godine, oko 10% sudija i tužilaca nije učestvovalo u obukama, dok je nešto više od 20% sudija i tužilaca ispunilo tek zakonski minimum od dva dana obuke.⁹⁴

Strategija upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama poseban akcenat stavlja na unapređenje položaja sudijskih i tužilačkih savjetnika, kojima se zbog velikog doprinosa radu pravosuđa mora posvetiti posebna pažnja. U praksi, savjetnici uglavnom ove pozicije smatraju privremenim, dok ne postanu sudije i tužioc. U situaciji kada je nužna racionalizacija broja sudija i tužilaca, pravosudni sistem mora stvoriti privlačnu karijeru za zamjenike sa visokim učinkom, koja bi ih unapređivala do ključnih nesudijskih položaja u sudu. Novi sistem mora vrednovati tzv. srednji menadžment, kom treba obezbijediti adekvatnu obuku i usavršavanje.⁹⁵

Ova oblast je ocijenjena sa 2,91. Najbolje su ocijenjeni kriterijumi za izbor sudija i tužilaca

(3,4), a najgore napredovanje sudija i tužilaca na bazi zasluga (2,5) i sistem za evaluaciju njihovog rada (2,5).

— 93
Zakon o Centru za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu ("Sl. list CG", br. 58/2015), Član 5

— 94
Godišnji izvještaj o radu Centra za obuku u sudstvu i Državnom tužilaštvu za 2017. godinu.

— 95
Ministarstvo pravde, *Strategija upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama 2016–2018. godine*, 2016.

Neriješeni predmeti i spora pravda

Većina građana ima negativan stav kada je u pitanju efikasnost rada sudstva 57,7%, dok da je rad sudstva uglavnom efikasan ili veoma efikasan smatra 39,9% građana. Većina građana smatra da je rad tužilaštva veoma ili uglavnom efikasan (56,1%). Ključne stvari koje utiču na rad tužilaca, prema mišljenju građana, su korupcija (21,9%) i nestručnost (18,3%).⁹⁶

PRIS i dalje predstavlja jedini informacijski sistem za praćenje, upravljanje predmetima i slučajnu dodjelu predmeta. Međutim, PRIS nije u funkciji u sudovima za prekršaje, koji su već preko dvije godine dio

pravosudne mreže. Unifikacija sistema rada u svim sudovima očekuje se tek uvođenjem novih IT rješenja.⁹⁷ Vlada je u septembru 2018. zaključila sporazum sa UNDP o zajedničkom finansiranju projekta izrade novog informacionog sistema za pravosuđe, koji je predviđen i IKT Strategijom (2016–2020).⁹⁸ Ovaj sistem treba da obuhvati četiri podsistema - sudstvo, državno tužilaštvo, sistem Ministarstva pravde i sistem Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, garantujući interoperabilnost i poštovanje principa nezavisnosti različitih grana vlasti.⁹⁹ Sporazum o finansiranju projekta između Vlade i UNDP-a ne precizira rokove za realizaciju predviđenih aktivnosti. Kao pripremu za implementaciju novog informacionog sistema, urađena je analiza trenutnih kapaciteta IT i mrežne infrastrukture pravosudnih institucija, pripremljen je plan nadogradnje infrastrukture i identifikovani problemi koje treba rješavati u narednom periodu.¹⁰⁰

Mehanizmi za alternativno rješavanje sporova se izuzetno slabo koriste, naročito ako se imaju u vidu podaci o opterećenosti sudija predmetima. Među sudijama vlada nerazumijevanje i nedovoljna informisa-

— 96
Građanska alijansa, Udruženje sudija Crne Gore i Udruženje državnih tužilaca Crne Gore, *Izveštaji: Stavovi sudija i tužilaca o pravosudnom sistemu; Stavovi građana o povjerenju u pravosudni sistem*, 2017.

— 97
Vlada Crne Gore, *AP 23 Pravosuđe i temeljna prava, polugodišnji izveštaj januar – jun 2018. godine*, 2018.

