

20
GODINA

CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

Procjena napretka Crne
Gore u ispunjavanju
političkih kriterijuma u
pregovorima sa EU

Pravosuđe osuđeno da trpi političke igre

Autorka:
Milica Kovačević

B | T | D The Balkan Trust
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Publikacija je urađena u okviru projekta „Pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji: Primjena političkih kriterijuma“ finansiranog od strane Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu i Balkanskog fonda za demokratiju, projekta Njemačkog Maršalovog fonda SAD.

Stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno mišljenje Ambasade Kraljevine Norveške, Balkanskoga fonda za demokratiju, projekta Njemačkoga Maršalovog Fonda SAD ili njihovih partnera.



Pravosuđe osuđeno da trpi političke igre

Autorka:
Milica Kovačević

**Podgorica,
oktobar 2021.**

Je li pravosuđe prioritet?

U ekspozu premijera Krivokapića su nezavisnost, profesionalizam, efikasnost i odgovornost pravosuđa pravilno identifikovani kao jako problematični, i funkcionalnost pravosuđa istaknuta kao jedan od fokusa Vladine politike.¹No, u proteklih 10 mjeseci reforma pravosuđa nije bila prioritet parlamentarne većine i nije urađeno dovoljno na rješavanju problema koji su istaknuti i u našem prethodnom izvještaju.

Na zakonodavnom planu usvojene su izmjene Zakona o državnom tužilaštvu koje omogućavaju promjenu sastava Tužilačkog savjeta. Zbog velikog prostora koji novo rješenje ostavlja za politički uticaj na Tužilaštvo, ovaj propis tek treba da prođe test praktične primjene. Jedno je sigurno, ovim zakonom je odložena urgentnost razgovora i dogovora o Vrhovnom državnom tužiocu jer v.d. stanje može trajati u nedogled, čime su obesmišljene ustavne promjene koje za izbor nosilaca najviših pravosudnih funkcija zahtijevaju kvalifikovanu većinu.

Premijer je u ekspozu naglasio i to da bivši saziv Skupštine nije uspio da obezbijedi kvalifikovanu većinu za važna imenovanja u pravosudnom sistemu, što je dovelo do toga da se ključne funkcije obavljaju u v.d. stanju i tako otvori prostor za zloupotrebe.²

Međutim, ni ovaj saziv u prvoj godini svog rada, poput onog prethodnog, nije uložio napor da pokrene dijalog između parlamentarnih partija o rješavanju ovih i drugih važnih pitanja koja zahtijevaju kvalifikovanu podršku. Time je nastavljena tendencija marginalizacije parlamenta, koji bi trebalo da bude centralni forum za transparentne političke razgovore, umjesto zakulisnih dogovora partija i drugih interesnih grupa.

Ni nakon godinu dana od promjene vlasti nemamo ni jednu od pravosudnih institucija za čiji je izbor nužan dijalog i kompromis između vlasti i opozicije – Sudski savjet, Vrhovnog državnog tužioca, popunjen Ustavni sud.

U percepciji građana Crne Gore, sudije i tužioci su na vrhu liste korumpiranih javnih službenika i funkcionera, odmah nakon carinika. Prema istraživanju regionalne antikorupcijske mreže SELDI, 61.8% građana smatra da je skoro

1 Ekspoze mandataru za sastav 42. Vlade prof. dr Zdravka Krivokapića na sjednici Skupštine Crne Gore <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-ak-ti/22/2386-13978-00-33-20-1-1.pdf>

2 Ekspoze mandataru za sastav 42. Vlade prof. dr Zdravka Krivokapića na sjednici Skupštine Crne Gore <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-ak-ti/22/2386-13978-00-33-20-1-1.pdf>

svaki ili velika većina sudija uključeno u korupciju, a njih 60.8% isto smatra za skoro svakog ili veliku većinu tužilaca. U odnosu na 2016. godinu, čak je 17.1% više ispitanika koji procjenjuju veći nivo zastupljenosti korupcije među sudijama, odnosno 18.9% više ispitanika to procjenjuje među tužiocima.

