



GODINA OD MAJA 2006.
DO MAJA 2026.
NEZAVISNOSTI

PRAVOSUĐE U CRNOJ GORI:

ŠTO GA VIŠE MIJENJAMO, TO JE VIŠE ISTO

Autor: Siniša Gazivoda, advokat



CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU



DAMAR
puls svake teme

Pravosuđe u Crnoj Gori:

Što ga više mijenjamo, to je više isto

Pravda za državu predstavlja temeljni okvir za uspostavljanje reda, vladavinu prava, socijalnu jednakost i odgovornost institucija prema građanima. Ona se ogleda u funkcionalnom pravosudnom sistemu, poštovanju ljudskih prava, zaštiti najslabijih kroz socijalnu pravdu i ravnopravnom tretmanu svih pred zakonom, čime se jača povjerenje u državne strukture.

Vladavina prava je jedan od ključnih postulata Evropske unije (EU). Iako njene države članice imaju različite nacionalne identitete i tradicije, temeljno značenje vladavine prava isto je u svim zemljama i uključuje šest načela: zakonitost, uključujući transparentan, odgovoran, demokratski i pluralistički proces donošenja zakona; pravnu sigurnost; zabranu proizvoljnog korišćenja izvršne vlasti; efikasnu sudsku zaštitu od strane nezavisnih i nepristrasnih sudova; efikasnu sudsku kontrolu, uključujući poštovanje temeljnih prava; podjelu vlasti i jednakost pred zakonom.

Borba za pravdu i uspostavljanje vladavine prava vjerovatno je obilježilo svaki dan postojanja Crne Gore, nakon obnove nezavisnosti 2006. godine. Vladavina prava je bila predmet reformi, političkih upotreba i zloupotreba, suštinska vrijednost iskrenih poklonika i poštapalica za političke frazere koji su je formalno proklamovali.

Njen ključni stub je stvaranje profesionalnog, efikasnog i nezavisnog pravosuđa. Reforma pravosuđa je započeta još početkom dvijehiljaditih, a ni nakon četvrt vijeka nije donijela rezultate koji bi građanima garantovali pravdu u razumnom roku i jednakost pred zakonom.

Kao najteži i najvažniji test njene sposobnosti i dan danas ostaje da obezbijedi vladavinu prava, zaštitu ljudskih prava i efikasno funkcionisanje institucija. To je vjerovatno najvažniji zadatak na crnogorskom putu ka članstvu u EU.

Zato je važno da se o reformi pravosuđa ne govori samo kao o tehničkom uslovu na evropskom putu, već kao o pitanju od suštinskog značaja za svakodnevni život građana. Od kvaliteta rada sudova i tužilaštava zavisi povjerenje građana u institucije, osjećaj sigurnosti i uvjerenje da država funkcionise jednako za sve. Kada to povjerenje izostane, gubi se osnovni temelj društvenog ugovora i vjera da se promjene mogu ostvariti kroz institucije, a ne mimo njih.

Zato u susret debati o ključnim tačkama razvoja crnogorske države i društva od maja 2006. do maja 2026. godine, dajemo pregled sprovođenja reformskih aktivnosti koje su trebale donijeti pravdu i vladavinu prava.

Reforma pravosuđa u Crnoj Gori započeta je 2000. godine donošenjem Projekta reforme pravosuđa od strane Vlade ondašnje Republike Crne Gore. Na prvi pogled poređenje toga kako je pravosuđe izgledalo na početku reforme, a kako izgleda sada, vjerovatno bi se najbolje moglo opisati francuskom izrekom - plus ça change, plus c'est la même chose (što se više mijenja, to je više isto). Ovo posebno ako se to poređenje čini iz ugla koji je građanima najvažniji - dužina trajanja postupaka, povjerenje u pravosuđe, percepcija rezistentnosti pravosuđa na korupciju, politički i drugi uticaj. Ipak, pažljivijim sagledavanjem, u dosadašnjoj reformi desile su se i brojne izuzetno važne promjene.

U prvoj fazi reforme, nakon proglašenja nezavisnosti Crne Gore donošenjem Ustava Crne Gore iz 2007. godine, imenovanje i razrješenje sudija, osim predsjednika Vrhovnog suda, iz nadležnosti Skupštine prešlo je u potpunu nadležnost Sudskog savjeta, dok je državne tužioce i dalje birala Skupština. Sudski savjet bio je sačinjen od: četvero sudija koje bira i razrješava Konferencija sudija, dva poslanika koje bira i razrješava Skupština iz reda parlamentarne većine i opozicije, dva ugledna pravnika koje bira i razrješava predsjednik Crne Gore i ministra pravde.

Od iskazivanja namjere za pristupanje EU, sticanja statusa kandidata za članstvo 2010. godine i započinjanja pregovora o pristupanju u junu 2012. godine, pa do danas, pravosudna reforma u najvećem dijelu se planira i sprovodi kao dio procesa za ispunjavanje kriterijuma za članstvo u Uniji. Konkretnije, od otvaranja pregovora za poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, te donekle za pregovaračko poglavlje 24 – Pravda, sloboda i sigurnost u decembru 2013. godine, koncept reforme sprovodi se, više ili manje uspješno, u kontekstu pregovaranja.