— 98
Nosilac projekta je UNDP, koji učestvuje u realizaciji sa 785.376,00 EUR, dok je učešće Vlade 536.600,00 EUR

— 99
Vlada Crne Gore, *Informacija o projektu „Unapređenje efikasnosti pravosuđa” sa predlogom sporazuma između Vlade Crne Gore i Ujedinjenih nacija za razvoj*, septembar 2018.

— 100
Ministarstvo pravde, *Prvi godišnji izvještaj o realizaciji mjera predviđenih akcionim planom za sprovođenje IKT strategije pravosuđa (2016- 2020) za period 31.10.2016 – 01.10.2017*, 2017.

nost o posredovanju, benefitima za stranke i sudije. U toku 2017. godine, samo 616 predmeta je upućeno na posredovanje/medijaciju, od čega su polovina porodični sporovi. Sporazum je postignut u svega 180 predmeta.¹⁰¹ To je duplo manje u odnosu na 2016. godinu. Ukupan broj radnih sporova koji su upućeni na mirno rješavanje u 2017. godini opao je za skoro 80% u odnosu na 2016. godinu.¹⁰² Promocija posredovanja u krivičnim i građanskim stvarima, kao alternativnog načina rješavanja sporova, na niskom je nivou, kao i intenzitet obuka.¹⁰³

Unapređenje alternativnih načina rješavanja sporova je cilj predviđen strateškim dokumentima, koji treba direktno da doprinese povećanju efikasnosti pravosuđa. Podaci ukazuju da ovaj cilj nije ispunjen. Iako izvještaji Centra za posredovanje ukazuju na probleme u primjeni alternativnog rješavanja sporova, Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa 2014-2018. godine ove probleme ne identifikuje u svojim izvještajima. Jedna od mjera iz AP za realizaciju Strategije reforme pravosuđa je i praćenje primjene alternativnog rješavanja sporova,¹⁰⁴ i unoše-

nje ovih podataka u godišnje izvještaje sudova. Međutim sudovi nijesu unijeli podatke o posredovanju u svoje godišnje izvještaje o radu za 2017. godinu.¹⁰⁵ Ovi podaci nijesu dostupni ni u godišnjim izvještajima Sudskog savjeta.¹⁰⁶ Sudeći po informacijama naših eksperata, rijetki su slučajevi u praksi, kada sudija strankama predlaže alternativne metode rješavanja sporova. I Evropska komisija konstatuje smanjenje uticaja alternativnog rješavanja sporova i ukazuje da je neophodno promovisati medijaciju među sudijama i strankama.¹⁰⁷

Načelno, Ustav predviđa da svako ima pravo na jednaku zaštitu svojih prava i sloboda, a takođe i da jedinstvenu primjenu zakona od strane sudova obezbjeđuje Vrhovni sud.¹⁰⁸ Načelo jednakosti stranaka pred sudom garantovano je zakonom.¹⁰⁹ U nadležnosti Vrhovnog suda da utvrđuje načelne pravne stavove o spornim pravnim pitanjima koja nastaju u sudskoj praksi, radi obezbjeđivanja jedinstvene primjene zakona od strane sudova. Iako ne predstavljaju pravni osnov za donošenje odluke, načelni stavovi po svom značaju i autoritetu institucije koja ih zauzima, imaju

— 101

Izvještaj o radu Centra za posredovanje za 2017. godinu

— 102

Evropska komisija, *Izvještaj za Crnu Goru za 2018. godinu*, 2018.

— 103

U toku 2017. godine na temu posredovanja u građanskim stvarima organizovana je jedna dvodnevna obuka za 27 sudija i pet advokata, i jedna dvodnevna obuka za 25 tužilaca i predstavnika MUP-a, za posredovanje u krivičnim stvarima. Uz pomoć donatora u toku 2017. organizovane su dvije obuke za 19 novih posrednika u krivičnim i 21 u građanskim stvarima, kao i jedna dvodnevna obuka za postojeće posrednike.

— 104

Izvještaj o radu Centra za posredovanje za 2017. godinu

— 105

Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa, *Drugi polugodišnji izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa (za period 1. januar 2018. – 30. jun 2018. godine)*, 2018.