I Evropska komisija u svom posljednjem izvještaju, koji je objavljen nakon završetka ovog istraživanja, konstatuje da nije postignut napredak u oblasti pravosuđa, da implementacija ključnih pravosudnih reformi stagnira, te da su sudstvo i tužilaštvo i dalje osjetljivi na političko miješanje.³

Prosječna ocjena trenutnog stanja u pravosuđu, po mišljenju eksperata koji su učestvovali u našem istraživanju, iznosi 2.68 na skali od jedan do pet.

Ima li rješenja za blokade?

Početak 2021. godine grupa poslanika je predložila izmjene Zakona o državnom tužilaštvu i novi Zakon o Tužilaštvu za organizovani kriminal. Ovo je trebalo da bude blickrig akcija, u kojoj bi se zakoni usvojili u hitnom roku bez ikakve javne rasprave, konsultovanja tužilačke organizacije ili međunarodnih partnera⁴. Dvije najveće promjene koje su predviđali predlozi su promjena sastava Tužilačkog savjeta, i zamjena Specijalnog državnog tužilaštva novom institucijom, Tužilaštvom za organizovani kriminal, sa suštinski istim nadležnostima i strukturom, ali novim rukovodiocem.

Hitno usvajanje zakona je nakon negativnih javnih i diplomatskih reakcija zaustavljeno, i oni su poslali Venecijanskoj komisiji. Mišljenje Venecijanske komisije je sadržalo brojne primjedbe na sadržaj predloga i na izostanak javne rasprave⁵. Nakon dobijanja ovog mišljenja, vladajuća koalicija je odustala od usvajanja Zakona o Tužilaštvu za organizovani kriminal, kojim bi se ukinulo Specijalno državno tužilaštvo. Izmjene Zakona o tužilaštvu su pretrpjele korekcije. Pod pritiskom je održana i neka vrsta javnih konsultacija, ali bez izvještaja o tome koji predlozi jesu ili nijesu prihvaćeni i s kakvim obrazloženjem.

Venecijanska komisija je u mišljenju na izmijenjene predloge pozdravila napredak i ispunjavanje dijela preporuka. Međutim, zabrinutost za politizaciju Tužilačkog savjeta je ostala. Komisija je pohvalila unapređenja koja se tiču sprečavanja sukoba interesa i izbora NVO člana TS, ali uz ocjenu da to još nije

3 European Commission, Montenegro Report 2021, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/montenegro-report-2021_en

4 Biljana Matijašević i Miloš Rudović, "Nije traženo mišljenje Venecijanske komisije", 16.02.2021, Vijesti.me, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/512813/nije-trazeno-misljenje-venecijanske-komisije>

5 CDL-AD(2021)012, Montenegro - Opinion on the draft amendments to the Law on the State Prosecution Service and the draft law on the Prosecutor's Office for organised crime and corruption, adopted by the Venice Commission at its 126 plenary session (online, 19-20 March 2021)

dovoljno za potpuno uklanjanje rizika politizacije koji su svojstveni izborima prostom većinom.⁶

Deblokirajući mehanizmi moraju biti ustanovljeni, ali kroz konsultativni proces i težnju ka širokom konsenzusu. Blokada nikako ne može služiti kao izgovor za nastavak politizacije pravosuđa.

V.d. stanje – put u nove neizvjesnosti

Izmjenama Zakona o državnom tužilaštvu⁷ promijenjena je struktura Tužilačkog savjeta, koji bira v.d. Vrhovnog državnog tužioca, Specijalnog tužioca i druge tužioce. U njemu su ranije većinu imali predstavnici tužilačke organizacije. Sada se ravnoteža pomjerila u korist uglednih pravnika i predstavnika NVO koje bira Skupština prostom većinom i predstavnika Vlade.