U tom smislu, u junu 2013. godine, Vlada je usvojila akcione planove za poglavlja 23 i 24, a zatim je u julu 2013. godine Skupština donijela Amandmane na Ustav Crne Gore koji su uveli i značajne izmjene u pogledu pravosuđa. Izbor predsjednika Vrhovnog suda i predsjednika Sudskog savjeta prenijeti su u nadležnost Sudskog savjeta. Propisana je kvalifikovana većina za izbor sudija Ustavnog suda, Vrhovnog državnog tužioca, izmijenjena je struktura Sudskog savjeta na način da više poslanici u Skupštini Crne Gore nijesu članovi Sudskog savjeta već je povećan broj uglednih pravnika koje, u skladu sa izmjenama, Skupština bira kvalifikovanom većinom. Izbor državnih

tužilaca, osim vrhovnog državnog tužioca u potpunosti je prenijet u nadležnost Tužilačkog savjeta.

Uvođenjem revidirane metodologije za pristupanje Uniji tokom 2020. godine, poglavljima 23 i 24 dat je značaj "srca procesa pregovaranja", budući da je vladavina prava jedna od osnovnih vrijednosti na kojima je Unija utemeljena, pa se po novoj metodologiji prvi klaster, u koji spadaju ova poglavlja, prvi otvara i ostaje otvoren tokom cijelog pregovaračkog procesa.

Političke promjene iz ljeta 2020. godine i njihove određene reperkusije ne mogu se izostaviti ni iz najkraće kontekstualizacije pravosudne reforme. Reforme koje su uslijedile uticale su i na kadrovski sastav pravosudnih institucija. Ove promjene doprinijele su jačanju odgovornosti u sistemu i dovele do toga da se na optuženičkoj klupi u ovom trenutku nalaze veoma istaknuti predstavnici pravosuđa od kojih su neki bili i nosioci same pravosudne reforme, iako za sva lica za koja je postupak još uvijek u toku i dalje važi pretpostavka nevinosti.

Međutim, činjenica da su neki od njih sa čelnih pozicija u pravosuđu i organima za sprovođenje zakona prešli na optuženičke klupe u svakom slučaju upućuje na tektonske potrese i promjene u pravosudnom sektoru. Ovi slučajevi predstavljaju, možda i najveći izazov za sudstvo u njegovoj dosadašnjoj istoriji. Sudovi moraju da pokažu da su nepristrasni i nezavisni i od tih pojedinaca kojima sude, ali i od političkih centara moći koji očekuju ovakav ili onakav ishod postupka, kao i od očekivanja opšte javnosti, te da pri tome obezbijede pravo na pravično suđenje svim okrivljenim licima. Uz to i sam postupak mora biti sproveden u razumnom roku, kako zbog prava okrivljenih, tako i zbog efikasnog sprovođenja pravde.

Očekivanja koja se u okviru pregovaračkog poglavlja 23 ispostavljaju pred crnogorsko pravosuđe – prije svega ispunjavanje standarda nepristrasnosti, nezavisnosti, odgovornosti, efikasnosti, profesionalizma, pristupa pravdi i kvaliteta – cijeniće se, između ostalog, i po postupanju u ovim slučajevima.

U cilju postizanja prethodno navedenih standarda, Vlada Crna Gora je u maju 2024. godine usvojila Strategiju reforme pravosuđa (2024–2027) sa Akcionim planom za njenu primjenu 2024–2025. Podsjećamo, to je četvrta strategija reforme pravosuđa koja je usvojena u periodu od obnove nezavisnosti (2007–2012, 2014–2018, 2019–2022, 2024–2027).

U junu 2024. godine Crna Gora je dobila pozitivan IBAR, odnosno Izvještaj o ispunjenosti privremenih mjerila (Interim Benchmark Assessment Report) za poglavlja 23 i 24 i dobila završna mjerila u postupku pregovaranja sa Evropskom unijom. Ipak, nešto više od godinu dana nakon dobijenog pozitivnog IBAR-a već se radi na ponovnim izmjenama pojedinih zakona koji su tada usvojeni. Formalno gledajući ovo bi trebalo biti početak završne faze naših pregovora, odnosno finalizacija ispunjavanja zadatih mjerila. Međutim, nije mali broj onih koji vjeruju da ovo nije bio zaslužen rezultat, već da je bilo “gledanja kroz prste” kako bi EU imala makar jednu uspješnu priču u procesu proširenja.

Nijedna reforma neće biti uspješna bez jasne političke volje i elementarnog društvenog konsenzusa i suštinskih, a ne samo formalnih promjena. Nezavisno, profesionalno i efikasno pravosuđe mora biti shvaćeno kao zajednički interes svih – vlasti, opozicije, pravosudnih institucija i građana. Tek kada ta svijest postane stvarni okvir djelovanja, biće moguće govoriti o

reformi koja je završila svoj formalni krug i počela da proizvodi suštinske rezultate.

Do tada će mnogi građani i građanke Crne Gore sačekati na svoju pravdu.