— 106

Izvještaji o radu Sudskog savjeta 2014 – 2017. godine

— 107

Evropska komisija, *Izvještaj za Crnu Goru za 2018. godinu*, 2018.

— 108

Ustav Crne Gore ("Sl. list CG", br. 1/2007 i 38/2013 – Amandmani I-XVI), Član 19, Član 124

— 109

Zakon o sudovima ("Sl. list CG", br. 11/2015), Član 3

obaveznu pravnu snagu.¹¹⁰ U sudovima se formiraju odjeljena sudske prakse, postoji i opšti registar pravnih stavova, u koji se u sažetom obliku unose pravni stavovi usvojeni u odlukama suda u pojedinim predmetima i u odlukama primljenim od viših sudova koje su od značaja za sudske praksu.¹¹¹ Na internet stranicama sudova u sekciji biblioteka postoji prostor za objavu pravnih stavova ili sudske prakse, ali rijetki su sudovi koji objavljuju ove informacije.

Međutim, po mišljenju naših eksperata, ustavno pravo na jednaku pravnu zaštitu ograničeno je odredbama Zakona o parničnom postupku, koji određuje minimalnu vrijednost predmeta spora kao uslov za pokretanje revizije.¹¹² Takvim odredbama zakona, kroz uvođenje čak i minimalnog imovinskog cenzusa, Vrhovni sud je onemogućen da vrši svoju ustavnu nadležnost u svim parničnim predmetima, i omogući jedinstvenu primjenu prava koja je garantovana Ustavom.

Broj neriješenih predmeta se povećao u odnosu na prethodnu godinu, i sada iznosi čak 30,85% u odnosu na ukupan broj. Priliv predmeta bio je veći u odnosu

na prethodnu godinu za 4,27%, a broj riješenih predmeta veći za 0,95% u odnosu na prethodnu godinu.¹¹³ Trend rasta neriješenih predmeta se nastavlja iz godine u godinu, a sudeći po međunarodnim izvještajima razlog je i dalje nejasan.¹¹⁴ U sudstvu smatraju da je jedan od razloga za povećanje opterećenosti sudija, osim povećanog priliva predmeta, i izbor sudija po novom sistemu, koji mnogo duže traje, pa se odražava na efikasnost u radu.¹¹⁵

Broj kontrolnih zahtjeva, kao jednog od mehanizama za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, povećao se u toku 2017. godine za 40%. U postupcima po tužbi za pravično zadovoljenje, u kojima je utvrđena povreda prava na suđenje u razumnom roku iznos isplaćen na ime naknade nematerijalne štete porastao je za skoro 80% u odnosu na prethodnu godinu.¹¹⁶ Po mišljenju naših eksperata, poseban problem predstavlja to što Vrhovni sud, nakon utvrđivanja povrede prava na suđenje u razumnom roku, ne pokreće pitanje individualne odgovornosti za povredu ovog prava, već se proces zaustavlja na konstataciji povrede i dosuđivanju naknade nematerijalne štete. U izvještaju

— 110
Emilija Durutović,
*Ujednačavanje sudske
prakse*, referat

— 111
Sudski poslovnik
("Sl. list CG", br.
65/2016), Član 40

— 112
Zakon o parničnom
postupku ("Sl. list
RCG", br. 22/2004,
28/2005 - odluka US i
76/2006 i "Sl. list CG",
br. 47/2015 - dr. zakon,
48/2015, 51/2017,
75/2017 - odluka US i
62/2018 - odluka US),
Član 397a

— 113
Godišnji izvještaji
o radu Sudskog savjeta
i ukupnom stanju
u sudstvu za
2017. godinu

— 114
CEPEJ, *European
judicial systems -
efficiency and quality
of justice*, 2018
(2016 data)

— 115
Ministarstvo pravde, *Analiza
zakonodavnog okvira i efekata
njegove primjene u pogledu
nezavisnosti pravosuđa*, 2018.