Predsjednik Skupštine je u avgustu proglasio novi Tužilački savjet⁸, ali u krnjem sastavu. Proglašeno je samo četvoro članova koje je izabrala konferencija Državnih tužilaca i predstavnik Ministarstva pravde. Skupština opet nije obavila svoj zadatak i uzabrala ugledne pravnike, pa ni prostom većinom. Partije vladajuće koalicije se uzajamno optužuju za neuspjeh izbora Tužilačkog savjeta i pokušaje politizacije. U trenutku objavljivanja ovog izvještaja politički dogovor još nije postignut.

I Sudski savjet funkcioniše u nekompletnom sastavu, i to bez naznaka rješavanja ovog problema u dogledno vrijeme budući da je za to potreban dogovor vlasti i opozicije na kome se ne radi. Mandat Sudskog savjeta je istekao u oktobru 2018. godine, kada je Vlada, umjesto pokretanja otvorenog političkog dijaloga za pronalaženje kandidata koji imaju široku političku podršku, premostila ovaj problem zakonskim izmjenama koje omogućavaju produženje mandata kandidatima iz reda uglednih pravnika.⁹ Nakon što je u decembru 2019. godine član Savjeta iz reda uglednih pravnika i tadašnji predsjednik Savjeta, podnio ostavku, Sudski savjet je izabrao predsjednicu Savjeta na određeno vrijeme, do proglašenja novih članova Sudskog savjeta

6 CDL-AD(2021)030, Montenegro - Urgent Opinion on the revised draft amendments to the Law on the State Prosecution Service, issued pursuant to Article 14a of the Venice Commission's Rules of Procedure on 10 May 2021, endorsed by the Venice Commission at its 127th Plenary Session (Venice and online, 2-3 July 2021)

7 Zakon o državnom tužilaštvu („Službeni list Crne Gore“ br. 11/15, 42/15, 80/17, 10/18, 76/20 i 59/21)

8 Biljana Nikolić, "Bečić proglasio novi Tužilački savjet", 05.08.2021, Vijesti.me, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/561119/becic-proglasio-novi-tuzilacki-savjet>

9 Biljana Papović, Pravosuđe u sijenci uzastopnih mandata, 2020, Centar za demokratsku tranziciju, https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2020/05/01_CGRPravosudje_policyCGR_1-4-20.pdf

iz reda uglednih pravnika.¹⁰ U oktobru 2021. je formirana Radna grupa za izradu Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Sudskom savjetu i sudijama.¹¹

Sudski savjet bira predsjednika Vrhovnog suda, još jednu funkciju koja je u v.d. stanju. Dugogodišnja predsjednica Vrhovnog suda je podnijela ostavku na tu funkciju na samom isteku 2020. godine. Ona je 2019. godine po treći put izabrana na ovu funkciju što je izazvalo oštre kritike javnosti, ali i međunarodnih institucija. Savjet Evrope¹² i Evropska komisija¹³ su izrazili zabrinutost zbog takvog tumačenja Ustava od strane Sudskog savjeta. Ograničenje imenovanja na najviše dva mandata je Ustav propisao kako bi se spriječila prevelika koncentracija moći u pravosuđu, i ovakvim se postupanjem ustavna norma obesmišljava. Tri javna konkursa za izbor predsjednika Vrhovnog suda nijesu uspjela, zato što ili nije bilo prijavljenih kandidata, ili niko od prijavljenih nije dobio potrebnu dvotrećinsku podršku Opšte sjednice Vrhovnog suda. Četvrti javni oglas je objavljen u julu 2021. godine, ali će odluka morati da sačeka kvorum uslovljen popunjavanjem upražnjenih mjesta u Vrhovnom sudu.¹⁴

U krnjem sastavu funkcionise i Ustavni sud, čije se sudije, takođe, biraju dvotrećinskom većinom. Zbog odlaska u penziju dvoje sudija, ovaj sud sada ima pet od predviđenih sedam članova. U međuvremenu je i treći sudija ostvario uslove za penziju,¹⁵ i to će u perspektivi stvoriti brojne zastoje i probleme u zaštiti ustavnosti i zakonitosti i ustavnih prava, budući da Ustavni sud odlučuje većinom glasova svih sudija.

10 MINA News, "Vesna Simović Zvicer izabrana za predsjednicu Sudskog savjeta", 24.12.2019, Vijesti.me, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/415271/vesna-simovic-zvicer-izabrana-za-predsjednicu-sudskog-savjeta>

11 M.K, "Vesković izabrana za članicu radne grupe za izradu dopuna Zakona o Sudskom savjetu i sudijama", 07.10.2021, Vijesti.me, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/569779/veskovic-izabrana-za-clanicu-radne-grupe-za-izradu-dopuna-zakona-o-sudskom-savjetu-i-sudijama>

12 GRECO, Savjet Evrope, COE Drugi izvještaj o usaglašenosti za Crnu Goru, IV runda evaluacije, decembar 2019.

13 European Commission, Montenegro Report 2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2020-10/montenegro_report_2020.pdf

14 Biljana Nikolić, "Daleko je do fotelje šefa pravosuđa", 01.09.2021, Vijesti.me, <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/564526/daleko-je-do-fotelje-sefa-pravosudja>

15 Biljana Matijašević, "Jonica: Ustavni sud prekršio zakon", 13.10.2021, Vijesti.me, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/570593/jonica-ustavni-sud-prekrasio-zakon>

Jačanje nezavisnosti ili nastavak političke kontrole?

Napretka u oslobađanju pravosuđa od političkih uticaja, prema ocjenama naših eksperata nije bilo. Ipak, tek ćemo kroz praksu vidjeti da li će nova rješenja dovesti do poboljšanja ili nazadovanje u odnosu na ranija dostignuća pravosudnih reformi.

Nova rješenja za sastav Tužilačkog savjeta, po kojima članovi van tužilačke organizacije imaju većinu za odlučivanje, ne idu u prilog jačanju legitimiteta i samostalnosti tužilačke organizacije. To što njih bira parlament prostom većinom otvara mogućnost za instrumentalizaciju tužilaštva i otvoreni politički uticaj.

Zato je, uprkos političkim etiketiranjima, potpuno legitimno zapitati se da li posljednje izmjene zakona mogu predstavljati formalizovanje loše prakse prethodne vlasti o stalnoj potrebi da drže pravosudni sistem pod nedozvoljenim političkim uticajima.

Da li se na ovaj način povećava ranjivost tužilaštva na političke uticaje, što je bila jedna je od ključnih kritika EU u prošlogodišnjem izvještaju o Crnoj Gori?

Sudski savjet je početkom avgusta konstatovao prestanak sudijske funkcije veće broju sudija Vrhovnog i nižih sudova sudijama koji su stekli uslove za penziju, na osnovu člana 121 Ustava Crne Gore, a u vezi sa članom 17 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju.¹⁶ No, kako u našem sistemu sticanje prava na starosnu penziju ne znači istovremeno i obavezu odlaska u penziju, ova odluka je izazvala negodovanja. Grupa sudija je pokrenula ustavni i upravni spor i traži da se ova odluka Savjeta poništi, navodeći da je diskriminatorna, neustavna, nezakonita i suprotna konvencijama i standardima Evropskog suda za ljudska prava. Oni tvrde da ova odluka diskriminiše sudije žene, kojima je utvrđen prestanak sudijske funkcije, a time i radnog odnosa, dvije godine ranije nego muškarcima sudijama, ali i sudije muškarce kojima je utvrđen prestanak sudijske funkcije, a time i radnog odnosa, godinu dana ranije nego ostalim osiguranicima koji shodno Zakonu o radu mogu obavljati profesionalnu djelatnost do 67. godine života.¹⁷ Dio sudija je odlučio da neće u penziju i ostvarivaće pravo na jednogodišnju naknadu po prestanku funkcije.¹⁸

.....
¹⁶ Saopštenje sa XVI sjednice Sudskog savjeta, 03.08.2021, <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/4jG6>

¹⁷ Mila Radulović, "Sudijske penzije pred Ustavnim i Upravnim sudom", 15.09.2021, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/566518/sudijske-penzije-pred-ustavnim-i-upravnim-sudom>

¹⁸ Saopštenje sa XVII sjednice Sudskog savjeta, 16.08.2021, <https://sudovi.me/sdsv/sadrzaj/QWSA>

Pravda je spora, ali (ne)dostižna?