— 116
Godišnji izvještaji o radu Sudskog
savjeta i ukupnom stanju u sudstvu
za 2016. i 2017. godinu.

o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu nema obrazloženja negativnog trenda kada je riječ o pravu na pravično suđenje.

Sudski postupci protiv Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava u 2017. godini i novčane naknade na ime nematerijalne štete, u velikoj mjeri odnose se na povredu člana 6 Konvencije, odnosno na nerazumnu dužinu trajanja sudskih postupaka. Treba raditi na jačanju zaštite ovog člana Konvencije na domaćem nivou kako bi se smanjio broj predstavki po ovom pitanju Evropskom sudu.¹¹⁷ Isplata novčanih naknada vrši se iz državnog budžeta, i državni organi koji su odgovorni za nerazumnu dužinu postupka ne trpe nikakve posljedice. Vlada, iz tog razloga, razmatra mogućnost uvođenja modela direktne finansijske odgovornosti, u kome novčanu naknadu isplaćuje direktno onaj organ države čijim radnjama je prouzrokovana utvrđena povreda konvencijskog prava.¹¹⁸

U prethodnih pet godina, u procesu racionalizacije postignuti su određeni rezultati, kada je riječ o zakonodavnim i institucionalnim promjenama. Sudovi

su dijelom rasterećeni kroz povjeravanje ostavinskih predmeta notarima od 2015. godine i uvođenjem javnih izvršitelja u 2014. godini. Institucionalne promjene u prvoj fazi racionalizacije odnosile su se na spajanje dva privredna suda u jedan sa sjedištem u Podgorici, centralizaciji nadležnosti, formiranjem jednog specijalizovanog odjeljenja u Višem sudu u Podgorici za krivična djela organizovanog kriminala, korupcije, terorizma i ratnih zločina, kao i formiranje Specijalnog državnog tužilaštva.¹¹⁹ Formirani su i prekršajni sudovi koji su postali dio redovnog sudskog sistema.

U nevladinom sektoru smatraju da dalja racionalizacija pravosudne mreže treba da bude fokusirana na smanjenje broja prvostepenih sudova, što mora biti praćeno smanjenjem broja sudija i sudske administracije, uz praćenje CEPEJ preporuka u odnosu na broj sudija i „gustinu“ sudske mreže.¹²⁰

Broj sudija i tužilaca u Crnoj Gori i dalje je visoko iznad evropskog prosjeka. Imamo 51,3 sudije i 17 tužilaca na 100.000 stanovnika, dok je evropski prosjek 21 sudija i 12 tužilaca.¹²¹ U Sudskom savjetu smatraju da se ne može praviti takvo poređenje,

— 117

Izvještaj o radu Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava za 2017. godinu

— 118

Vlada Crne Gore, Zaključci sa sjednice Vlade, 17.05.2018.

— 119

Ministarstvo pravde, *Analiza za potrebe racionalizacije pravosudne mreže*, 2015.

— 120

HRA, CEMI, *Racionalizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori Efekti I faze od 2013. do 2016. godine*, 2017.

— 121

Vijesti portal, „O izvještaju Komisije za efikasnost pravosuđa Savjeta Evrope: Crna Gora i dalje obiluje sudijama i tužiocima“, 06.10.2018, <http://www.vijesti.me/vijesti/crna-gora-i-dalje-obiluje-sudijama-i-tuziocima-1007299> (pristupljeno 30. 11. 2018.)

jer su sudije u Crnoj Gori opterećenije predmetima u odnosu na evropske kolege. Opterećenost crnogorskih sudija i dalje je izuzetno visoka, pa je u 2017. godini prosječna opterećenost po sudiji bila 530,03 predmeta, od kojih je 366 završeno, a broj nezavršenih predmeta po sudiji 163. Sudski savjet je krajem 2017. godine utvrdio da je najmanji broj sudija potreban za osnivanje osnovnih sudova četiri sudije, uključujući i predsjednika suda.¹²² Takva odluka postavlja pitanje opravdanosti postojanja osnovnih sudova u Danilovgradu, Plavu i Žabljaku. U sudstvu smatraju da bi racionalizacija usmjerena na ukidanje ovih sudova uticala negativno na razvoj sjeverne regije, a da bi krajnje posljedice snosili građani.¹²³

Ovo je najgore ocijenjena oblast u istraživanju – prosječna ocjena je 2,3. Najbolje je ocijeneno korišćenje informacionih tehnologija (3,1), a najlošije korišćenje mehanizama za alternativno rješavanje sporova (1,6).