Dužina trajanja postupaka nastavlja da bude jedan od problema crnogorskog pravosudnog sistema.

Crnogorskim sudovima je u 2020. godini ostalo neriješeno 29,3% ukupnog broja predmeta. Priliv predmeta bio je manji u odnosu na prethodnu godinu za 13,2%, a broj riješenih predmeta manji u odnosu na prethodnu godinu za 9,9%. Prosječni broj nezavršenih predmeta po sudiji je 136 na godišnjem nivou.¹⁹

U 2020. godini građani su podnijeli 62 tužbi za pravično zadovoljenje zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku, od kojih je 57 riješeno. Vrhovnom sudu tokom 2020. godine podnijeto i 12 kontrolnih zahtjeva (zahtjeva za ubrzanje postupka) i svi su riješeni. Na ime naknade nematerijalne štete po tužbama za pravično zadovoljenje dosuđeno je 38.100,00€. U 2020. godini, iznos naknade je bio 50.000,00€.²⁰

Pred Evropskim sudom za ljudska prava je prošle godine se, od 10 postupaka iz Crne Gore gdje je utvrđena povreda nekog konvencijskog prava, u sedam slučajeva radilo o povredi dužine trajanja postupka.²¹

U dostizanju efikasnosti i kvaliteta pravde izuzetno je važna i uloga advokature - nezavisne i samostalne profesija, koja pruža pravnu pomoć. Crnogorsko pravosuđe je u 2021. godinu doživjelo i praktičnu demonstraciju neophodnosti sistema, kada je zbog sukoba sa Vladom oko poreskih zakona Advokatska komora Crne Gore stupila u generalni štrajk. Samo na nivou brojeva koje nam je dostavio Sudski savjet, u periodu od kraja maja do kraja jula 2021. godine bilo je zakazano 21.992 pretresa/ročišta. Od toga je neodržanih/odloženih 14.991, na neodređeno je odloženo 139 ročišta, odluka je donešena u 1.151 predmetu, održano je 440 ročišta, održano/odloženo je 1.967, otkazano je 18 ročišta, prekid pretresa je izvršen u 19 predmeta, preotvaranje pretresa u 3 predmeta, dok je zakazano 2.842 ročišta²². Koliko će sve ovo uticati na zastoje i zaostajanja u obradi predmeta, i pravo na suđenje u razumnom roku ostaje da se vidi u godišnjim statistikama.

.....
19 Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2020. godinu, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/161/2517-14381-00-72-21-5.pdf>

20 Ibid.

21 Annual Report 2020 of the European Court of Human Rights, Council of Europe, https://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2020_ENG.pdf

22 Pod statusom „zakazano“ su suđenja kod kojih su korisnici izostavili ishod, i trenutno se radi na evidentiranju ishod istih.

Metodologija

Istraživanje o napretku Crne Gore u ispunjavanju političkih kriterijuma na putu ka Evropskoj uniji (EU) radimo uz finansijsku podršku Balkanskog fonda za demokratiju i Ambasade Kraljevine Norveške. Na osnovu seta indikatora ispitujemo kvalitet strateškog i pravnog okvira, institucionalnog i materijalnog kapaciteta kao i ostvarenih rezultata u 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. 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. Ovaj dio istraživanja odnosi se na kvalitet reforme pravosuđa, i tu oblast smo ocjenjivali na osnovu 43 indikatora. Ostajemo otvoreni za sve sugestije, dobronamjerne kritike i rasprave o našem istraživanju. Takođe, spremni smo da za sva pitanja koja smo ocijenili kao problematična ponudimo i konkretna rješenja i time doprinesemo ovoj važnoj reformi. Zahvaljujemo Balkanskom fondu za demokratiju i Ambasadi Kraljevine Norveške na povjerenju i finansijskoj podršci.



20:1
GODINA



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU

Moskovska 153, 81000 Podgorica, Crna Gora
cdt@cdtmn.org | www.cdtmn.org