— 122
Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa, *Drugi polugodišnji izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2017-2018. (za period 1. januar 2018. - 30. jun 2018. godine)*, 2018.

— 123
Vijesti portal, „Sudije kritikovale gašenje sudova u Plavu i Žabljaku”, 14.02.2018, <http://www.vijesti.me/vijesti/sudije-kritikovale-gasenje-sudova-u-plavu-i-zabljaku-924635> (pristupljeno 30.11.2018)

Izvori i literatura

1. GRECO Sekretarijat, Savjet Evrope, *Izveštaj o usaglašenosti za Crnu Goru, IV runda evaluacije*, Strazbur, 16-18. oktobar 2017. godine
2. CEPEJ European judicial systems, *Efficiency and quality of justice, Studies No. 26, 2018 (2016 data)*, Savjet Evrope, Strazbur, oktobar 2018.
3. Evropska komisija: *Izveštaj za Crnu Goru za 2018. godinu, Strazbur*, 17.april 2018. godine
4. Venecijanska komisija, *Mišljenje o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama (Crna Gora)*, Savjet Evrope, Strazbur, 25.jun 2018. godine
5. Venecijanska komisija, *Izveštaj o evropskim standardima u odnosu na nezavisnost pravosudnog sistema: II deo Tužilački sistem, glava VIII, Venice*, 17-18 December 2010.godine
6. Komitet ministara: *Preporuka sa obrazloženjem CM/Rec(2010)12 Komiteta ministara državama članicama o sudijama: nezavisnost, delotvornost i odgovornosti* Savet Evrope, 17. novembar 2010. god
7. Mreža za afirmaciju nevladinog sektora, *Četvrti izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za poglavlje 23*, Podgorica, februar 2018.godine
8. Centar za monitoring i istraživanje: *Unapređenje kapaciteta organizacija civilnog društva da doprinesu integritetu pravosuđa, Ispitivanje javnog mnjenja*, Podgorica, decembar, 2017. godine
9. Institut alternativa, *Umjesto reformi, status quo: kontrola imovinskih kartona i sukob interesa u Crnoj Gori*, Podgorica, maj 2018.godine
10. Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje, *Izveštaj o primjeni strategije reforme pravosuđa 2014-2018*, Podgorica, april 2017.godine
11. Građanska alijansa, Udruženje sudija Crne Gore i Udruženje državnih tužilaca Crne Gore, *Izveštaji: Stavovi sudija i tužilaca o pravosudnom sistemu; Stavovi građana o povjerenju u pravosudni sistem*, Podgorica, decembar 2017. godine
12. Akcija za ljudska prava i Centar za monitoring i istraživanje: *Racionalizacija pravosudne mreže u Crnoj Gori Efekti I faze od 2013. do 2016. godine*, Podgorica, maj 2017.godine
13. Vlada Crne Gore: *Akcioni plan za poglavlje 23, Pravosuđe i temeljna prava, Polugodišnji izvještaj (jul - decembar 2017)*
14. Vlada Crne Gore: *Akcioni plan za poglavlje 23, Pravosuđe i temeljna prava, Polugodišnji izvještaj (januar - jun 2018)*, Podgorica, jul 2018.
15. Savjet za praćenje sprovođenja Strategije reforme pravosuđa, *Drugi polugodišnji izvještaj o realizaciji mjera iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme pravosuđa 2017-2018. (za period 1. januar 2018. - 30. jun 2018. godine)*, Podgorica, septembar 2018.

16. Ministarstvo pravde Crne Gore, *Analiza zakonodavnog okvira i efekata njegove primjene u pogledu nezavisnosti pravosuđa*, Podgorica, mart 2018. godine
17. Ministarstvo pravde, *Strategija upravljanja i razvoja ljudskih resursa u pravosudnim institucijama 2016-2018. godine*, Podgorica, jun 2016. godine
18. Ministarstvo pravde: *Prvi godišnji izvještaj o realizaciji mjera predviđenih akcionim planom za sprovođenje IKT strategije pravosuđa (2016-2020) za period 31.10.2016 – 01.10.2017*, Podgorica, oktobar 2017. godine
19. Ministarstvo pravde, *Analiza za potrebe racionalizacije pravosudne mreže*, Podgorica, decembar 2015.godine
20. Tužilački savjet: *Izvještaj o radu Tužilačkog savjeta i Državnog tužilaštva za 2017. godinu*, Podgorica, mart 2018
21. Sudski savjet, *Godišnji izvještaji o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu 2014-2107. godine*, Podgorica
22. Centar za posredovanje, *Izvještaj o radu Centra za posredovanje za 2017.godinu*, Podgorica 2018.godina
23. Kancelarija zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava, *Izvještaj o radu Zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava za 2017. godinu*, Podgorica, 2018. godine

Metodologija

Crna Gora je ostvarila napredak ka članstvu u EU, ali nam ključni zadaci i obaveza koje treba ispuniti na ovom putu tek predstoje. Napredak ostaje ograničen u ključnim poglavljima koja imaju sveobuhvatni uticaj na pregovore sa EU. U našem istraživačkom fokusu je bilo ispunjavanje političkih kriterijuma – demokratije i vladavine prava - jer smatramo da je stvarni a ne samo formalan napredak u ovoj oblasti jedan od najznačajnijih preduslova demokratskog razvoja Crne Gore.

Istraživanje obuhvata šest oblasti: izbori, pravosuđe, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, mediji i reforma javne uprave, i svaka od njih će biti tretirana u posebnom dokumentu.

Oblasti se sastoji od niza podoblasti koji se tiču regulacije strateškog i pravnog okvira, institucionalnog, administrativnog i materijalnog kapaciteta kao i ostvarenih rezultata u praksi.

Naše analize sadrže ocjene ispunjenosti kriterijuma do kojih smo došli sabiranjem i artikulisanjem stavova i procjena eksperata koji prate kvalitet implementacije EU standarda, kao i analizom sprovedenih normativnih i institucionalnih reformi i njihovih praktičnih rezultata.

Procjenu napretka u ispunjenju političkih kriterijuma prvi put smo uradili 2017. godine. Tada smo uz pomoć metodologa, dr Martina Brusisa za svaku od navedenih oblasti pripremili je set indikatora, koji služe kao mjerila za procjenu situacije u istraživanim oblastima, i koji zapravo predstavljaju naše razumijevanje onoga što su zahtjevi sadržani u privremenim mjerilima EK.

Nakon prve procjene naš istraživački fokus smo, u 2018. godine, proširili i na druge zemlje regiona pa smo sa kolegama iz CRTA (Srbija), Metamorfozis (Makedonija) i Zašto ne? (Bosna i Hercegovina) usavršili metodologiju na osnovu koje pripremamo ovu procjenu.

Osnova za razvoj indikatora su ključne ocjene i preporuke iz izvještaja Evropske komisije i strategije za “Kredibilnu perspektivu proširenja i pojačanu saradnju EU sa Zapadnim Balkanom”, ali i drugih međunarodnih izvještaja, komparativne studije i istraživanja, akcioni planovi, te brojni međunarodni standardi i prakse i drugi referentni materijali. Ukupan broj indikatora za sve oblasti je 237, dok smo oblast pravosuđe ocjenjivali na osnovu 45 indikatora.

Prvi dio istraživanja koji se odnosi na oblast izbori a u toku rada konsultovali smo mišljenja šest eksperata (predstavnici NVO-a, medija, analitičari, profesori i sl.).

Istraživački centar CDT-a

Istraživački centar CDT-a (IC) je osnovan 2011. godine uz podršku Think Thank Fonda. Cilj IC-a je unapređenje javnih politika, donošenje kvalitetnijih odluka državnih organa, osnaživanje javnog dijaloga i jačanje institucija.

IC se u svom radu koristi savremene istraživačke metode i vodi se standardima transparentnosti, objektivnosti i preciznosti. Oslanjajući se na komparativne primjere dobre prakse i praktične rezultate, definiše mjere i preporuke za poboljšanje stanja koje se dostavljaju donosiocima odluka i široj javnosti.

IC je posvećen kontinuiranom usavršavanju sopstvenih kapaciteta i kao mehanizama kontrole kvaliteta naših istraživačkih proizvoda, a u svoj rad, pored CDT tima, uključuje brojne domaće i međunarodne stručnjake kao spoljne saradnike.

Vašoj pažnji preporučujemo sljedeće predloge praktične politike:

Nakon tri velika izborna ciklusa: Kako do izbornog integriteta <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/kako-do-izbornog-integriteta-2018-predlog-prakticne-politike/>

Državna izborna komisija u Crnoj Gori - neuspjeli eksperiment. Neophodni koraci za stvaranje kredibilne institucije <https://www.cdtmn.org/2018/06/21/drzavna-izborna-komisija-neuspjeli-eksperiment/>

Depolitizovana i efikasna izborna administracija – preduslov povjerenja u izbore <https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2017/02/DIK-Policy-01022017.pdf>

Preporuke za unapređenje rada Agencije za sprječavanje korupcije - Kroz osvrt na zaključke objavljene u izvještaju o kontroli parlamentarnih izbora <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/preporuke-za-unapredenje-rada-agencije/>

O tome kako napredak Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU vide eksperti u civilnom društvu čitajte u:

Legitimitet i integritet izbora – neophodan korak ka evropskim vrijednostima <https://www.cdtmn.org/izbori/izbori-analize/legitimitet-i-integritet-izbora-neophodan-korak-ka-evropskim-vrijednostima-2018-predlog-prakticne-politike/>

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Prvi dio: Procjena napretka u oblastima pravosuđe, borba protiv korupcije i mediji <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/procjena-napretka-cg-u-pregovorima-sa-eu-2017-predlog-prakticne-politike/>

Procjena napretka Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU. Drugi dio: Procjena napretka u oblastima reforma javne uprave, borba protiv organizovanog kriminala i ljudska prava <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/procjena-na-napretka-cg-u-pregovorima-sa-eu-2017-predlog-prakticne-politike-ii-dio/>

O tome kako država i lokalne samouprave planiraju razvoj, mjere uspjeh svog rada i šta treba da urade da bi se unaprijedile prakse u ovoj oblasti čitajte u:

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti Vladinih politika <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/predlog-prakticne-politike/>

Planiranje, mjerenje i izvještavanje kao poluge uspjehnosti lokalnih politika - Na primjeru opština Nikšić i Kotor <https://www.cdtmn.org/dobroupravljanje/du-analize/upravljanje-za-rezultate-na-lokalnom-nivou-2017-predlog-prakticne-politike/>

Kako država prepoznaje nasilni ekstremizam i kako se protiv njega bori saznajte u dokumentu:

Kako poboljšati sprovođenje Strategije suzbijanja nasilnog ekstremizma? <https://www.cdtmn.org/eu/eu-analize/kako-poboljsati-sprovođenje-strategije-suzbijanja-nasilnog-ekstremizma-2017-predlog-prakticne-politike/>

PROCJENA NAPRETKA CRNE GORE
U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA
U PREGOVORIMA SA EU

**DRUGI DIO:
PRAVOSUĐE**

AUTORKE: BILJANA PEJOVIĆ
I MILICA KOVAČEVIĆ

ILUSTRACIJA I PRIJELOM
DEJAN BATRIĆEVIĆ



MOSKOVSKA 153, 81 000 PODGORICA,
CRNA GORA +382 20 234 522
cdtmn@t-com.me ~ www.cdtmn.org